

Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith (Org.)

PESSOAS EM DESLOCAMENTO

ESTUDOS JURÍDICO-SOCIAIS



O deslocamento humano não é um fenômeno recente, mas podemos dizer que o pacto westfaliano, do século XVII, implicou a noção de que o Estado-nação é quem tem a prerrogativa e a capacidade para o desenvolvimento de uma cidadania nacional. O problema dessa divisão do espaço político em unidades territorialmente limitadas pode ser localizado em uma visão “westfaliana” de que o compromisso compulsório com a justiça só se aplica entre concidadãos (FRASER, 2019). A maior parte da luta social na era do pós-guerra, no século XX, canalizou as reivindicações de justiça para as arenas das políticas domésticas dessas unidades territoriais. Um dos efeitos desse tipo de formação nacional, depois do quase consenso após a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) e da solidariedade entre as ex-colônias (justamente aquelas que menos pesavam na balança do sistema internacional), foi a cegueira normativa para as injustiças transfronteiriças, as quais, de diferentes perspectivas, estão aqui corajosamente expostas. A proteção internacional para as pessoas em deslocamento transnacional nos convoca a pensar sobre a capacidade do sistema internacional e do regime de proteção do Direito Internacional dos Refugiados de responderem adequadamente à pergunta: existe um direito à proteção quando um sujeito se desloca entre fronteiras internacionais? Não nos enganemos ao pensar em um sujeito abstrato sem cor, raça, sexo, idade, pertencimento religioso ou necessidades específicas que viaja por deliberação autônoma, livre dos múltiplos constrangimentos que impulsionam a luta por sobrevivência. Esses constrangimentos também se fazem presentes quando o deslocamento se dá no interior do próprio território do Estado-nação, situação em que a mobilidade é forçosa porque igualmente é premente a busca por uma vida digna de ser vivida.

Fabiane Simioni

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Co-líder do grupo de pesquisa Interseccionalidades e Decolonialidade nas Relações Internacionais (INDERI/CNPq). Professora nos cursos de graduação em Direito e Relações Internacionais e do Mestrado em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande (FURG)



Pessoas em deslocamento
Estudos jurídico-sociais



Diretores da série:

Caroline von Mühlen

(Doutora em História – PUCRS/Professor do Colégio Sinodal – Portão/Coordenadora do GT Estudos Étnicos e Migrações da ANPUH-RS e vice-presidente da Associação Nacional de Pesquisadores da História das Comunidades Teuto-Brasileiras)

Rodrigo Luis dos Santos

(Coordenador e Professor dos Cursos de Geografia e História do Instituto Superior de Educação Ivoti/Doutorando em História – UNISINOS/Vice-coordenador do GT Estudos Étnicos e Migrações da ANPUH-RS e presidente da Associação Nacional de Pesquisadores da História das Comunidades Teuto-Brasileiras)

Editor Técnico:

Lucas Margoni
PUCRS, Brasil

Comitê Editorial e Científico:

Daniel Luciano Gevehr

(Doutor em História - UNISINOS/Professor do Mestrado em Desenvolvimento Regional – FACCAT)

Tiago Weizenmann

(Doutor em História – PUCRS/Coordenador Pedagógico e professor no Centro de Ciências Humanas e Sociais – UNIVATES)

Márcia Solange Volkmer

(Doutora em História – UFRGS/ Professora no Centro de Ciências Humanas e Sociais – UNIVATES)

José Edimar de Souza

(Doutor em Educação – UNISINOS/Professor no Programa de Pós-graduação em Educação da UCS)

Marcos Antônio Witt

(Doutor em História - PUCRS/Professor do Programa de Pós-graduação em História da UNISINOS)

Pessoas em deslocamento

Estudos jurídico-sociais

Organizadora

Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith



Diagramação: Marcelo A. S. Alves

Capa: Carole Kümmecke - <https://www.conceptualeditora.com/>

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR) https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR



Série Estudos Étnicos e Migrações — 9

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

SMITH, Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira (Org.)

Pessoas em deslocamento: estudos jurídico-sociais [recurso eletrônico] / Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith (Org.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021.

286 p.

ISBN - 978-65-5917-179-8

DOI - 10.22350/9786559171798

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Migração; 2. Sociedade; 3. Política; 4. Estado; 5. Brasil; I. Título.

CDD: 177

Índices para catálogo sistemático:

1. Ética e Relações Sociais

177

Sumário

Apresentação **9**

Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith

Prefácio **10**

Fabiane Simioni

1 **13**

A Proteção Internacional dos Refugiados: os mecanismos de proteção internacional e sua eficácia em face dos refugiados na atualidade

Samia Melo de Campos

2 **78**

A proteção internacional de crianças no contexto da migração: um estudo da opinião consultiva nº 21-2014 da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Karime Ferreira Mouta
Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith

3 **100**

Deslocamento, infância e COVID-19: a crescente vulnerabilidade de crianças vítimas de deslocamentos forçados em meio a pandemia

Beatriz Neder Mattar

4 **119**

Violência sexual contra mulheres como violência de gênero na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Victória Medeiros de Rezende

5 **143**

Mulheres em êxodo: deslocamento forçado das mulheres africanas em decorrência de conflitos armados e a proteção pelo Sistema Africano dos Direitos Humanos e dos povos e o Direito Internacional dos Direitos Humanos

Natanael Fona Gomes

6

165

Trabalhadores em deslocamento internacional: aportes jurídico-normativos para proteção e enfrentamento à exploração

Jamille Flávia de Jesus Silva
Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith

7

198

A proteção internacional aos trabalhadores migrantes: um olhar sobre os latino-americanos

Bruna Luísa Batista de Barros
Andreza do Socorro de Oliveira Pantoja Smith

8

228

Da Venezuela até o Brasil: os Warao e o direito a um projeto de vida

Vívian Lis Paes de Freitas Andrade

9

249

Maternidade, família e infância em deslocamento: um estudo sobre mulheres e crianças migrantes

Maria Luiza Favacho Furlan
Yasmim Pamponet Sá

10

268

O risco sofrido pelo deslocamento de mulheres e crianças no semiárido brasileiro em busca de água e a transformação que o programa P1MC – um milhão de cisternas – ocasionou nos grupos socialmente mais vulneráveis

Raphael Henrique de Fernandes Matos

Apresentação

*Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith*¹

É com enorme satisfação que apresento a primeira obra fruto do Grupo de Pesquisa “A proteção das pessoas em deslocamento pelo Direito Internacional” que coordeno junto à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, o qual é financiado pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) e Programa Institucional Voluntário de Iniciação Científica (PIVIC).

O livro é composto por textos que foram produzidos por discentes de graduação e mestrado em Direito entre 2019 e 2020, mas também por trabalhos elaborados por profissionais do Direito e da Sociologia em temáticas alinhadas ao título central desta obra.

Objetivamos, com esta publicação de resultados de pesquisa científica em Direito e Sociologia, contribuir para um olhar mais adequado aos deslocamentos humanos que ocorrem em nossos tempos.

¹ Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professora do Curso de Bacharelado em Direito, do Programa de Pós-Graduação em Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia da Universidade Federal do Pará (UFPA). Coordenadora e organizadora desta Obra.

Prefácio

Fabiane Simioni ¹

Esta é uma obra coletiva, escrita a muitas mãos por jovens pesquisadoras e pesquisadores e profissionais do campo do Direito sobre um tema de alta relevância para todos aqueles que se preocupam com as experiências de injustiças transfronteiriças. Agradeço a professora doutora Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith e as demais autoras e autores pela generosidade do convite em prefaciá-lo livro “*Pessoas em deslocamento: estudos jurídico-sociais*”.

O deslocamento humano não é um fenômeno recente, mas podemos dizer que o pacto westfaliano, do século XVII, implicou a noção de que o Estado-nação é quem tem a prerrogativa e a capacidade para o desenvolvimento de uma cidadania nacional. O problema dessa divisão do espaço político em unidades territorialmente limitadas pode ser localizado em uma visão “westfaliana” de que o compromisso compulsório com a justiça só se aplica entre concidadãos (FRASER, 2019). A maior parte da luta social na era do pós-guerra, no século XX, canalizou as reivindicações de justiça para as arenas das políticas domésticas dessas unidades territoriais. Um dos efeitos desse tipo de formação nacional, depois do quase consenso após a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) e da solidariedade entre as ex-colônias (justamente aquelas que menos pesavam na balança do

¹ Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É co-líder do grupo de pesquisa Interseccionalidades e Decolonialidade nas Relações Internacionais (INDERI/CNPq). É professora nos cursos de graduação em Direito e Relações Internacionais e do Mestrado em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

sistema internacional), foi a cegueira normativa para as injustiças transfronteiriças, as quais, de diferentes perspectivas, estão aqui corajosamente expostas.

A proteção internacional para as pessoas em deslocamento transnacional nos convoca a pensar sobre a capacidade do sistema internacional e do regime de proteção do Direito Internacional dos Refugiados de responderem adequadamente à pergunta: existe um direito à proteção quando um sujeito se desloca entre fronteiras internacionais? Não nos enganemos ao pensar em um sujeito abstrato sem cor, raça, sexo, idade, pertencimento religioso ou necessidades específicas que viaja por deliberação autônoma, livre dos múltiplos constrangimentos que impulsionam a luta por sobrevivência. Esses constrangimentos também se fazem presentes quando o deslocamento se dá no interior do próprio território do Estado-nação, situação em que a mobilidade é forçosa porque igualmente é premente a busca por uma vida digna de ser vivida.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) indica que, até 2019, do total de 79,5 milhões de pessoas deslocadas forçadamente de seus territórios, entre 30 e 34 milhões têm idade inferior a 18 (dezoito) anos. Mulheres negras, mulheres de cor, mulheres não-brancas, meninas, trabalhadoras e idosas, com origem nos países considerados do Sul global, são os grupos particularmente vulneráveis às experiências de injustiça social, uma vez que a nacionalidade e a igualdade jurídica seguem sendo atributos designados de modo muito desigual, em sociedades estruturadas a partir de sistemas de dominação alicerçados nos sexismo, no racismo e no capitalismo.

Esses “fluxos de vida” (JARDIM, 2017) têm origem majoritária, da ordem de 68% do total, em países como Síria, Venezuela, Afeganistão, Sudão do Sul e Myanmar. De outra parte, países como Turquia, Colômbia, Paquistão, Uganda e Alemanha foram os que mais acolheram pessoas com

necessidade de refúgio². As estatísticas do ACNUR demonstram que a grande maioria dessa população em deslocamento provém dos países identificados com o Sul global e, igualmente, são esses os países que mais acolhem solicitantes de refúgio. A imigração, como ensina Denise Jardim (2017), não é um “projeto” (individual ou familiar) com todos os seus elementos controlados pelos sujeitos da imigração, mas um percurso que exige reflexividade e inúmeros esforços em sua realização.

Os impactos desses dados e desses projetos de vida foram cuidadosamente explorados nos textos que compõem essa obra, com profundidade e rigor acadêmico. Do mesmo modo, tais discussões revelam a necessária sensibilidade jurídica para não escorregar no senso comum de que a circulação de pessoas poderia se distinguir em binarismos simplórios: legal/ilegal, documentado/indocumentado, legível/ilegível, estrangeiro/nacional, retirante/cidadino, migrante/refugiado. Acima de tudo, as estratégias de circulação e de mobilidade, as decisões migratórias, os fluxos de vida dizem respeito aos modos pelos quais as pessoas reivindicam uma cidadania de primeira classe, em qualquer pedaço de chão desse planeta.

Referências

FRASER, Nancy. Feminismo, capitalismo e a astúcia da história. *In*: HOLLANDA, Heloisa Buarque (org.). **Pensamento feminista: conceitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019, p. 25-48.

JARDIM, Denise. **Imigrantes ou refugiados?** Tecnologias de controle e as fronteiras. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.

² ACNUR. Dados sobre refúgio. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>. Acesso em 26 fev 2021.

A Proteção Internacional dos Refugiados: os mecanismos de proteção internacional e sua eficácia em face dos refugiados na atualidade

Samia Melo de Campos

1. Introdução

A proteção internacional dos refugiados é formada por uma rede que entrelaça diversos diplomas normativos que resultam no Direito Internacional dos Refugiados. Com a Convenção de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados, pela primeira vez se estabeleceu um instrumento universal de proteção desta natureza. Portanto, qualquer pessoa, independentemente de seu grupo social ou de um evento político ou social determinado, poderia se beneficiar da proteção internacional. Os critérios da Convenção de 1951, que definiam o conceito de refugiado, possuíam limitação temporal e geográfica, ou seja, sendo aplicado apenas aos eventos ocorridos antes de 1951 na Europa, na esperança de que o problema de refugiados fosse localizado e que pudesse ser resolvido em um determinado espaço de tempo. Contudo, essa limitação não abarcava as novas situações migratórias que surgiram na América Central. Com base nisso, ao longo dos anos em âmbito mundial, foi-se discutido os conceitos de refugiado e migrantes, além de criarem diplomas normativos que abarcassem as realidades regionais dos que tanto necessitam de proteção.

Do pós guerra até os dias atuais, surgiram a ACNUR e OIM, ambas organizações internacionais que possuem como objetivo, de modo geral, a proteção de refugiados e migrantes. Do direito internacional dos direitos humanos ao direito internacional dos refugiados, foram desenvolvidos

conceitos de migração como fenômeno social, tipos de asilo (em âmbito europeu e americano) e o *non-refoulement*. Do sistema europeu de proteção (por não abarcar as realidades de outras regiões) desenvolveu-se o sistema interamericano, que possui mecanismos de proteção regionais, tais como: Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), Corte Interamericana de Direitos Humanos, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Declaração de Cartagena de 1984, a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994 e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004. Como veremos mais a frente, esses conceitos e mecanismos possuem uma importância gigantesca no que tange à proteção dos refugiados, contudo, falham diversas vezes em seus objetivos.

O recorte específico desse trabalho sobre a proteção internacional dos refugiados justifica-se mediante a necessidade de entendermos e esclarecermos em que medida esses diplomas são eficazes em sua proteção, dado o fato de protegerem pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade extrema. O direito internacional dos refugiados, como fonte de proteção, é desenvolvido para assegurar proteção e dar oportunidade de iniciar uma nova vida. As políticas restritivas de asilo atuais, que buscam estabelecer controles migratórios, não estabelecem suficientes garantias para identificar e assegurar proteção aos solicitantes de asilo e refúgio e isso acaba desguarnecendo os que se encontram sob o manto de proteção da Organização das Nações Unidas (ONU).

Nesse artigo, como objetivos, realizaremos um estudo acerca do Direito Internacional dos refugiados. Estudaremos, no âmbito da Organização das Nações Unidas, os tratados internacionais que abordem a questão do refúgio. Analisaremos os fluxos migratórios atuais, especialmente aqueles configurados pelas agências internacionais como sendo

vinculados a situações de refúgio. Ao mesmo tempo que identificaremos em que medida os diplomas normativos no âmbito da ONU atendem adequadamente aos atuais fluxos de deslocamentos de pessoa que podem configurar hipóteses de refúgio. Assim, a partir das questões identificadas será traçado um panorama de proteção aos refugiados a nível mundial.

2. Contexto histórico: o pós-guerra e sua influência na proteção internacional da pessoa humana

Ao longo da história da humanidade, diversos fatores influenciaram e ainda influenciam as pessoas ao redor do mundo a migrar para outros territórios diferentes dos quais elas viviam e vivem. Contudo, foi a Segunda Guerra Mundial o evento histórico que mais desguarneceu pessoas de proteção estatal e gerou os maiores números de deslocamentos humanos no mundo moderno. Houve mais de 40 milhões de pessoas deslocadas oriundas da Europa, e por volta de 13 milhões de pessoas de origem alemã expulsas de países como Polônia, Checoslováquia e entre outros que compunham a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e, além disso, 11,3 milhões de trabalhadores forçados e pessoas deslocadas na Alemanha segundo dados da ACNUR (ACNUR, 2002, p. 13).

Após a Segunda Grande Guerra, os refugiados que antes existiam na casa dos milhares se transformaram em milhões, o que ameaçava de forma considerável a segurança interna dos países que acolhiam essas pessoas que não possuíam um sistema de proteção organizado. Por conta disso, houve a formação de dois tipos de grupos de refugiados: os judeus que no início da guerra foram expulsos da Alemanha, depois de terem todos os seus bens e nacionalidades usurpados, tornando-se apátridas, isto é, refugiados de fato. E, também, as pessoas que durante o conflito abandonaram seus países de origem por serem perseguidos e não possuíam proteção estatal, os refugiados propriamente ditos (JUBILUT, 2007, p. 26).

A fase inicial de universalização do instituto do refúgio surgiu quando o mundo estava em divisão, ocasionada pela bipolaridade entre Estados Unidos e seus aliados e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e seus simpatizantes, o que refletiu no tratamento empregado aos refugiados. Durante a Guerra Fria, a demanda do refúgio foi utilizada como propaganda política, pois a maior parte dos Estados que mais acolheram refugiados estavam divididos ou aliados em dois blocos opostos. Portanto, o processo de acolhimento desses refugiados, pessoas perseguidas e violadas em seus direitos humanos provenientes de um Estado oposto, tornou-se um instrumento político usado para desacreditar o bloco contrário. O que significou a qualificação de uma pessoa como refugiada não por critérios legais estabelecidos, mas pela sua origem (Ibid., p. 28). O bloco ocidental demonstrava interesse na disseminação dos direitos individuais e políticos, enquanto o bloco soviético realizou esforços em prol da defesa de direitos econômicos e sociais. Ambos direitos considerados relevantes para a proteção da dignidade humana e da pessoa em um contexto de coletividade (MOREIRA; BORBA, 2018, p. 63).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, e por conta das atrocidades cometidas durante seu período, a comunidade internacional constatou a necessidade urgente de criar mecanismos de proteção internacional. A partir desse marco começou a se configurar a primeira etapa do que conhecemos como direito internacional dos direitos humanos, sendo a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 o seu eixo central, que em seu artigo 14¹ vem consagrar o direito de todo ser humano a pedir asilo². Esse movimento dinâmico de direitos humanos desenvolvido após

¹ Artigo 14: 1. Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e gozar de asilo em outros países. 2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wpcontent/uploads/2018/10/DUDH.pdf>.

² O artigo 14 da Declaração garante ao refugiado o direito de buscar e gozar asilo em caso de perseguição. Esse artigo em conjunto com o direito de deixar um país (artigo 13) e o do direito a nacionalidade (artigo 15), podem ser

a Segunda Guerra Mundial se revelou como uma notável capacidade de estabelecer parâmetros comuns de tratados e declarações internacionais. Assim, como dito por Piovesan, se a segunda guerra mundial significou a ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar sua reconstrução (PIOVESAN, 2013, p. 192).

Motivada pela catástrofe humanitária e através da Organização das Nações Unidas, estabeleceu-se uma entidade de caráter universal cujo objetivo principal é cuidar dos refugiados. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), foi instituído em 1950 já contendo previsão para o término de suas atividades, porém, atua até os dias atuais como o órgão responsável pela proteção internacional dos refugiados, baseado na existência ainda constante de episódios que hodiernamente exortam o surgimento dos refugiados, o que fundamenta a sua existência. O ACNUR deu início as suas atividades em janeiro de 1951, tendo mandato inicial de três anos para poder reassentar refugiados europeus que estavam sem lar após a Segunda Guerra Mundial. Seu trabalho tem como base a Convenção de 1951 da ONU sobre Refugiados.

Outro órgão internacional importante, responsável pelos deslocados forçados, é a Organização Internacional para Migração (OIM), que de acordo com seu próprio site, é a principal organização intergovernamental mundial líder em migrações. Foi criada em 1951, no fim da Segunda Guerra Mundial, e trabalha em parceria com os governos, outras organizações e a sociedade civil para fazer frente aos desafios de migração. A Organização possui 173 Estados-membros, 8 Estados observadores e escritórios em mais de 100 países e se dedica a promoção de uma migração

relacionados diretamente ao holocausto já que redatores de diversos países que trabalharam na DUDH sabiam da rejeição dos refugiados judeus em seus territórios, provavelmente condenando-os à morte. O artigo 14 também deixa claro que o direito de pedir asilo não é irrestrito, já que esclarece que quem pedir asilo não o pode fazer por conta de “crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das nações unidas”. Desse modo, autores de crimes de guerra e pessoas consideradas culpadas por crimes contra a paz e contra a humanidade, não possuem direito ao asilo.

humana e ordenada para o benefício de todas e todos, fornecendo assistência e assessoramento a governos e migrantes, promovendo a cooperação internacional em questões migratórias. O trabalho da OIM abrange quatro grandes áreas de gerenciamento de migração: migração e desenvolvimento; facilitando a migração; regulando a migração; e migração forçada. “As atividades da OIM que abrangem essas áreas incluem a promoção da lei internacional sobre migração, debate e orientação de políticas, proteção dos direitos dos migrantes, saúde das migrações e a dimensão de gênero das migrações”³.

A Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que além de se consolidar como a estrutura legal dos refugiados, começou a ser tratada como outro ramo do direito internacional dos direitos humanos destinada a regular as relações dos Estados em matéria de refúgio. Assim, o Estatuto dos Refugiados irrompe para ratificar o direito humano de refúgio e, para tanto, possui a responsabilidade e compromissos com relação à entrada, saída, trânsito e/ou permanência de imigrantes em territórios nacionais.

Não obstante, o regime internacional dos refugiados pode ser definido como o conjunto de normas, leis e instituições feito com o objetivo de assegurar proteção e amparar os migrantes forçados que cruzaram uma fronteira internacional devido ao medo de perseguição, à violência generalizada em seus próprios países, agressão estrangeira, conflitos internos ou violação massiva de direitos humanos. Essa estrutura tem como base a definição de refugiado presente na Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 que foi alterada parcialmente por seu Protocolo Relativo de 1967 que, diante da eclosão de novos conflitos políticos armados em

³ Disponível em: www.iom.int/about-iom. Acesso em: 4 de mar 2020.

diferentes pontos da América Latina, África, Ásia e Europa Oriental, expandiu a definição de refugiado para abarcar essas novas realidades de refugiados. O instituto do refúgio vigente na atualidade resulta de uma uniformidade internacional que compreendeu ser a cooperação internacional o modo mais adequado para lidar com esse tipo de migração internacional forçada.

Durante os anos de 1960 a 1970, a comunidade internacional viveu um período de descolonização de Estados na África e Ásia, o que fez se estabelecer novos Estados independentes e, em consequência disso, novos refugiados, dado o surgimento de ideologias divergentes nesses novos países. De refugiados judeus e palestinos durante e após a Segunda Guerra, passou-se ao longo da década de 60 a surgirem refugiados oriundos do Afeganistão por conta da guerra travada contra a União das Republicas Socialistas Soviéticas. Na década posterior, foi a vez da América Latina a produzir esses refugiados, visto que nessa região prevaleciam diversos sistemas ditatoriais que não possuíam preocupação com os direitos humanos da sua população, exemplo disso são o Chile (1973-1990), Uruguai (1973-1985), Argentina (1976-1983) e o Brasil que durante as décadas de 60, 70 e 80 sofreu com a Ditadura Militar no país.

Da Segunda Guerra Mundial e o Pós-Guerra até os dias atuais, a problemática dos refugiados continua urgindo contrariando as previsões iniciais. Motivos como o nacionalismo, conflitos étnicos entre grupos de origem diferentes, a necessidade de algumas pessoas de deixar seu país de origem em função de problemas econômicos⁴ e da concretização da proteção por base dos Estados (o que dificulta a acolhida de refugiados em seu território por medo de que a abertura a estrangeiros ocasione problemas

⁴ Situação essa não abrangida pelo refúgio, mas verificada em meio aos casos de solicitação de refúgios a serem avaliados.

em sua economia) e as violações de direitos humanos qualificam cada vez mais pessoas como refugiadas. O acolhimento destas pelos Estados, ao invés de se basear de forma exclusiva em questões humanitárias, acaba sendo influenciada por aspectos políticos e econômicos. O que dificulta mais ainda a vida das pessoas que necessitam de auxílio.

2.1 Direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional dos refugiados

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH) nasceu como uma resposta à barbárie totalitária, as atrocidades e aos horrores cometidos ao longo do totalitarismo da era Hitler (PIOVESSAN, 2009, p. 108). Iniciou um processo que ficou conhecido como “justicialização” dos direitos humanos, pois objetivou definir de maneira clara o que era entendido como direitos essenciais inerentes a toda pessoa humana e apontou diretrizes que, levando em conta a soberania estatal, deveria prevalecer sobre todas as jurisdições. O reconhecimento de limites postos à soberania estatal e do indivíduo como sujeito de Direito Internacional que alcançasse a titularidade de direitos e deveres não apenas na esfera nacional como na internacional foram duas concepções determinantes para a configuração desse novo regime (MOREIRA; BORBA, 2018, p. 62).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos é entendido como o *corpus juris* de salvaguarda do ser humano, formado por normas, princípios e conceitos elaborados e definidos em tratados, convenções e resoluções de organismos internacionais, consagrando, assim, direitos e garantias que possuem como propósito comum a proteção do ser humano em todas e quaisquer circunstâncias, principalmente em suas relações com o poder público, e, no plano processual, por mecanismos de proteção dotados de base convencional ou extra convencional, que operam basicamente mediante os sistemas de petições, relatórios e investigações,

nos planos globais e regionais. Esse corpus juris de proteção surge do direito internacional e adquire autonomia, na medida em que regula relações jurídicas dotadas de especificidade, imbuído de hermenêutica e metodologia próprias, e seus métodos de interpretação evidenciam sua autonomia e especificidade, sem que se separe dos cânones de interpretação no direito dos tratados (CANÇADO TRINDADE, 2013, p. 412).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos por possuir, como um de seus objetivos, a proteção do ser humano em todas e quaisquer circunstâncias, seu corpus normativo abarca de maneira *lato senso* o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados. O DIH, DIR e o DIDH confluem na realização do propósito comum de proteger a pessoa humana em tempos de paz e de conflitos armados, seja em seu próprio país, seja em qualquer outro Estado. O DIDH tem-se norteado de princípios básicos inspiradores de toda sua evolução. Os princípios são: o da universalidade, da integralidade e da indivisibilidade dos direitos protegidos que são inerentes a pessoa humana e, conseqüentemente, anteriores e superiores ao Estado e demais formas de organização político social, tal como o princípio da complementaridade dos sistemas e mecanismos de proteção. Esse corpus juris de proteção forma um todo harmônico e indivisível que protege e salvaguarda as pessoas carentes de proteção, dentro e fora de seu país de origem (CANÇADO TRINDADE, 2013, p. 413).

Assim, o DIDH é como um corpus juris de proteção do ser humano que emerge sobre um novo sistema de valores superiores. Dessa forma, o indivíduo não é reduzido a um 'objeto' de proteção, visto que é reconhecido como sujeito de direito titular de direitos que lhes são inerentes e que emanam de maneira direta do ordenamento jurídico internacional (CANÇADO TRINDADE, 2013, p. 413). Os indivíduos são sujeitos de direito tanto interno como internacional e ocupam posição central no âmbito do Direito

Internacional dos Direitos Humanos, sejam ou não vítimas de violações de seus direitos internacionalmente consagrados (CANÇADO TRINDADE, 2013, p. 431).

Ademais, o direito internacional dos refugiados, cuja origem remota é o instituto do asilo territorial, desenvolveu-se na primeira metade do século XX, até receber o tratamento atual, dado pela Convenção de Genebra de 1951 e pelo Protocolo de Nova Iorque de 1967. O atual regime do direito internacional dos refugiados ainda é o baseado no ACNUR, na Convenção e no Protocolo, razão pela qual a análise da matéria deve ser baseada, necessariamente, na estrutura da Convenção. Assim, a primeira característica do refúgio é o fato dos solicitantes estarem dentro de seu próprio Estado. O objetivo da Convenção de 1951 não foi solucionar todos os problemas relativos à migração forçada, mas aqueles casos em que os migrantes se encontrem dentro da jurisdição do Estado do qual são nacionais. Tanto a DUDH como a Convenção de 1951 são centrais na estruturação dos respectivos regimes internacionais de direitos humanos e refugiados.

Portanto, o principal requisito para o reconhecimento do estatuto de refugiado, previsto no art. 1º da Convenção de 1951, é a existência de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Esta perseguição potencial deve ser exercida no Estado de nacionalidade, com isso, o refugiado deixa de contar com a proteção efetiva do Estado do qual é nacional. Quanto à grave e generalizada violação de direitos humanos, trata-se de critério flexível, que busca corrigir as limitações constantes na Convenção de 1951 e aproximar, ainda mais, o direito internacional dos refugiados e o direito internacional dos direitos humanos. Contudo, é um critério de difícil aplicação prática, pois depende da qualificação política do Estado que recebe a solicitação de refúgio da situação no Estado de origem.

A proteção das vítimas de perseguição, antes ligada aos conflitos ocorridos na Europa na primeira metade do século XX, e à instabilidade política que se sucedeu durante os anos da Guerra Fria mudou e agora a questão dos refugiados se globaliza, em função da expansão dos deslocamentos humanos em massa para o nível mundial, a intensificação dos esforços de assistência humanitária e a ampla cobertura de casos paradigmáticos pela mídia. Em consequência disso, Estados que antes possuíam pouca tradição no recebimento de refugiados passam a receber fluxo cada vez mais relevante dessas pessoas. Para tanto, o direito internacional dos refugiados passa a lidar com novas problemáticas que fogem do padrão até então comum de mera análise da subsunção dos casos concretos aos requisitos previstos na Convenção de 1951, o que dificulta a situação das pessoas que solicitam refúgio, e isso evidencia que os países interpretam as normas do Direito Internacional dos Refugiados de acordo seus próprios interesses, principalmente por não haver uma autoridade supranacional para compeli-los a cumpri-las.

3. Conceituando refugiado e refúgio

3.1 Migração como fenômeno social

A migração é um fenômeno social que reverbera ao longo dos anos e depende de diversos fatores. É um fenômeno social e demográfico complexo, que ao mesmo tempo em que o fluxo migratório possui características universais e estruturalmente semelhantes a outros fluxos, este desenvolve historicamente e socialmente sua singularidade (KINGLEY, 1980, sem página). Ainda, possui-se indícios de fluxos migratórios de homínídeos de antes mesmo do homo sapiens (IMDH; MIGRAMUNDO; FICAS, 2019, p. 6).

Contudo, nem sempre a migração é entendida como fenômeno social. É vista frequentemente como um “problema” a ser resolvido ou como um

elemento de “ameaça” à soberania nacional do país em que os migrantes permanecem. Essa ótica distorcida e equivocada é o motivo pelo qual diversas políticas migratórias são cada vez mais restritivas, como em outros países e no Brasil, que ao invés de reduzirem os fluxos migratórios, tornam-se mais propícios à exploração e perigosos para quem precisa ou deseja migrar (IMDH; MIGRAMUNDO; FICAS, 2019, p. 07).

Esse entendimento sobre migrantes é prejudicado ainda por estereótipos e pela desinformação sobre migrações e migrantes em geral, que são reforçados por conteúdos equivocados (Fake News) que circulam pela internet (IMDH; MIGRAMUNDO; FICAS, 2019, p. 7). Porém, sabe-se que migrantes e refugiados trazem consigo um histórico, uma bagagem cultural, social e intelectual que não pode ser desconsiderada, o que acaba sendo feito por conta de informações que não são verdadeiras, o que influencia em como esses migrantes são inseridos dentro da sociedade do país que os recebem. Por vezes são hostilizados, sofrem violências físicas, psicológicas e possuem dificuldades em encontrar trabalho. A aceitação e a inclusão dos migrantes e refugiados em um país novo precisa ser vista como uma das formas de outorgar dignidade humana que estes perderam ao longo dos caminhos que os levaram até um lugar seguro para poder ficar.

A migração faz parte da história da humanidade, com menor e maior intensidade, trazendo benefícios e enriquecendo culturalmente os lugares pelos quais os migrantes passam. A migração é uma extensão do direito de qualquer ser humano de ir e vir, é além de um fenômeno social. Desse modo, critérios históricos que servem de determinação de naturalidade não bastam para avaliar o pertencimento de uma pessoa a um determinado país.

Outro ponto importante que se deve lembrar é o uso do termo “ilegal” quando usado para se referir aos migrantes. O uso do termo ilegal

associado às migrações carrega uma conotação negativa e depreciativa da condição de ser migrante pois passa a ideia de que o ato de migrar é considerado em si uma atividade ilícita, quando na verdade é um direito humano. No ano de 2014, a PICUM (*Platform for Internacional Cooperation on Undocumented*), que possui sede em Bruxelas (BEL), lançou uma campanha intitulada *#WordsMatter*, em que o objetivo era o fim do uso do termo “ilegal” em todos os idiomas falados nos países que são membros da União Europeia (UE) para falar acerca das migrações em qualquer situação (IMDH; MIGRAMUNDO; FICAS, 2019, p. 11). A OIM recomenda que os migrantes sejam chamados de “migrante irregular ou “migrante indocumentado”.

Ainda assim, no site do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia consta ainda o termo “ilegal” ao tratarem de migração. Diz que em março de 2016, “o Conselho adotou conclusões sobre o auxílio à imigração ilegal”, apelando que os países melhorassem a cooperação e a partilha de dados, analisassem a forma como as mídias sociais são utilizados no auxílio à imigração ilegal, trabalhassem mais estreitamente com o setor privado e melhorassem a cooperação com os países de origem e trânsito de migrantes. Consta que a UE trabalha em estreita ligação com os países de origem e de trânsito dos migrantes, com objetivo de combater as redes de imigração ilegal já que de acordo com a Europol e a Interpol mais de 90% dos migrantes pagaram passadores para tentarem chegar a Europa e, por se tratar de um negócio lucrativo (3 a 6 milhões de euros em 2015) para as redes criminosas e com baixo nível de risco de detenção da infração, “a UE tomou medidas decisivas visando combater as redes criminosas que se aproveitam dos migrantes vulneráveis”.⁵

⁵ Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/>. Ver também: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/10/council-conclusions-on-migrant-smuggling/>.

Cabe ressaltar que os migrantes que estão inseridos nessa porcentagem buscam ajuda, uma nova vida e segurança. Fogem de seus lares principalmente por conta da guerra e isso não os tonam ilegais. O que percebemos é uma política excludente baseada em anos de preconceitos mascarados pela justificativa do medo. Seja de barco, lancha, balsa ou navio, quem coloca em risco a si próprio, sua família e isso inclui crianças (sabemos que o número de crianças em deslocamento forçado é maior que o de adultos) e deixa uma vida para trás, não tem escolha a não ser fugir e buscar auxílio de quem pode garantir essa travessia de mundos, independente dos riscos.

Ainda que as migrações em direção à Europa constituam um fator demográfico importante, a reação a esses novos fluxos foi, desde sempre, desproporcional, isto é, a forma como os migrantes são tratados. A reação a esses novos fluxos diz mais a respeito aos sentimentos de inseguranças vividas por seus cidadãos manipuladas por seus políticos do que a qualquer risco real que os migrantes, ao atravessarem as fronteiras da EU, pudessem colocar aos sistemas social e econômico vigentes. Os mecanismos globais crescentes de controle sujeitam os migrantes em diferentes partes do mundo a processos de criminalização, principalmente na União Europeia, por conta do seu processo de integração e dessa abordagem comum acerca da questão migratória (DIAS, 2014, p. 7).

3.2 A união europeia e sua política (excludente) de asilo/refúgio

O asilo, como um dos meios de alguém conseguir proteção de um Estado é um instituto antigo com origem na Antiguidade Clássica. Logo quando surgiu, o asilo possuía caráter religioso e beneficiou em particular os criminosos comuns, já que nessa época a proteção de criminosos políticos poderia constituir um ato de afronta entre os Estados, o que, posteriormente, com a criação das embaixadas, o asilo passou a ter caráter

diplomático, baseando-se na teoria da extraterritorialidade (CIERCO, Et al., 2017, p. 8). A concessão do asilo é a autorização legal de entrada em um país, Estado/nação. Isto é, a permissão de estadia assentida para um refugiado que se viu obrigado a fugir da sua terra natal para que em outra, com garantias, pudesse iniciar em segurança uma vida nova, longe das perseguições, intolerância e da guerra (RODRIGUES, 2006, p. 5).

O século XVII foi decisivo no que concerne ao Instituto do Asilo. Nesse período, o instituto do asilo era visto pelos percursores do Direito Internacional, tal como Suarez, Wolf e Grotius (o pai do Direito Internacional), como um Direito Natural, o que tornava sua garantia uma obrigação do Estado. Os Estados, ao concederem asilo, agiam em benefício da comunidade, em respeito ao dever humanitário internacional que a eles era incumbido (RODRIGUES, 2006, p. 6). No século XVIII, o direito de asilo é proclamado na Constituição Francesa de 24 de junho de 1793, que em seu artigo 120 estabelece que o povo francês “(...) dá asilo aos estrangeiros exilados de sua pátria por causa da liberdade. Recusa-o aos tiranos”. Contudo, essa ideia não obteve repercussão nos textos constitucionais no contexto europeu. Ao contrário, o direito de asilo passou de um direito humano individual para se tornar um direito do Estado de acolher ou não um estrangeiro que requeresse asilo (RODRIGUES, 2006, p. 7).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos se propôs a esclarecer em seu artigo 14º n.º1, que “toda a pessoa sujeita à perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo noutros países”. Porém, esse direito não pode ser invocado “no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas”. O direito ao asilo que consta na Declaração possui uma limitação que concerne ao fato do indivíduo possuir liberdade de buscar asilo, porém nenhum Estado é obrigado a concedê-lo.

O sistema de asilo da União Europeia (UE) é regulado, além da Convenção Internacional, por um conjunto de diretivas em que a Convenção de Dublin – sistema concebido em 1990 e posta em vigor desde 1997 – constitui a regulação da UE para agilizar o processo de candidatura ao estatuto de refugiado nos Estados-membros, em que prevê que a apresentação do pedido de asilo seja feita no país em que o requerente entrou no território europeu, o que restringe a circulação e proteção a esse país. A UE possui as bases jurídico-constitucionais da política comum de asilo concentradas no artigo 78º do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia, que integra no capítulo 2 do título V da Parte III, que se dedica ao espaço de liberdade, segurança e justiça. Trata-se, na verdade, de uma atribuição fundamental da UE que o artigo 3, nº 2, do Tratado da União Europeia formula e que deixa claro que existe para o “controle na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a esse fenômeno” (PICARRA, 2016, p. 5).

A Convenção de Dublin foi revista e substituída em 2013 pelo Regulamento de Dublin II, que futuramente foi revisto pela Comissão Europeia, o que criou as bases da reforma do Sistema de Dublin (2008) e revisto pelo Regulamento de Dublin III em 2013. A importância dessas revisões está no reconhecimento de que há países da UE que, por se encontrarem em zonas de fronteiras do espaço europeu, recebem um fluxo maior de pessoas e não possuem condições de oferecer apoio e proteção àqueles migrantes que requerem asilo, o que acarreta na transferência desses migrantes para outros países da UE. Muitos Estados-membros não assumem as diretivas da mesma forma, o que ocasiona um amplo espaço para interpretações desse sistema de proteção e atrasos na transposição efetiva dos migrantes. Isso explicita a ineficácia desse sistema em matéria de direitos humanos, pois não salvaguarda de maneira integral os direitos dos refugiados que buscam proteção (OLIVEIRA; PEIXOTO; GOIS, 2017, p. 81).

A União Europeia, ao contrário da América Latina, não possui uma tradição na prática de asilo. Pelo contrário, em matéria de asilo, a UE possui um traço estruturante na política comum de asilo que é a proibição geral de aproximação de todos aqueles que tiveram de abandonar o seu país de origem em circunstâncias dramáticas. O que restringe o acesso legal de pessoas carecidas de proteção internacional à UE que não reúnam as condições de entrada exigidas aos nacionais de países terceiros nos termos do artigo 6º do Código das Fronteiras Schengen⁶. Essas políticas europeias de proteção são a securitização da migração acelerado nos anos de 1990, que nada mais é do que a identificação do migrante como ameaça à União Europeia e a seus 27 Estados membros, e está relacionada ao desenvolvimento da área de livre circulação no interior da UE. Assim, as medidas de controle das fronteiras externas da UE se tornaram mais rígidas, o que institucionalizou a migração como ameaça principal à manutenção do que o Tratado de Lisboa define como “Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça” (OLIVEIRA; PEIXOTO; GOIS, 2017, p. 52). Os migrantes deixaram de ser úteis a partir do momento em que sua força de trabalho deixou de ser necessária, com a recuperação da Europa pós Segunda Guerra. Essa força de trabalho convidada à Europa em caráter temporário desde o início objetivava o retorno do migrante ao seu país de origem assim que seu trabalho não tivesse mais utilidade. Porém, muitos

⁶ O Acordo de Schengen foi determinante na extinção do controle nas fronteiras internas entre Alemanha, França, Bélgica Holanda e Luxemburgo. Os procedimentos para a efetivação dessas medidas de proteção foram consolidados em uma convenção em 1990 e entrou em vigor em 1995, adotando regras comuns e de cooperação intragovernamental para garantir os controles nas fronteiras externas do espaço Schengen. Com o fim das fronteiras internas e a permissão da livre circulação de pessoas na comunidade, medidas compensatórias se fizeram necessárias, isto é, a liberdade na área comum só seria garantida com a segurança interna o que resulta na regulação dos reforços dos controles das fronteiras externas, para que quem não estivesse autorizado permanecesse fora, como os imigrantes sem documentos e pessoas que tiveram seus pedidos de asilo não aceitos. A Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen ao tratar de segurança instituiu um vínculo entre imigração e asilo com criminalidade. VELASCO, Suzana. A imigração na união europeia: uma leitura crítica a partir do nexo entre securitização, cidadania e identidade transnacional. Tese (Mestrado em Direito Internacional) – Programa de Pós Graduação em Direito Internacional, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 55. 2012. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strsecao=resultado&nrseq=19264@1>. Acesso em: 21 jan 2020.

migrantes que trabalhavam dentro dos Estados europeus não poderiam voltar para seus países de origem já que haviam fixado seus lares, estimularam seus parentes a emigrar e haviam construído família dentro da Europa (OLIVEIRA; PEIXOTO; GOIS, 2017, p. 54).

Em dezembro de 2008, a Diretiva 2008/155/EC do Parlamento Europeu e do Conselho da UE, substituiu as previsões do artigo 23 e 24 da Convenção de Schenger estabelecendo medidas mais repressivas. Essa Diretiva do Retorno, como ficou conhecida, entrou em vigor em janeiro de 2019, determinando a adoção de padrões e procedimentos nos Estados para a expulsão de “imigrantes ilegais” e permitindo que eles sejam detidos por seis meses, que pode ser renovado duas vezes, antes de serem expulsos. Além disso, depois de expulso, o “imigrante” não pode voltar à UE pelo período de cinco anos, proibição essa que pode se estender caso o nacional de país terceiro venha a constituir uma ameaça grave para a ordem pública, à segurança pública ou à segurança nacional (OLIVEIRA; PEIXOTO; GOIS, 2017, p. 67-68).

As pessoas que necessitam de proteção internacional e que não conseguem obter meios de subsistência na região próxima do país que foram obrigadas a abandonar sujeitam-se a viagens clandestinas que, muitas vezes, tragicamente, não são concluídas. Ademais, essa situação favorece a atividade dos passadores ilegais e do tráfico de pessoas. Tendo isso em mente, podemos perceber como a abordagem da UE em relação aos asilados, refugiados e migrantes é excludente. Incontáveis vidas são perdidas no Mar Mediterrâneo e tem-se comparado com o período durante e pós Segunda Guerra Mundial. Apenas em 2018, mais de 1,6 mil pessoas morreram ou desapareceram nas rotas oceânicas que levam à Europa. Entre janeiro e julho de 2018 uma em cada 18 pessoas morreu ou desapareceu.

Em 2017, no mesmo período, uma em cada 42 pessoas⁷. Em 2016, foram mais de 5.000 mortos e no ano de 2015, 3.700 migrantes morreram afogados ao tentarem cruzar as águas do Mediterrâneo com o objetivo de chegarem à Europa. Como demonstração dessa política excludente da UE e de maneira que demonstra como ela externa seus problemas, em março de 2016 foi assinado um tratado com a Turquia que objetivava a contenção do fluxo dos refugiados em seu litoral por três bilhões de euros. Em junho de 2017 a UE destinou fundos para que a guarda costeira Líbia fosse treinada e evitasse que os barcos saíssem de sua costa. Com o Afeganistão foi feito um tratado que permitia a devolução de refugiados afegãos barrados na Europa pelo valor de cinco milhões de euros⁸.

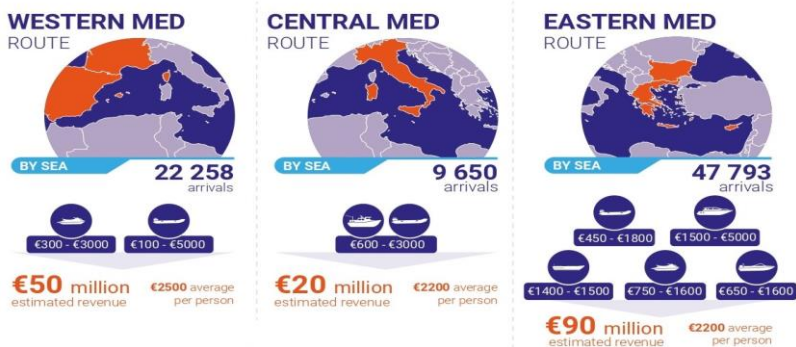
Ante o exposto, as medidas de restrição que visam tolher a migração regular falham em conter a mobilidade humana, como também servem de estímulo ao tráfico de pessoas e ao contrabando de migrantes, o que fortalece de maneira direta redes criminosas e expõe “aqueles que já se encontram em situação vulnerável a riscos ainda maiores de violações de seus direitos. Esses efeitos negativos são potencializados em casos de migração forçada, em que migrar é uma estratégia de sobrevivência e não uma escolha voluntária” (MILESI; COURY; ROVERY, 2018, p. 71).

No gráfico abaixo, é possível identificar as principais rotas e os respectivos valores cobrados pelos traficantes/contrabandistas de pessoas que ilegalmente tentam inserir os refugiados dentro da UE.

⁷ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/mortes-no-mediterraneo-atingem-proporcao-inedita-aponta-agencia-da-onu-para-refugiados/>

⁸ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/23/internacional/1485186262_856877.html#:~:text=Segundo%20cifras%20do%20Acnur%2C%20%C3%B3rg%C3%A3o,2016%20foram%20mais%20de%205,000.&text=Algumas%20rotas%2C%20como%20a%20do,das%20cercas%20que%20foram%20oerguidas.

Gráfico 1 – EMSC os lucros dos contrabandistas



Em 2017, foi contabilizado mais de 62.000 refugiados que permaneciam retidos em território grego, amontoados em centros de acolhida ou em tendas de lona sofrendo com frio. Em 2015, os países membros da união europeia se comprometeram a redistribuir em dois anos 160.000 refugiados com direito a asilo que já estavam em território europeu, porém, um ano depois, foram realocados apenas 8.741. No relatório Tendências Globais 2019 da ACNUR é citada “la llegada de refugiados y migrantes a Europa por mar” como uma das ocasiões importantes que contribuíram para os deslocamentos massivos durante a última década. Não obstante, recentemente, a Grécia foi centro de mais um escândalo envolvendo refugiados. Nesse caso em questão, o jornal The New York Times afirmou que o governo da Grécia, desde março deste ano, expulsou e deixou em alto mar, em botes infláveis, pelo menos 1.072 refugiados, incluindo bebês, e isso foi comprovado por testemunhas. Esse caso tem relação direta com o novo governador da Grécia, “que assumiu uma linha mais dura contra os migrantes”⁹. Em duas ações, a UE teve clara iniciativa: terceirizou o problema para países que possuem uma reputação duvidosa

⁹Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/08/14/world/europe/greece-migrants-abandoning-sea.html#click=https://t.co/rnXNImi6am>.

em relação aos direitos humanos e construiu muros. Mesmo com o dever inerente do direito internacional de acolher refugiados, foram construídas na Europa 1.200 quilômetros de cercas anti-migrantes desde a queda do muro de Berlim, sendo sua maior parte construída a partir de 2015¹⁰.

O Conselho Europeu e o Conselho da União Europeia criaram políticas migratórias com o objetivo de “salvar vidas no mar e combater as redes criminosas”. Hodiernamente, existem três operações destacadas no mediterrâneo que visa resgatar os migrantes em risco e lutar contra a “introdução clandestina de migrantes” e está cooperando “com os países de origem e de trânsito dos migrantes com vista a dismantelar as redes criminosas”. Sem esquecer do Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes que ajuda os Estados-membros a reprimir a introdução clandestina de migrantes. As operações são para proteger as fronteiras da UE, combater os passadores de migrantes e resgatar os migrantes em perigo. A operação Themis (antiga Triton) cobre o Mediterrâneo Central, a operação Poseidon cobre o Mediterrâneo Oriental e, por fim, a operação Indalo cobre o Mediterrâneo Oriental. Há, também, a missão no Níger, para ajudar as autoridades locais a controlarem a migração irregular e a operação militar Sophia (maio de 2015 e março de 2020) cujo objetivo é combater os passadores e traficantes de migrantes no Mediterrâneo¹¹.

A operação Themis criada em fevereiro de 2018 substituiu a operação Triton, lançada em 2014 com a missão de apoiar a Itália na vigilância das suas fronteiras no Mediterrâneo Central e evitar a entrada de combatentes terroristas estrangeiros na UE. A operação Poseidon cobre o mediterrâneo

¹⁰ Ibid.

¹¹ Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/>

Oriental desde 2006, focada na vigilância das fronteiras ao longo da fronteira marítima na Grécia com a Turquia. A operação Indalo cobre todas as atividades na rota do Mediterrâneo Ocidental entre Marrocos e Espanha. A EUCAP Sael Niger é uma missão civil lançada em 2012 para ajudar as autoridades do Níger a reforçar sua segurança, pois é um ponto geográfico crítico para os fluxos migratórios em direção à Europa, pois 90% dos migrantes da África Ocidental passam pelo Níger a caminho da Líbia. O Conselho, em maio de 2015, tanto concordou em reforçar essa missão duplicando seu orçamento como em 2016 prorrogou o mandato da missão até julho de 2018 e prorrogado pela última vez em setembro de 2018 que expira em setembro de 2020 a fim de controlar e combater melhor a migração irregular¹².

Gráfico 2 - UE Mediterranean operations 2015-2020



Fonte: Conselho Europeu (2020).

Não podemos esquecer que os refugiados são vítimas da insegurança e do terrorismo e não as causas (MURILLO, 2009, p. 122). Por isso:

[...] cuando las vías de acceso legales fueron cerradas para los inmigrantes económicos en los países industrializados, las mafias de delincentes

¹² Ibid.

organizados se reprodujeron por todo el mundo; esto debido, entre otros factores, a que tanto los refugiados como los inmigrantes irregulares recurrieron a las organizaciones criminales para salir de sus países de origen y entrar de manera clandestina al país de asilo o de trabajo según el caso. (PRIETO-GODOY, 2013, p. 92 e 93).

A Europa necessita solucionar seus problemas internos relativos aos mecanismos de proteção, estender e aplicar esses mecanismos de maneira efetiva que possa garantir a eficácia destes e, também, reprimir os avanços da máfia de tráfico de pessoas, máfia essa que se aproveita da fragilidade dos migrantes e refugiados tirando vantagens da miséria para obter lucro¹³. Os direitos humanos dos migrantes surgem como prerrogativa desequilibrada se comparada às ameaças supostamente sofridas pelos Estados-membros diante do fenômeno do contrabando de migrantes e do que chamam de delinquência organizada relacionada a ele. O perigo para as vidas dos migrantes é colocado ao lado da preocupação com o custo para a comunidade internacional com atividades de resgate, atenção médica, alimentação, alojamento e transporte dessas pessoas (DIAS, 2014, p. 60).

3.3 Tipos de asilo e migração

Pode-se dividir o direito ao asilo em três categorias: 1- O asilo político, que é a proteção concedida por um Estado nacional ao estrangeiro perseguido por suas opiniões políticas, religiosas ou raciais; 2- O asilo diplomático é concedido ao estrangeiro pela autoridade diplomática brasileira no exterior; 3- e, por fim, no asilo territorial o agente está no território do Estado que concede o asilo e não no território do Estado onde é perseguido e é de onde derivou-se o refúgio¹⁴. Direito de asilo é diferente

¹³Disponível em: <https://nacoesunidas.org/trafico-de-pessoas-aproveita-vulnerabilidade-de-migrantes-e-refugiados-diz-onu/>

¹⁴ “Pues bien, el derecho de asilo territorial consiste en la facultad de los Estados de otorgar protección en su territorio, en el ejercicio de su soberanía y por razones humanitarias, a extranjeros o apátridas, cuando estas personas

do direito de refúgio. O direito de asilo surge da perseguição ao indivíduo, o refúgio é fundamentado em uma perseguição a um grupo de indivíduos, em função de sua raça, religião, nacionalidade ou opção política. O refugiado deve ter fundado temor de perseguição em seu país, onde não encontrará um julgamento justo, com o devido processo legal (VARELLA, 2019, sem página).

Diferente do estatuto de refugiado que a partir do momento é concedido passa a valer internacionalmente, o Direito de Asilo e o país de acolhimento funcionam de maneira diferente. Atualmente, ainda não há entendimento entre os Estados sobre a sua obrigatoriedade e extensão. Dessa forma, a regulamentação do asilo fica sob a responsabilidade de cada país. A concessão de Asilo representa o exercício de um ato soberano próprio dos Estados, em que o cumprimento não está sujeito a nenhum organismo internacional e possui um caráter constitutivo (CIERCO, Et al. 2017, p. 20).

Conforme definição apresentada pela ACNUR, “um migrante é uma pessoa que, por razões diferentes daquelas mencionadas na definição de refugiado, deixa voluntariamente o seu país para se instalar em outro lugar” (ACNUR, 2011, p. 16). Assim, quando há o deslocamento de um grande número de pessoas de um país para outro estamos nos referindo ao fenômeno migratório.

O tipo de migração que abordamos ao longo deste artigo é a migração forçada/involuntária, e, ao contrário dela, há a migração voluntária que ocorre quando o deslocamento acontece com o objetivo de buscar melhores condições de vida, ocasionada, na maioria das vezes, pela busca de melhores oportunidades de trabalho.

demandan dicha protección porque el Estado de su nacionalidad u origen, no quiere o no puede protegerlas”. ROTAECHE, Cristina J. Gortázar. Los refugiados de facto. *Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, 95-106, p. 97. Disponível em: <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/5009/4822>. Acesso em: 20 jan 2020.

As duas categorias são protegidas por instrumentos internacionais. Assim, a migração internacional involuntária possui proteção em documentos internacionais específicos e nas ações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. As normas internacionais referentes a esses fluxos migratórios estão divididas em três vertentes da proteção internacional: o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Humanitário. Não obstante a migração internacional voluntária está protegida por tratados e resoluções da Assembleia Geral da ONU.

A palavra “migrante” é atribuída às pessoas que se deslocam dentro de seu próprio país e usada para falar de deslocamentos internacionais. Já o termo imigrante, refere-se especificamente às pessoas que vêm de um outro país, ao passo que “emigrante” é aquele que deixa seu país de origem para viver em outro, isto é, o imigrante é considerado um emigrante para seu país de origem e vice-versa (IMDH, MIGRAMUNDO, FICAS, 2019, p. 10).

É importante ressaltarmos que há diferença entre migrantes e refugiados. Isto é, todo refugiado é migrante, porém nem todo migrante é refugiado. Os refugiados, tal como os migrantes, também saíram de seus países para outros. O que os diferencia é o motivo do deslocamento. Os refugiados são forçados a migrar, pois permanecer em seu país de origem configura risco a sua própria vida, uma grave ameaça ou um fundado temor de perseguição. No caso dos migrantes, ao menos em tese, não há necessariamente riscos a sua vida ou à integridade física caso retornem a sua terra natal (IMDH, MIGRAMUNDO, FICAS, 2019, p. 13).

3.4 Definição de refugiado no direito internacional e o princípio da não devolução

No âmbito do direito internacional, o conceito de refugiado resulta da leitura comparada de três instrumentos internacionais: o Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) de 14 de dezembro de 1950, a Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque, de 31 de Janeiro de 1967. De acordo com o artigo^{1º} A (2) da Convenção de Genebra, o conceito de ‘refugiado’ aplica-se a qualquer pessoa:

Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar. (ONU, 1951, p. 2).

Assim, aquele que preencher os critérios então constantes nessa definição, pode ser considerado refugiado. O estatuto dos refugiados confere aos seus titulares diversos direitos, dentre os quais, o direito de associação, o direito de propriedade, o direito ao livre exercício da profissão, o direito à habitação, o direito à educação, o direito à assistência pública, o direito de livre circulação, o direito a possuir documentos de identidade e de viagem, o direito à igualdade de tratamento no que tange aos encargos fiscais, entre outros, que se encontram nos artigos 12 e 29 da Convenção de Genebra.

Além de definir juridicamente o conceito de refugiado, o regime criava apenas uma obrigação aos Estados-parte: o impedimento de devolver refugiados para países onde estavam sendo ameaçados de perseguição ou

foram efetivamente perseguidos (ROCHA; MOREIRA, 2010, p. 20). O *non-refoulement*, o princípio de que um Estado não deve obrigar uma pessoa a retornar a um território onde ela possa ser exposta à perseguição, configurou-se no pós-guerra como princípio básico e do direito internacional dos refugiados, consagrando-se no artigo 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. O artigo define *non-refoulement* de maneira que:

Nenhum dos Estados Membros expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas. (ONU, 1951, p. 15 e 16).

Se o princípio de *non-refoulement* for qualificado como uma norma *jus cogens*, toda e qualquer transgressão que esteja sob seu domínio, seja ela unilateral, bilateral ou multilateral é ilegal. Portanto, os Estados se tornam impedidos, de maneira individual ou coletiva, de violarem, independente da circunstância, essa norma. A categorização da obrigação do *non-refoulement* como *jus cogens* é um poderoso instrumento para garantir a proteção dos indivíduos, principalmente dos refugiados (VIEIRA DE PAULA, 2006, p. 51). Uma pessoa que é obrigada a fugir de seu território de origem deve ser protegida contra a devolução para um país onde corra o risco de ser submetida a tratamentos desumanos. Exemplo disso é a Convenção de 1984 Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanas e Degradantes que em seu art. 3º proíbe categoricamente a devolução de um indivíduo a um país onde existe o risco dessa pessoa ser torturada e a Convenção Americana de Direitos Humanos em seu artigo 22.

Em julho de 2020, foi noticiado que a ONU denunciou que um grande número de mulheres que saíram da Coreia do Norte em busca de trabalho foram vítimas de abusos feitos por membros das forças de segurança norte-coreana após terem sido obrigadas a voltar ao país. A denúncia foi feita através de um relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos com base nos relatos de cerca de 100 mulheres norte-coreanas que relatam entre outros abusos, violações, abortos forçados, espancamentos e revistas corporais invasivas. Essas mulheres foram detidas entre 2009 e 2019 e contam que mesmo os locais em que ficaram detidas eram considerados insalubres e com pouca alimentação. Os testemunhos que estas mulheres contam sugerem que, muitas vezes, eram vítimas de trabalho forçado ou de exploração sexual em outros países, eram vistas como traidoras pelas autoridades norte-coreanas e que deveriam ser punidas por terem entrado em contato durante o período fora do país com pessoas de outras confissões religiosas. No relatório em questão, o Alto Comissariado da ONU pediu que os países estrangeiros que foram ou são destino das mulheres norte-coreanas, principalmente a China, por ter fronteira com a Coreia do Norte, para respeitarem o princípio de *non-refoulement*, isto é, de não devolverem pessoas para países em que estas possam enfrentar riscos reais de violações de direitos humanos¹⁵.

Cançado Trindade (2004, p. 429) explica que a consagração desse princípio fundamental de Direito Internacional dos Refugiados, ampliado pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos como sendo jus cogens, acarreta uma limitação à soberania estatal (seja extradição, deportação ou expulsão) em prol da integridade e bem-estar da pessoa humana. Foi através desse princípio que o regime de refugiados, como os dos direitos

¹⁵ Disponível em: <https://www.jn.pt/mundo/oficiais-norte-coreanos-abusaram-de-dezenas-de-mulheres-repatriadas-denuncia-a-onu-12474068.html>

humanos, reconhecera a existência do indivíduo no cenário internacional, ao torná-lo titular de direitos. Porém, o regime recém criado, em 1951, não estabeleceu o dever dos Estados de acolher refugiados em seus territórios, o que reforçou a lógica de soberania estatal e dos interesses subjacentes a ela. Também, não promoveu a pessoa o direito de ter o estatuto de refugiado reconhecido (MOREIRA; BORBA, 2018, p. 74).

Desse modo, chegamos a um impasse, a base do regime internacional dos refugiados está firmada no princípio de não devolução. A importância desse princípio é tanta que constituía simultaneamente um dever estatal e um direito individual, pois era uma garantia aos indivíduos que não eram nacionais nem cidadãos, isto é, não portadores de direitos em relação ao Estado-nação de acolhimento, já que o país deveria autorizar a permanência dos refugiados em seu território até que pudessem ingressar com segurança em outro Estado.

Contudo, hodiernamente, o não reconhecimento do status de refugiados pelos países para os quais as pessoas fogem é uma problemática que precisa ser resolvida internacionalmente. Os países que ratificaram a Convenção Internacional dos Refugiados, seus respectivos protocolos e outros diplomas normativos no âmbito da ONU, são responsáveis diretamente pelas mortes e torturas que os refugiados que fogem para seu país, mas que são devolvidos, como no caso apresentado entre a China e a Coreia do Norte. Portanto:

Dichas medidas dirigidas a combatir la inmigración irregular, sin las garantías procedimentales adecuadas, violentan el principio de no devolución y ponen en riesgo la vida de refugiados auténticos y de otras personas necesitadas de protección internacional; circunstancias que en la actualidad lamentablemente siguen siendo recurrentes en la zona de la Unión Europea. (PRIETO-GODOY, 2013, p. 91)

A responsabilização internacional dos países que devolvem os refugiados e dos países que punem seus cidadãos dentro do seu próprio país por tentar fugir (como no caso da Coreia do Norte e UE, como já visto anteriormente), necessita ser pensada e efetivada. O constrangimento e sanções no âmbito internacional dessas respectivas nações são opções que podem oferecer mais eficácia na problemática do *non-refoulement*. José Francisco Sieber Luz Filho explica que na ausência deste princípio, a proteção internacional é ineficaz, que a sua efetividade é uma condição que sem a qual não efetiva direitos, sendo de suma importância para o Direito Internacional dos Refugiados. (FILHO, 2001).

3.5 Perspectiva dos refugiados com base nas obras de Hannah Arendt

Hannah Arendt foi uma pensadora alemã de origem judaica radicada nos Estados Unidos e foi reconhecida dentre os mais originais e influentes pensadores políticos do século XX. No final da década de 20, logo após defender sua tese de doutorado, Arendt se envolveu com a política judaica através do movimento sionista e no começo da década seguinte, em 1933, com a ascensão do nazismo e do incêndio no parlamento alemão de Berlim, foi perseguida e presa por conta de suas atividades e fugiu pra Paris com sua mãe. Com a guerra entre Alemanha e França em 1940, Arendt, sua mãe e Heinrich Blucher, seu segundo marido, foram detidos em campos de internamento por algum tempo. Até que em 1941 fugiram através de Lisboa para os Estados Unidos, onde passaram o resto de suas vidas (CORREIA. 2006, p. 1-2).

Ao longo dos anos reclusa nos Estados Unidos, longe de sua pátria, Arendt passou a escrever sobre sua vida como refugiada. No texto *Nós, os refugiados*, publicado originalmente em 1943, Arendt definiu o termo refugiado com base em sua experiência de refugiada nos Estados Unidos da

América. Nele, a autora explica que o refugiado costumava ser uma pessoa que é obrigada a procurar refúgio devido a algum ato cometido ou por tomar alguma opinião política. Contudo, o significado de refugiado mudou com ela e com os outros judeus que foram obrigados a fugir da Alemanha nazista. Assim, refugiados são todos aqueles que chegaram à infelicidade de chegar em um país novo sem meio e tiveram que ser ajudados por comitês de refugiados (ARENDR, 2013, p. 7). Arendt continua ao explicar que perderam suas casas e em consequência a familiaridade da vida cotidiana. Perderam suas ocupações, que significa a confiança de que tinham algum uso no mundo. Perderam a sua língua, que significa a naturalidade com a qual tinham naturalidade de suas reações, a simplicidade dos gestos e a expressão impassível dos sentimentos. Deixaram os seus familiares em guetos polacos e seus melhores amigos foram mortos em campos de concentração, o que significa a ruptura com suas vidas privadas (ARENDR, 2013, p. 8).

A pensadora afere a forma como os refugiados eram tratados ao longo de suas passagens por diversos países e enfatiza França e EUA. Desse modo, enquanto em Paris não podiam sair de suas casas após às oito da noite por serem judeus, em Los Angeles, estavam sob restrições por serem “inimigos aliados”. Suas identidades mudavam com frequência, que não conseguiam descobrir quem eram de fato (ARENDR, 2013, p. 15). A perda de suas identidades, de sua cultura, de suas terras, de seus trabalhos, de seus amigos e de seus familiares eram agravados pela discriminação que sofriam a partir do momento em que a sociedade descobriu a discriminação como forma de arma social pela qual se pode matar um homem sem derramar sangue (ARENDR, 2013, p. 19). Muitos refugiados temiam que fossem rejeitados por sua condição e as consequências que esta poderia

ocasionar a eles. Tanto a necessidade do reconhecimento como a da identificação com uma comunidade política fez surgir em muitos um sentimento de desprezo por sua condição original (SILVA, 2018, p. 379).

Arendt relata que jornais os identificavam e diziam para eles publicamente que deveriam parar de serem desagradáveis quando iam comprar leite e pão, e a filósofa contrapõe essa fala e diz que já eram

[...] suficientemente prudentes em cada momento das nossas vidas quotidianas para evitar que alguém adivinhasse quem erámos, que tipo de passaporte tínhamos, onde é que os nossos certificados de nascimento tinham sido preenchidos – e que Hitler não gostava de nós. Tentávamos o nosso melhor para nos adequarmos a um mundo onde tínhamos que ser politicamente conscientes quando comprávamos a nossa comida (ARENDR, 2013, p. 14).

Hannah Arendt conta que “é verdade que a maioria de nós depende dos estatutos sociais; perdemos confiança em nós próprios se a sociedade não nos aprovar; estamos – e sempre estivemos – prontos para pagar qualquer preço para sermos aceites em sociedade” (ARENDR, 2013, p. 19). A filósofa experimentou o não pertencimento e a terrível situação de muitos outros refugiados que a circundavam, de negar seu pertencimento, por sua origem religiosa, sua opção política e sua ascendência étnica (SILVA, 2018, p. 378).

Ao transpassarem as fronteiras estabelecidas, os refugiados não possuíam sua cidadania e direitos reconhecidos em seu local de destino. Para Hannah Arendt, os refugiados são aqueles marcados pela experiência da solidão, ou seja, são os expulsos do mundo. E sem um mundo, eles vivem uma experiência incessante da tentação de esquecer o que eram e de onde vieram. De maneira que a experiência fática, de ser quem se é em um lugar estranho, é uma terrível experiência de desalento e de horror, e nela adaptar-se tem um preço, qual seja: o de deixar para trás sua história.

A calamidade dos que não têm direitos não decorre do fato de terem sido privados da vida, da liberdade ou da procura da felicidade, nem da igualdade perante a lei ou da liberdade de opinião — fórmulas que se destinavam a resolver problemas dentro de certas comunidades — mas do fato de já não pertencerem a qualquer comunidade.” (ARENDR, 1989, p. 327).

Arendt ao escrever isso evidencia que a perda da comunidade significa a expulsão da própria humanidade e a perda do direito natural dessas pessoas. O fato de os refugiados serem obrigados a fugir de seu país de origem por conta de ameaça a suas vidas não o tornam criminosos. Refugiados são pessoas que não tiveram outra opção a não ser sair de casa. É importante destacarmos a importância da luta contra a xenofobia. Sentimento esse de aversão, desconfiança, medo, antipatia, rejeição ao estrangeiro que vem de outro país, e que se manifesta em atitudes discriminatórias e, muitas vezes violentas, de maneira verbal e física contra migrantes. Assim como dos países que recebem os migrantes, ora, há políticas adotadas por muitos países que buscam restringir os fluxos migratórios.

Atualmente, os números concernentes a naufrágios e morte no Mediterrâneo não parecem impactar nas políticas migratórias e de acolhimento da Europa. O número de migrantes aumenta cada vez mais, o que evidencia as contradições dos países europeus sobre os seus valores tão reiterados, ditos civilizacionais. A aceitação dessas mortes, derivas e naufragos reflete o que Agambem chamava de “estado de exceção” e reprodução de “vida nua” (2002, 2004). Para o filósofo italiano, as democracias liberais vivem em um constante estado de exceção, um modelo jurídico que anula os direitos essenciais, garantidos pelas constituições, como as liberdades individuais. Dessa maneira, o estado de exceção é operado baseado na alegação de um perigo externo de caráter

extraordinário, que possa colocar em risco à segurança e à integridade do Estado. Assim, o governante se vê no direito de suspender as garantias legais pertencentes aos indivíduos para proteger seu território. Já a vida nua é a falta de direitos, a vida desprotegia, denunciando os dispositivos de controle biopolíticos contemporâneos expressos em atos de xenofobia e exclusão. Arendt já havia utilizado a expressão “vida nua pura” ao tratar dos refugiados europeus que estavam entre as duas grandes guerras. A filósofa se referiu à vida nua para aqueles que, assim como ela, haviam perdido o direito a ter direitos e se encontravam excluídos do próprio conceito de humanidade, principalmente dentro de uma Europa que se diz civilizada, mas que usa de recursos de desnacionalização presentes em seus ordenamentos jurídicos.

Arendt não deixa de ser importante nos dias atuais. Na sua opinião, o “direitos a ter direitos” é baseado nessa vinculação indivíduo/grupo, elo exteriorizado pela caracterização da cidadania. É a harmonização do indivíduo ao corpo comunitário que outorga eficácia e efetividade aos direitos fundamentais, sejam eles direcionados à preservação da vida, da liberdade ou mesmo da igualdade. Portanto, a causa da deficiência na resolução dessa crise migratória é a inadmissão e desintegração do “forasteiro” pelo grupo social. Com base nisso, uma possível resolução dos conflitos criados pelas migrações, seria a concessão de uma cidadania autêntica, universal, assim como a adoção de práticas de acolhimento, para o incentivo da integração dos refugiados, conforme almejado pelas normas vigentes, guardiãs dos Direitos Humanos. O que não deve ser permitido é o desamparo ou a ignorância. O migrante é um ser humano constituído da aspiração exclusiva por autodeterminação e independência e necessita da garantia de coabitar com outrem, honrados os princípios abrangentes de igualdade, liberdade e dignidade, independentemente do jugo dos Estados (BRIGAGÃO, 2018, p. 99).

4. A proteção internacional dos refugiados

4.1 Surgimento dos mecanismos de proteção regionais

As migrações são reflexos de vários problemas sociais e políticos. A Convenção de 1951, como já abordado, limita o seu campo de aplicação, ao eleger os motivos de perseguição considerados como aptos a ensejar a proteção internacional de dado indivíduo, deixando inúmeros outros de fora: não seriam merecedores de proteção, por exemplo, as vítimas de perseguição por motivo de orientação sexual ou até mesmo em razão do gênero – mulheres que fugiam de Estados nos quais a retirada de clitóris é prática comum para manter a própria integridade física não receberiam a proteção merecida. Na prática, a maior parte dos refugiados, como os que escapam de guerras, não se enquadram nas categorias previstas na Convenção de 1951, o que levou à adoção de diversos atos normativos específicos, ampliando os motivos de perseguição que permitem a caracterização do refúgio. A normativa europeia, por exemplo, ao tratar do solicitante de refúgio, não faz qualquer referência aos motivos da perseguição sofrida.

O Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados em conjunto com a Convenção de 1951 formam a base positiva universal do Direito Internacional dos Refugiados. O Protocolo de 1967 foi criado com a finalidade de solucionar os problemas oriundos das duas limitações da Convenção. Assim, pôs-se fim ao limite temporal e, concomitantemente, exigia-se que os Estados que haviam se comprometido com as obrigações da Convenção ao aderir ao Protocolo não adotassem a reserva geográfica que consta na Convenção.

Durante a década de 1960, surgiram na Ásia e na África novos fluxos de refugiados que, atrelados aos movimentos de descolonização em ambos

os continentes, atestavam que a problemática dos refugiados não se restringia apenas ao contexto da Segunda Guerra Mundial e nem à Europa, o que evidenciou a inadequação da Convenção de 1951. Embora o Protocolo tenha sido um avanço significativo, a adoção deste não trouxe à tona a discussão sobre a definição de refugiados, o que manteve sua limitação em razão das violações de direitos civis e políticos. Isso porque os Estados tinham receio do crescimento do número de refugiados, o que não era de interesse deles na época, e que poderia ocorrer dado o fato da Assembleia Geral da ONU estar composta, naquele momento, de diversos Estados em desenvolvimento. Assim, um documento curto que se limitava a revogar as reservas e que não impulsionasse a discussão material sobre os refugiados foi a solução encontrada.

Além da Convenção de 1952, do Protocolo e do Estatuto do ACNUR, há um conjunto de acordos, convenções e demais instrumentos regionais relativos aos refugiados, em especial na África, na Europa e nas Américas. Na América Latina, a problemática do asilo diplomático e territorial é tratada em um conjunto de instrumentos regionais, entre eles, o Tratado de Direito Penal Internacional (Montevideú, 1889); o Acordo sobre Extradicação (Caracas, 1911); a Convenção sobre o Asilo (Havana, 1928); a Convenção sobre o Asilo Político (Montevideú, 1933); a Convenção sobre Asilo o diplomático (Caracas, 1954) e a Convenção sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954). Esses regimes regionais visam dar autonomia às sociedades sobre a fiscalização de eventuais violações que possam ocorrer e, ainda, operam como garantia adicional quando o Estado é omissor em relação à proteção de tais direitos (MOREIRA; BORBA, 2018, p. 65).

O primeiro regime regional a surgir foi o europeu, baseado na Convenção de Direitos Humanos em 1949, adotada em 1950 e que entrou em vigor em 1953, prevendo direitos civis e políticos. A Carta Social Europeia surge em 1965, com revisão em 1996, tratando dos direitos econômicos,

sociais e culturais. Em 1998, foi permitido que indivíduos, grupos e ONGs pudessem peticionar diretamente à Corte Europeia de Direitos Humanos. O regime Interamericano foi o segundo a surgir e faz parte da Organização dos Estados Americanos (OEA), e dele emerge a Convenção Americana de Direitos Humanos, adotada em 1969, entrando em vigor 1978, estabelecendo apenas direitos civis e políticos, sendo complementada posteriormente pelo Protocolo de San Salvador de 1999 que abrange os direitos econômicos, sociais e culturais. O regime africano foi constituído através da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos adotada em 1981, atrelada à Organização da Unidade Africana e em vigor desde 1986. A Carta possui caráter coletivista de direitos e contempla os direitos civis e políticos e, também, os econômicos, sociais e culturais, criando a Comissão Africana de Direitos Humanos que possui o objetivo de analisar petições de pessoas e ONGs, além de comunicações interestatais. Em 1998, foi adotado, em um protocolo, a Carta com o objetivo de estabelecer uma Corte Africana de Direitos Humanos (BORBA; MOREIRA, p. 66).

Na América Latina, diferentemente da literatura internacional, em que os termos asilo e refúgio são intercambiantes, asilo e refúgio referem-se a institutos jurídicos e políticos diferenciados, previstos em instrumentos específicos. Utilizado de forma ampla, asilo é contemplado em modalidades distintas, territoriais e diplomáticas, como visto anteriormente; já refúgio possui a definição contida na Declaração de 1951 e em outros instrumentos regionais, em especial a Declaração de Cartagena e a Convenção da Unidade Africana que preveem a ampliação dos motivos de concessão de refúgio, incluindo grave e generalizada violação de direitos humanos, situações de violência externa e problemas em regiões específicas de um Estado. Porém, mesmo com a importância da Declaração de Cartagena ela sequer é vinculante (BORBA; MOREIRA, p. 68).

A regulamentação clássica tinha como destinatários principais os Estados europeus, sendo pouco efetiva para regiões diversas, o que resultou na adoção, em âmbito regional, de documentos que ampliaram o conceito de refugiados. Portanto, foi-se percebendo a necessidade de mecanismo de proteção que se adequassem às necessidades de cada região que abordaremos os mecanismos regionais de proteção da América Latina, em foco a Declaração de Cartagena de 1984, dado a importância, necessidade e aspectos individuais que, na medida em que foram sendo criados, desenvolveram características que abarcassem as necessidades dos refugiados das regiões em que estes surgiram.

5. A América Latina e seus mecanismos regionais de proteção

5.1 Pacto de San José da Costa Rica

O Pacto de San José da Costa Rica, também conhecido como a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (CADH), é um tratado internacional pactuado entre os Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) e possui o status de instrumento de maior importância no sistema interamericano. Hodiernamente, todos os trinta e cinco países independentes da América fazem parte da OEA¹⁶ e vinte e cinco ratificaram a convenção e apenas os Estados membros da OEA possuem direito a aderir à Convenção Americana. Ela dispõe que toda pessoa possui direitos essenciais que não derivam da condição de nacionalidade, mas são fundamentados nos atributos da pessoa humana.

A Convenção Americana de Direitos Humanos inaugurou o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, formado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CoIDH) e pela Comissão

¹⁶ Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm.

Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)¹⁷. Ambos os mecanismos de proteção são competentes para conhecer de assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados-partes” na Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 33, da CADH). Ambos são dois órgãos responsáveis pela proteção dos direitos das pessoas em território americano.

Na Comissão Interamericana de Direitos Humanos “qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-membros da Organização pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação da Convenção Americana de Direitos Humanos por um Estado-parte (art. 44). Um indivíduo, grupo de indivíduo ou entidades não-governamentais podem levar um caso/submetê-lo apenas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos possui as funções de promoção dos direitos humanos e a proteção dos direitos humanos (a Comissão não é um órgão que possui natureza jurisdicional, mas com base na proteção dos direitos humanos atua no exame dos casos de violação a direitos humanos oriundos de denúncias individuais ou de comunicações interestatais (arts. 44 e 45 da CADH), além da realização de observações e visitas in loco, em caráter de policiamento e averiguação do cumprimento ou violação dos direitos previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos e atua como órgão legitimado para submeter à Corte Interamericana casos contenciosos e para solicitar a ela pareceres de natureza consultiva (artigos 61 e 64 da CADH).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos é um órgão jurisdicional autônomo que possui a função de interpretar e aplicar a Convenção Americana de Direitos Humanos e de tratados internacionais aos quais a

¹⁷ Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif..htm.

Convenção faz referência e para proferir sentenças de mérito em casos contenciosos, além da proteção dos direitos humanos no sistema americano. A Convenção Americana de Direitos Humanos estabeleceu para a CoIDH duas competências: contenciosa e consultiva. Para que haja a incidência da competência contenciosa, os Estados devem reconhecer de maneira expressa sua jurisdição. No que diz respeito à Corte Interamericana de Direitos Humanos, somente os Estados-partes e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos podem submeter um caso perante a Corte, conforme art. 61 e 62 da CADH. Ademais, a jurisprudência da Corte Interamericana influencia nas políticas dos Estados-membros da OEA. A Corte Interamericana já se pronunciou em diversas oportunidades em Opiniões Consultivas, casos contenciosos e medidas provisórias. Cabe a ela interpretar, sempre que consultada, as disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos.

A Convenção Americana de Direitos Humanos trata sobre o direito de migração em seu artigo 22¹⁸ e através dele conseguimos observar dois pontos importantes. Primeiro: a garantia de entrar e sair livre, sem qualquer impedimento, do país de origem. E segundo: a proteção do direito de migrar internacionalmente. Assim, em face da obrigatoriedade dos países signatários seguirem o que dispõem a Convenção Americana de Direitos Humanos, a Corte Interamericana emitiu duas opiniões consultivas, a 16¹⁹ e 18²⁰, acerca dos direitos humanos dos migrantes, ambas apresentadas

¹⁸ 2. Toda pessoa tem o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive do próprio.

5. Ninguém pode ser expulso do território do Estado do qual for nacional, nem ser privado do direito de nele entrar.

8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.

9. É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros.

¹⁹ Opinião Consultiva 16: o direito à informação sobre assistência consular como garantia ao devido processo legal.

²⁰ Opinião Consultiva 18: condição jurídica e direitos dos migrantes não documentados.

pelo México, que ao mesmo tempo que recebe migrantes, como também é país de trânsito e origem de migrantes. Ambas as opiniões consultivas servem de parâmetro para os Estados e suas opiniões “confirmam o interesse em proteger os direitos dessas populações. Contudo, também demonstram a situação de vulnerabilidade em que se encontram os migrantes, especialmente aqueles em situação irregular” (VERAS, 2010, p. 614).

5.2 Declaração de Cartagena de 1984: sua importância e aspectos inovadores.

Com base nas conclusões do Colóquio do México de 1981 (que tinha por objetivo examinar os problemas “delicados e imediatos do asilo e dos refugiados, as carências e lacunas da ordem jurídica internacional e o direito interno dos refugiados”), realizou-se na cidade de Cartagena das Índias (Colômbia), de 19 a 22 de novembro de 1984, com o apoio do Governo da Colômbia e com a ajuda da ACNUR, da Universidad de Cartagena de Indias e do Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo (CRESET), o Colóquio sobre La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, em que a ACNUR e juristas da América Latina criaram uma resposta inovadora e criativa, embasada na tradição latino-americana do asilo: a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (SPINDLER, 2006, p. 40-41).

Por conta dos conflitos que emergiram na região da América Central (e posteriormente na Latina) a Declaração de Cartagena surgiu como mais uma norma existente no sistema ONU que foi e continua sendo muito importante no que tange a proteção dos refugiados da Região. Os conflitos da América Central aconteciam principalmente em Nicarágua, El Salvador e Guatemala, ocasionando um fluxo de mais de 2 milhões de indivíduos em fuga e apenas 150 mil dessas pessoas se enquadravam e eram reconhecidas

pelo conceito abarcado pela Convenção de 1951, o que limitava a proteção de quem necessitava (ANDRADE, 2001, p. 91).

Na Declaração de Cartagena, levando em consideração a experiência tida pela afluência em massa de refugiados na América Central, foi adotada a extensão do conceito de refugiado que está previsto na Convenção da OUA de 1969 em seu Artigo I, parágrafo 2 (que foi precursora ao ampliar o conceito de refugiados e estendeu a proteção às pessoas que necessitam de refúgio devido à agressão, dominação estrangeira, ocupação externa e a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em parte ou na totalidade do seu país ou ainda do país de que tem sua nacionalidade) e a Conferência sobre el Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados em América Latina (ocorrida no México em 1981) o ampliando ao amparar pessoas que estavam ameaçadas por violência generalizada, conflitos internos e graves violações de direitos humanos. Através dela, países da América Latina adotaram sua ampliação do conceito de refugiados, mesmo não tendo a intenção de ser um instrumento obrigatório.

Outro avanço ocasionado pela Declaração de Cartagena foi ter passado a “referir el principio del non-refoulement al dominio del próprio jus cogens” (CANÇADO TRINDADE, 2004, p. 424). A Declaração reafirmou o princípio de non-refoulement e incentivou os Estados a implementar padrões mínimos em respeito ao tratamento de pessoas refugiadas, de acordo com as normas da Convenção de 1951, do Protocolo de 1967 e da Convenção Americana de Direitos Humanos. A Declaração foi criada com o intuito de “construir uma região hospitaleira e aberta”, focada na proteção e desafios humanitários que os refugiados da região enfrentam. Sendo assim, aos Estados da América Latina e ao Caribe, a Declaração tem se mostrado necessária, pois dá importância a violações dos direitos humanos na sua própria região, isto é, “enfrenta os problemas quanto a refugiados conforme a própria demanda que é observada no local”

(ALMEIDA; MINCHOLA, 2015, p. 127-128). Em 1984, a definição ampliada de refugiado foi acolhida pela Declaração que, em seu terceiro item, estabeleceu que a definição de refugiado deveria, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, reconhecer como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tivessem sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Segundo Barichello (2012, p. 43), ao longo dos anos, pode-se perceber que a Declaração de Cartagena agiu como um elemento de persuasão importante tendo em vista à aceitação e aplicação da noção de refugiado por ela introduzida por parte de vários Estados, seja de modo formal, com a adoção de normas nacionais, seja na prática dos processos de reconhecimento da condição de refugiado. Dos países da América Latina e Central que adotaram a Declaração de Cartagena em sua legislação local: Argentina, Bolívia, Belize, Brasil, Colômbia, Chile, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai²¹.

A Declaração não vincula os Estados que não tenham inserido seu conceito em suas leis internas, pelo fato de ser apenas uma declaração não obrigatória aos Estados pelo Direito Internacional. Portanto, seria necessário introduzir a Declaração para que a lei seja promulgada. Mesmo a Declaração não sendo vinculativa formalmente, ela se tornou a base da política sobre refugiados na região. Foi incorporada na legislação nacional de diversos Estados do Continente, o que permitiu a criação de uma rede de proteção em nível continental. Assim, como dito por Cançado Trindade

²¹ Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/g183.pdf?view=1.

(2004, p. 404), a Declaração de Cartagena marcou a proteção dos refugiados no universo conceitual dos direitos humanos e estabeleceu um vínculo claro entre os domínios do Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos. A Declaração foi inovadora ao enquadrar a proteção dos refugiados no universo conceitual dos Direitos Humanos (BARICHELLO, 2012, p. 39).

Uma década após o surgimento da Declaração de Cartagena, surge a Declaração de São José sobre os Refugiados e Pessoas Deslocadas (ACNUR, 1994), que aprofundou as relações entre o Direito dos Refugiados e Deslocados e os Direitos Humanos, evidenciando questões atuais que na Declaração anterior não foram tão destacadas, como “*inter alia las del desplazamiento forzado*”, e do direito de refúgio em sua ampla dimensão, examinadas sob a ótica das necessidades de proteção do ser humano em qualquer circunstância no universo conceitual dos direitos humanos. A nova declaração reconheceu que a violação dos direitos humanos é uma das causas dos deslocamentos e que a proteção de tais direitos e o fortalecimento do sistema democrático constituem a melhor medida para a busca de soluções duradouras, assim como para a prevenção dos conflitos, êxodos de refugiados e das graves crises humanitárias (CANÇADO TRINDADE, 2004, p. 404). A Declaração de San José surgiu para enfatizar o caráter complementar e as convergências entre os sistemas de proteção a pessoas, estabelecidos no DIR, DIDH e DIH, e como aplicar essas leis e normas já estabelecidas a pessoas refugiadas e deslocadas internas na região.

Em 2004, no aniversário de 20 anos da Declaração de Cartagena, vinte governos da América Latina e do Caribe adotaram a “Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional de Refugiados na América Latina”, que vem funcionando como marco

estratégico de governos, ACNUR, sociedade civil e comunidade internacional. Durante o ano de 2014, quando a Declaração comemorou 30 anos e conquistas alcançadas na região em relação à proteção dos refugiados, o “Cartagena +30” surge como mais um marco estratégico para refletir sobre os desafios que ainda precisam superar em termos de proteção a refugiados e deslocados. Dessa forma, “o objetivo final é que se proponha um plano de ação sob o ‘Espírito de Cartagena’ que considere as necessidades atuais de proteção e seja um marco prático para a identificação de soluções no continente”²². A definição de pessoa refugiada na Declaração de Cartagena se baseia na doutrina da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O Sistema Interamericano é formado por uma parte fundamental e complementar na proteção de pessoas refugiadas e deslocadas internamente.

Contudo, mesmo com os mecanismos de proteção de refugiados e com a incorporação da Declaração de Cartagena na legislação dos países da América Latina, dados do Projeto de Migrantes Desaparecidos, coletados pelo Centro de Análise de Dados da OIM em Berlim, mostram que 2019 foi o ano em que houve o maior número de mortes documentadas na região desde que a instituição começou a coletar dados, há seis anos. Assim, no ano passado, mais de 800 pessoas morreram ao atravessar desertos, rios e regiões remotas na América enquanto migravam²³.

A região que faz fronteira do México com os Estados Unidos é uma das mais mortais para os migrantes, com o número de mortes crescendo todos os anos. O Projeto já documentou 2.403 mortes na região desde 2014, incluindo 497 em 2019. O maior número de mortes é registrado nas águas do Rio Bravo, que se encontra ao longo da fronteira do estado do

²² Disponível em: <https://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/>.

²³ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/estudo-da-oim-aponta-que-2019-foi-um-ano-mortal-para-migrantes-cruzando-as-americas/>.

Texas com estados mexicanos de Taamaulipas, Nuevo León e Coahuila, onde 109 pessoas perderam suas vidas no ano passado. Isso significa um aumento de 26% nas mortes documentadas em 2018, que chegam a 86²⁴.

Um grande número de países, em conjunto com algumas entidades não estatais que se preocupam com a migração, tem reconhecido que a cooperação internacional é essencial e crucial para fazer uma migração segura, ordenada e regular em benefício de todos. É importante ressaltar que os fluxos de migrações de refugiados necessitam de contínuas análises, visto que o tempo todo uma quantidade maior de refugiados tem surgido, por motivos distintos. A rede de proteção aos refugiados necessita de amparos financeiros e de voluntários para continuar a enfrentar os desafios que a distância, guerras e fome têm imposto aos refugiados ao longo do globo.

Assim, analisaremos agora os fluxos migratórios atuais com base em dois relatórios: o Tendências Globais: deslocamento forçado 2019 da ACNUR e o Mesoamérica em Trânsito da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), por atenderem em nível global e regional, respectivamente, os objetivos de nossa pesquisa.

6. Fluxos migratórios atuais dos refugiados

6.1 Novas situações migratórias

Desde o início da atuação da ACNUR temos, com certa clareza, as informações em relação ao grande número de pessoas deslocadas forçadamente no mundo, suas origens, os motivos de seus deslocamentos, para onde vão e, por fim, como são acolhidas em seu destino. Através do trabalho da ACNUR e da OIM, conseguimos acompanhar os fluxos atuais de migrações forçadas ou involuntárias, que como já sabemos, esses fluxos

²⁴ Ibid.

são formados por pessoas que fogem de guerras, perseguições políticas, raciais, religiosas ou de desastres ambientais provocados pelo homem ou por cataclismos naturais. Esses motivos que levam as pessoas a migrar perpassam décadas e se tornam cada vez mais difíceis de serem solucionados, porém, como visto ao longo do artigo, as pessoas que estão em situação de refúgio e necessitam de proteção e acolhimento se veem sem nenhum desses dois direitos, seja enquanto migram, seja quando chegam no país em que acreditavam serem seu reduto.

Os dados sobre refúgio disponibilizados pela ACNUR através do relatório Tendências Globais 2019²⁵, disponibilizado dia 18 de junho de 2020, referente ao ano de 2019, evidencia questões importantes. O deslocamento forçado afeta 1% da humanidade, o que equivale 1 em cada 97 pessoas. No total, são 79,5 milhões de pessoas forçadas a deixar suas casas no mundo, o que significa que o número de pessoas nessa situação dobrou na última década. O relatório diz que esse número resulta de “perseguição, conflito, violência, violações dos direitos humanos ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública”. São 26,0 milhões de refugiados (20,4 milhões de refugiados sob o mandato do ACNUR e 5,6 milhões de refugiados palestinos sob o mandato da UNRWA), 45,7 milhões de pessoas deslocadas internamente e 4,2 milhões de requerentes de asilo.

O ano de 2019 foi molesto para aqueles que foram obrigados a se deslocar forçadamente. De acordo com dados da ACNUR, em 2019, 11 milhões de pessoas foram obrigadas a fugir de seus lares em relação à 2018, e apenas metade (5,6 milhões) conseguiu voltar para casa. Durante a última década até 2019 os números de pessoas forçadas a fugirem de suas casas só aumentou: Em 2010, foram 4,1 milhões; em 2011, foram 38,5 milhões; em 2012, foram 42,7 milhões; em 2013, foram 51,2 milhões; em

²⁵ Disponível em: <https://www.unhcr.org/globaltrends2019/>.

2014, foram 59,2 milhões; em 2015, foram 65,1 milhões; em 2016, foram 65,5 milhões; em 2017, foram 68,5 milhões; em 2018, foram 70,8 milhões e em 2019, o número total é de 79,5 milhões de pessoas forçadas a fugir de suas casas por perseguições, violência e guerra (ACNUR, 2019, p. 7).

Segundo dados da ACNUR, dois terços (68%) das pessoas forçadas a se deslocar saíram apenas de 5 países: Síria (6,6 milhões), Venezuela (3,7 milhões), Afeganistão (2,7 milhões), Sudão do Sul (2,2 milhões) e Mianmar (1 milhão). Desse modo, os principais países de origem de quem foi forçado a se deslocar são cinco: Os refugiados Rohingya²⁶ fugiram da violência em Mianmar a um ritmo impressionante em 2017, o que torna essa uma das maiores crises de refugiados da década passada com 1,1 milhões de refugiados. O Sudão do Sul é o país mais novo do mundo, porém, desde sua independência, vivenciou muitos períodos de guerra e, atualmente, 2,2 milhões de pessoas fugiram do país. O Afeganistão consta na lista com 2,7 milhões de refugiados e foi o principal país de origem de refúgio no início da década, porém, como os refugiados retornam lentamente, o número caiu 11%. A Síria é o país com maior número de refugiados com 6,6 milhões. Desde 2014, a maioria dos refugiados do mundo são oriundos da Síria por conta do conflito no país que ocasionou o deslocamento de mais refugiados do que qualquer outra crise. Em relação aos venezuelanos, atualmente, cerca de 4,5 milhões estão deslocados fora de seu país, constituindo-se como o segundo maior grupo de deslocados a nível mundial. Muitos deles não se registraram como refugiados ou solicitantes de

²⁶ Os Rohingyas são um povo que representa cerca de 5% entre 60 milhões de habitantes de Mianmar. O próprio povo afirma serem indígenas do Estado de Rakhine, antes conhecido como Arakan, no oeste de Mianmar, mas há outros que dizem que os Rohingyas são muçulmanos de origem bengali que migraram para Mianmar durante a ocupação britânica. Desde 1948, quando Mianmar se tornou independente, esse povo tem sido vítima de tortura, negligência e repressão, além de não poderem casar, de viajar sem a permissão das autoridades e não terem o direito de possuir terra ou propriedade. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-41257869>. Acesso em: 20 jan 2020.

refúgio, mas precisam de proteção e dignidade da mesma forma que os outros refugiados de outras regiões do mundo.

O Iêmen é um dos países que sofrem com conflitos internos que já forçou milhões de pessoas a deixar suas casas, devastou o país e seus sistemas de saúde. Atualmente, é o país com a pior crise humanitária do mundo, deixando 80% da população dependente de ajuda humanitária. A pandemia da covid-19 agravou mais ainda a situação do país, deixando apenas metade das unidades de saúde do país funcionando integralmente, o que é um problema agravado mais ainda por conta da extrema pobreza que a população vulnerável enfrenta. É importante nesse momento lembrarmos da importância da ACNUR e de seus programas humanitários nesses países.

É necessário salientar que o segundo maior número de deslocamento forçado no mundo está bem próximo de nós, aqui na América Latina. Atualmente, há 4,5 milhões de venezuelanos deslocados, 93.300 refugiados, 794.500 solicitantes de asilo e 3,6 milhões são deslocados em países estrangeiros, principalmente na América Latina e no Caribe. Esse caso se trata do maior êxodo na história recente da região. Alguns países da região, como o Brasil, têm adotado medidas para aplicar a definição ampliada de refugiados que consta na Declaração de Cartagena de 1984 e na legislação nacional, ao mesmo tempo que outros países têm aumentado de maneira gradual sua capacidade para tramitar as solicitações de asilo e estão elaborando modalidades simplificadas e aceleradas de verificação de casos para determinar a condição de refugiado. Até o fim do ano de 2019, os países da América Latina concederam mais de 2,4 milhões de permissões de residência e outras formas de permanência legal aos venezuelanos para que estes pudessem ter acesso a serviços básicos (ACNUR, 2019, 10).

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) em 2018, através do Estudo “Mesoamérica em Trânsito”, identificou

as razões para os principais fluxos migratórios na América Latina e Caribe. De acordo com a FAO, a migração nessa região está relacionada de forma íntima com os territórios rurais, onde as pessoas da região vivem em meio a pobreza e a menos oportunidades, problemas de violência e de execução de justiça, assim como os efeitos da mudança climática. No México e nos países do Triângulo Norte das Américas: El Salvador, Guatemala e Honduras o problema dos fluxos migratórios é intenso e complexo, visto que dos 30 milhões de migrantes internacionais latino americanos, aproximadamente 15 milhões são desses países, dentre os quais 11 milhões provêm do México. A maioria dessas pessoas estão em deslocamento em direção aos Estados Unidos, o que transforma essa região em um dos “principais corredores migratórios do mundo”. Nos países do Triângulo Norte, “coexistem fluxos de migração interna, migração regional e migração extra regional”.

Ainda de acordo com a FAO, nos municípios dos países do Triângulo Norte se observa uma tendência a aglomeração espacial tanto dos municípios ejetores como dos municípios receptores de migrantes. Isto é, os municípios que possuem alta taxa de ejeção são próximos, assim como os municípios receptores. Os municípios desses países que representam os principais polos de ejeção se concentram nos departamentos de Santa Bárbara em Honduras, em La Libertad, Ahuachapán e Chalatenango no El Salvador e em Huehuetenango na Guatemala. Em contraste a isso, dois padrões de migração espacial distintos são observados no México: o centro é dominado por aglomerados receptores, que são espacialmente relacionados de forma íntima a alguns polos expulsores adjacentes; enquanto o sul é dominado por aglomerados de ejetores, especialmente ligados aos polos receptores locais.

As características territoriais são determinantes nos fluxos migratórios desses quatro países. Os municípios ejetores tendem a serem mais

pobres, mais rurais e dependem majoritariamente da agricultura. Porém, como é esperado, a correlação entre migração e características territoriais varia dentro de cada país. De acordo com a FAO, em Honduras, a emigração está relacionada com a falta de oportunidades, pobreza e violência no noroeste do país, e com a vulnerabilidade ambiental na zona centro-sul do país. Em El Salvador, a emigração está relacionada com a taxa de pobreza em Ahuachapán, Cabañas, San Vicente e Sonsonate; com a vulnerabilidade ambiental em Chalatenango, Cuscatlán, La Libertad e San Salvador e com os problemas de violência em La Paz, Morazán e San Salvador. Na Guatemala, a emigração parece estar associada simultaneamente com a vulnerabilidade ambiental e com a falta de oportunidade; em Huehuetenango, com a vulnerabilidade ambiental; com a emigração em Jutiapa, e com os níveis de pobreza em Alta Verapaz e San Marcos. No México, há a correlação da expulsão migratória com a falta de oportunidades e com a violência.

Essa descoberta é importante visto que propostas para a mitigação das migrações precisam considerar de que forma as características territoriais influenciam a decisão de migrar dessas pessoas. Hodiernamente, a FAO e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em conjunto com outros parceiros estratégicos, promovem uma aliança para lidar com as causas da migração na Mesoamérica. Sua principal contribuição será um conjunto de propostas políticas adaptadas à realidade desta região, que é tão dinâmica em termos de migração.

O Plano de Ação do México (PAM), criado em 2004, no 20º aniversário da Declaração de Cartagena, veio propor a adoção de medidas que fossem duradouras para enfrentar o problema dos refugiados, especialmente para responder tanto ao crescente fluxo de refugiados, que estão assentados nos grandes núcleos urbanos da América Latina, e, também, à

situação do grande número de nacionais colombianos nas zonas de fronteira com o Equador, Panamá e Venezuela, que em grande parte não possuem documentação e se encontram em extrema situação de risco e vulnerabilidade. Os governos assistentes deram passos concretos de colaboração para a proteção e reconheceram a importância de fortalecer as redes nacionais e regionais de proteção entre organização estatais e internacionais, sociedade civil e Sistema Interamericano. O Plano de Ação do México apoia a proposta de estabelecer um programa regional de reassentamento como uma demonstração de solidariedade regional.

Vinte países adotaram o PAM, e este tem como principal estratégia o Reassentamento Solidário. Segundo Barichello (p. 47), “o programa de Reassentamento Solidário foi bem recebido pelos países da região e conta com a participação ativa de países com experiência em reassentamento [...]”. O reassentamento solidário é visto como solução duradoura, que tem por objetivo diminuir o impacto que alguns países vêm sofrendo pelo massivo fluxo de refugiados em seus territórios.

6.2 Reassentamento solidário, repatriação voluntária e integração local dos refugiados

Atualmente, 1% da população mundial está em deslocamento forçado e é difícil prever o deslocamento forçado global, mas as tendências históricas das pessoas são pequenos indicadores de eventos futuros. Ao longo dos anos, mais exatamente durante as décadas de 1990 e 2000, o número total de pessoas obrigadas a fugir foi considerado relativamente estável, e o novo deslocamento massivo foi compensado pelo retorno dos refugiados, porém, na última década, mais de 100 milhões de pessoas foram obrigadas a fugir, o que significa que mais pessoas fogem e menos conseguem regressar. Essas pessoas não possuem opções para que possam reconstruir suas vidas, o que evidencia a necessidade de uma política de

reassentamento eficaz. Com o advento da pandemia mundial ocasionada pela COVID-19, em alguns países, o processo de asilo e registro de refugiados foi interrompido, o que tornou a interação entre o clima, conflitos, fome, pobreza e perseguição uma emergência em níveis nunca antes vistos. A medida em que guerras e os conflitos se prolongam, os países aceitam menos refugiados para reassentá-los e os países de acolhida se esforçam mais para integrar as pessoas deslocadas. O relatório Tendências Globais 2019 da ACNUR cita como exemplo que apenas 3,8 milhões de refugiados regressaram a seus países de origem entre 2010 e 2019. Ao haver mais pessoas deslocadas e menos capazes de regressar, um número cada vez maior se encontra em situações de deslocamento prolongado e duradouro.

Sem predições que possam nos informar sobre o deslocamento forçado global, o relatório da ACNUR fala que se deve inverter a tendência atual e reabrir vias para que os deslocados forçados tenham oportunidade de reconstruir suas vidas, seja em seu país de origem, em países terceiros seja em suas comunidades de acolhida. No ano de 2019, a ACNUR e seus associados colocaram em ação a Estratégia trienal sobre “reassentamiento y vías complementarias”. Essa estratégia prevê o reassentamento de um milhão de refugiados e a admissão de outros dois milhões pelo que no relatório é chamado de “vías complementarias”, como a “reunificación familiar o los planes de movilidad laboral para 2028”. Para que essa estratégia tenha êxito, o relatório explica que é necessário que os estados ofereçam mais vias para os refugiados, de acordo com o objetivo do Pacto Mundial para os Refugiados. Desse modo, através dessa e de outras iniciativas similares será mitigado o efeito de um maior número de pessoas deslocadas forçadamente, permitindo que os países compartilhem a responsabilidade dos refugiados (ACNUR, 2019, p. 12).

A ACNUR ou os governos determinam se deve ser outorgado a condição de refugiados a grupos ou indivíduos mediante um processo denominado de “Determinacion de la Condicion de Refugiado (RSD sua sigla em inglês)”. Essa determinação, que é realizada sobre a base da legislação internacional, regional ou nacional, representa um passo essencial para garantir que os refugiados recebam proteção e soluções duradouras, seja através da repatriação, da construção de uma vida nova em comunidades de acolhida seja o reassentamento em países terceiros (ACNUR, 2019, p. 36). De acordo com Almeida e Minchola (2007, p. 133 e 134), por mais que em nível das Américas, a iniciativa do reassentamento solidário seja um dos vértices fundamentais para dar resposta a variados casos de refugiados que não puderam ter uma acolhida adequada no seu primeiro país de ingresso nessa condição e que, em 2014, o foco em possibilidades de uma acolhida bem-sucedida do refugiado resultou na criação do Programa de Migração Regional e Inserção Sócio Econômica de Refugiados, em articulação do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) no Brasil e ACNUR, as soluções para os refugiados estão em retrocesso. O reassentamento, por exemplo, beneficia apenas uma fração de refugiados no mundo, isto é, no ano de 2019 menos de 1% dos refugiados do mundo foram reassentados, um pouco mais de um milhão de refugiados.

Ainda de acordo com o relatório da ACNUR, nos últimos dez anos, foram reassentados um pouco mais de um milhão de refugiados se comparado com os 3,9 milhões de refugiados que voltaram ao seu país de origem. Não obstante, desde 2010, para cada refugiado reassentado aproximadamente quatro tenham sido repatriados. Na década anterior, quase 10 milhões de refugiados foram repatriados e 810.400 foram reassentados, no caso, um em cada doze pessoas. E tudo isso nos mostra que à medida

que os conflitos continuam sem fim, a repatriação voluntária e o reassentamento solidário como solução para os refugiados está diminuindo com o tempo (ACNUR, 2019, p. 48).

Em relação aos retornos, na última década, uns 3,8 milhões de refugiados regressaram aos seus países de origem. Em 2019, 317.200 regressaram a 34 países, principalmente ao Sudão do Sul (99.800 ou 31%), Síria (95.000 ou 30%) e a República Centroafricana (46.500 ou 15%). O Afeganistão tem hoje aproximadamente uma população de 38 milhões de pessoas e em torno de um quarto são ex refugiados que regressaram a suas casas nas últimas décadas. Em 2019, 8.400 afegãos regressaram ao país, e esse é um dos níveis mais baixos em muitos anos. No caso dos Sírios, cerca de 383.100 regressaram a seu país entre 2017 e 2019 e esses regressos têm sido espontâneos ou organizados pelos países de acolhida ou outros agentes humanitários que ajudam os repatriados por intermédio de programas já em curso (ACNUR, 2019, p. 50).

Segundo o Relatório da ACNUR, na última década, mais de um milhão de refugiados foram reassentados com assistência da ACNUR e, durante esse período, o número de estados que proporcionaram lugares de reassentamento aumentou de 24 em 2010 a 35 em 2016 e 2017, e diminuiu a 29 em 2018 e 2019. Ainda, o número de refugiados em necessidade de reassentamento tem aumentado de maneira drástica. A estimativa da ACNUR é que mais de 1,4 milhões de refugiados necessitam ser reassentados, o que significa um aumento de 80% desde 2001. Quanto mais o número de refugiados aumenta durante o tempo, mais o número de lugares para reassentamento foi amplamente mantido abaixo de 100.000 entre 2011 e 2013. Esse número cresceu até um pico de mais de 163.00 solicitações de reassentamento para a ACNUR em 2016 até cair quase a metade desse número, por volta de 81.000, em 2018 e 2019.

Ainda segundo a ACNUR, 55% de todos os refugiados nos últimos dez anos reassentados foram acolhidos nos Estados Unidos da América (575.600), no Canadá (210.600) e 11% na Austrália (114.500). Como vimos anteriormente, o número de países na UE dispostos a acolher esses refugiados têm diminuído e o reassentamento pode ser um desafio para muitas pessoas em situação de refúgio, porém no total, 144.00 refugiados foram admitidos em países europeus entre 2010 e 2019.

O reassentamento em vários países no ano de 2019, com assistência da ACNUR, atingiu a marca de 107.800. Entre eles o Canadá (31.100), Estados Unidos da América (27.500) e Austrália (18.200). O relatório cita que os planos de reassentamento previsíveis, eficientes e eficazes beneficiam os estados de acolhida, e que vários estudos publicados na última década demonstraram que os refugiados reassentados contribuem de maneira significativa economicamente e socialmente das comunidades, contudo, precisa ser aprimorado.

Quanto à integração local, quando o repatriamento e o reassentamento não são viáveis, a construção de uma vida nova no país de acolhida oferece uma solução duradoura a essa difícil solução. A integração local dos refugiados pode ser o status provisório ou definitivo de um status legal e a naturalização do refugiado. Isso significa que os refugiados devem estar preparados para se adaptar a um novo país, do mesmo modo que as comunidades de acolhida e as instituições públicas que acolhem os refugiados devem se esforçar para satisfazer as necessidades de uma população diversa. Por isso, é importante a inserção do refugiado no mercado de trabalho. Os refugiados possuem uma taxa de emprego muito mais baixa em comparação de outros migrantes e da população nativa da região, o que os torna um grupo mais vulnerável do mercado de trabalho.

A naturalização dos refugiados é mais uma forma da integração local ser efetiva, pois garante direito e cidadania para aqueles que nada têm.

Durante a última década, segundo dados disponíveis, quase 322.400 refugiados de 185 países se naturalizaram em 65 países. O número de países que notificam a existência de pelo menos um refugiado naturalizado tem diminuído de 31 em 2010 a 25 em 2019. Mesmo que durante a última década, a disponibilidade de dados sobre a situação dos refugiados naturalizados seja bastante escassa.

Considerações finais

Ao longo do artigo, desenvolvemos os conceitos de refugiados que são definidos pela Convenção de Genebra de 1951, criada em um contexto de pós-Guerra/Guerra Fria e que tendia a proteger os dissidentes soviéticos e do bloco comunista. Foi inicialmente limitada à Europa, e, a partir de 1967, essa categoria progressivamente se estendeu para o resto do mundo e seu número ampliou consideravelmente ao longo dos anos 1980-2016, por conta das grandes crises que assolaram e ainda assolam o mundo: guerras civis latino-americanas, conflitos do Oriente Médio, da ex-Iugoslávia, da Argélia, dos países africanos dos Grandes Lagos, da Costa do Marfim, das regiões curdas, no Irã, no Iraque, no Afeganistão, no Sri Lanka, em Darfur, em Myanmar, na Eritreia e na Somália, da Síria, Sudão do Sul e da Venezuela.

A ACNUR e a OIM são órgãos internacionais que surgiram para proteger os migrantes/refugiados e regular os deslocamentos

Essas crises criaram deslocamentos humanos forçados que, por conseguinte, criaram solicitantes de refúgio, que buscam o reconhecimento de seu estatuto de refugiados. Os países de acolhida, que ao longo do tempo concediam esse status, mostraram-se agora muito mais reticentes diante da restrição das políticas migratórias em geral e da grande mudança de perfis em relação à Convenção de Genebra. Agora lidamos com solicitantes coletivos e não mais os individuais, que são ameaçados pela sociedade civil

e não mais pelos Estados, fugindo de seus países mais por razões sociais do que políticas (como o sexo no caso das mulheres, ou orientação sexual, classe social, etnia, fome e religião). Desse modo, o reconhecimento do direito dos refugiados diversas vezes seguiu uma tendência dupla, humanitária e securitária, o que produziu índices de reconhecimento cada vez mais restritos (WENDEN, 2016, p. 22).

Os conflitos que explodiram durante os anos de 1990 e que afetaram os países Europeus com grandes fluxos migratórios e de solicitações de asilo, oriundos principalmente de zonas de guerra, obtiveram como resposta políticas restritivas de direitos. A Alemanha, que recebeu a maioria desses refugiados, tentou convencer o resto dos países europeus a assumirem o compromisso de “reparticion de cargas” para dividir sua responsabilidade de acolhida. Por não ter dado certo, a Alemanha reformou sua Constituição de maneira que suprimisse “la garantia incondicional que contenia sobre el derecho de asilo”, o que deu início as políticas restritivas de asilo e de devoluções a terceiros países. Iniciativas essas que até hoje a UE vem fazendo de maneira criminosa e desumana.

O deslocamento desses refugiados para países com histórico de acolhida, principalmente os da UE, demonstraram a defasagem dos países em relação à acolhida e à permanência dos refugiados e à necessidade da flexibilização das políticas migratórias. As diferentes interpretações dos conceitos de direitos humanos reconhecidos na ordem internacional em face da “soberania nacional” segue sendo um importante obstáculo para a efetivação desses direitos, já que a maioria dos países temem perder poderes aos olhos de sua população nacional e de países terceiros.

Em relação às interpretações dos conceitos de refugiados, Hannah Arendt surge com um novo significado acerca deles e, por ter sido uma, a sua importância nos dias atuais ainda é grande. Além de mudar o conceito de refugiados para aqueles que passaram a depender da ajuda de agências

internacionais, Arendt evidenciou o sentimento de perda dos refugiados, da identidade, da cultura, das terras, do trabalho, dos amigos e da família. Tudo isso em conjunto da discriminação constante, o que ocasionava o sentimento de rejeição e, por conseguinte, a sensação de desprezo por sua condição original e o não pertencimento. Como solução para a problemática dos refugiados e desse não pertencimento a filósofa apresenta a cidadania universal, que seria adequada dada o fato dos refugiados sofrerem com a indiferença dos países para os quais eles se deslocam.

A América Latina, ao contrário da Europa, possui um histórico e é receptiva no que tange sua política de asilo. A OEA, a CADH, a CoIDH e a CIDH surgem para fortalecer a rede de proteção interamericana. Por conta de seus mecanismos de proteção regionais, houve a ampliação do conceito de refugiados existente na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, principalmente através da Declaração de Cartagena criada em 1984, que é um marco na conceituação de refugiado na América Latina, considerando a violência generalizada, a invasão estrangeira e os conflitos internos como razões que justificam o pedido e a concessão de refúgio.

Mesmo com diversos diplomas normativos no âmbito da ONU, os dados mundiais indicam que os deslocamentos causados por conflitos, situações de violência generalizada e outros fatores são mais numerosos que nunca. Nos últimos anos, os conflitos e as situações de violência insalubres não resolvidas e recorrentes têm elevado de forma considerável o número de refugiados em todo o mundo, e a maior parte da população total de refugiados são mulheres e crianças. Muitos países seguem oferecendo soluções aos refugiados, em geral as soluções são insuficientes para atender as necessidades mundiais, especialmente pensando nas pautas de reassentamento de refugiados dos Estados Unidos de América, segundo a FAO, e os venezuelanos, segundo o relatório Tendências Globais 2019 da ACNUR.

O que percebemos é que necessitamos de uma governança mundial das migrações, isto é, uma gestão multilateral associando países de partida, de acolhida, organizações internacionais, organizações não governamentais, associação de migrantes, sindicatos, igrejas e patronato a fim de que a migração seja benéfica para os países de acolhida, de partida e para os próprios migrantes, tornando-se um bem público mundial. É preciso saber se haverá vontade política de enfrentar os desafios, para que formas reais de proteção e, conseqüentemente, de flexibilização de soberania (principalmente em relação a fronteiras) aconteçam, assegurando, dessa forma, direitos para os refugiados e migrantes forçados. Espera-se que tenham soluções reais e permanentes, e não apenas provisórias e pontuais, que auxiliem no avanço do Direito Internacional dos Refugiados. O esforço coletivo necessário para cumprir esse compromisso contém oportunidades que podemos aproveitar e desafios que devemos superar.

Referências

- ACNUR. **A Situação dos Refugiados no Mundo**: cinquenta anos de ação humanitária. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2002. p. 13.
- ACNUR. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado de acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados**. 2011, p. 16. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 20 ago 2019.
- ARENDRT, Hannah. **Nós, os refugiados**. Tradução de Ricardo Santos. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2013, p. 7, 8, 14, 15 e 19. Disponível em: https://hannaharendt.files.wordpress.com/2018/05/20131214-hannah_arendt_nos_os_refugiados.pdf. Acesso em: 20 dez 2019.

ARENDDT, Hannah. **O Declínio do Estado Nação e o Fim dos Direitos do Homem**. In: *Origens do Totalitarismo - Anti-Semitismo, Imperialismo e Totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 327

AGAMBEM, Georgio. **Homo Sacer**. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

AGAMBEM, Georgio. **Estado de Exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Regionalización y Armonización del Derecho de Refugiados: una perspectiva latino americana. In: ACNUR/IIDH. (Org.). **Derechos Humanos y Refugiados en las Américas**: lecturas seleccionadas. San Jose: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Alto Comisionado de la ONU para Refugiados, 2001, p. 75-104.

BRIGAGÃO, Letícia R. F. A crise dos refugiados: um repensamento do conceito de cidadania dos expatriados por meio do diálogo de teorias de hannah arendt e immanuel kant. **Rev. ufm**, belo horizonte, v. 25, n. 1 e 2, p. 88-103, jan./dez. 2018. p. 99. Disponível em: https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/25/Revista_UFMG_25_po88-103.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

CANÇADO TRINDADE, A. A. **Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI**. [S.I.], 2013, p. 407-490. p. 412. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20OEA%20CJI%20%20.def.pdf>. Acesso em: 12 jan 2020.

CANÇADO TRINDADE, A. A. O desenraizamento como um problema de direitos humanos em face da consciência jurídica universal. **Revista IIDH**, nº. 40, 2004, p. 389-447. Disponível em: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-instituto-interamericano-dh/article/download/8222/7369>. Acesso em: 26 abril 2020.

CAZZUFFI, C. 2018. **Mesoamérica en tránsito - Principales polos de origen de la migración en El Salvador, Guatemala, Honduras y México**. Santiago de Chile, FAO. 88 p. Disponível em: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/CA1363ES/>. Acesso em: 15 dez 2019.

CIERCO, Teresa. Et al. Fluxos migratórios e refugiados na atualidade. Esclarecendo conceitos: refugiados, asilados políticos, imigrantes ilegais. Rio de Janeiro: **Fundação Konrad Adenauer Stiftung**, v. 7, 2017. p. 18, p. 17 e p. 20. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=081ac67e-e3f2-66ae-60a1-a39b251ecf66&groupId=265553. Acesso em: 10 out 2019.

CORREIA, Adriano. Hannah Arendt (1906-1975). **Ética & Filosofia Política**, v. 9, n. 1, junho/2006. p. 1 e 2. Disponível em: http://www.ufjf.br/eticae7filosofia/files/2010/03/9_2_adriano.pdf.pdf. Acesso em: 13 mar 2020

DAVIS, Kingsley. (1989), "Social science approaches to international migration", in Michael Teitelbaum e Jay Winter (eds.), **Population and resources in western intellectual traditions**, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 245-261.

DIAS, Guilherme Mansur. **Migração e crime**: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas. Campinas. 283 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, Antropologia social, Campinas, 2014, p. 7 e p. 60. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/281112>. Acesso em: 23 jan 2020.

FILHO, J. F. S. L. Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ARAUJO, N. de; ALMEIDA, G. A. de. **O direito internacional dos refugiados**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH); MIGRAMUNDO; FICAS. **Migração, refúgio e apatridia**, 2019. P. 6. Disponível em: http://www.ficas.org.br/dv_files/midias/20190503142915_dbarquivos.pdf. Acesso em: 13 dez. 2019.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no arcabouço jurídico brasileiro**. São Paulo: **Método**, 2007. p. 26.

KINGSLEY, Davis. "Social Science Approaches to International Migration", in M. Teitelbaum and J. Winter (Ed.) **Population and Resources in Western Intellectual Traditions**. Cambridge: Cambridge University, UK, 1989.

LANGE, Dorothea. **A crise dos refugiados: um repensamento do conceito de cidadania dos expatriados por meio do diálogo de teorias de Hannah Arendt e Immanuel Kant**. https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/25/Revista_UFMG_25_po88-103.pdf. Acesso em: 13 dez. 2019.

MILESI, Rosita; COURRY, Paula; ROVERY, Julia. Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. **Aedos**, Porto Alegre, v. 10, n. 22, p. 53-70, Ago. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/aedos/article/view/83376/49791>. Acesso em: 20 nov. 2019.

MOREIRA, Julia B.; BORBA, Janine Hadassa O. M. Direitos Humanos e refugiados: relações entre regimes internacionais construídos no sistema ONU. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.7. n.14, ago./dez. 2018, p. 62, p. 63, p. 65, p. 74. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9107/4786>. Acesso em: 6 set 2019.

OLIVEIRA, Catarina Reis; PEIXOTO, João; GOIS, Pedro. A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão- atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias. **Rev. bras. estud. popul.**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 73-98, abr. 2017. p. 52, 54, 67-68, 81. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So102-30982017000100073&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 25 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiados**. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 12 ago 2019.

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, 2010, p. 20. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So104-44782010000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 nov. 2019.

PRIETO-GODOY, Carlos Alberto. La situación de las migraciones internacionales mixtas: um desafío constante para el derecho internacional de los refugiados y el derecho de asilo. **Dikaion**, Chia, v. 22, n. 1, pág. 83-107, jun 2013. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So120-89422013000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 de ago 2019.

PIOVESSAN, Flávia. Direitos humanos: desafios e perspectivas contemporâneas. **Rev. TST**, Brasília, vol. 75, no 1, jan/mar, 2009. p. 108. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/6566/01piovesan.pdf?sequence=5>. Acesso em: 18 set. 2020.

PICARRA, Nuno. A União Europeia e “a crise migratória e de refugiados sem precedentes”: crónica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum De Asilo. **e-Pública**: Lisboa, v. 3, n. 2, p. 01-40, 2016. p. 5. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2016000200001&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 jun. 2020.

RODRIGUES, José Noronha. A História do Direito do Asilo no Direito Internacional. **Working Paper Series**, 18/2006. 2006, p. 5, p. 6, p. 7. Disponível em: <https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/1151/1/WPaper%2018-2006%20%28Rodrigues%29.pdf>. Acesso em: 10 out 2019.

SILVA, Ricardo George de Araújo. A questão dos refugiados e a ideia de pertencimento ao mundo em Hannah Arendt. **Philosophos - Revista de Filosofia**, v. 23, n. 1, p. 377-414, 2018. p. 379. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/philosophos/article/view/53031>. Acesso em: 13 out. 2019.

VARELLA, Marcelo Dias. Direito internacional público. **Saraiva Educação**, São Paulo, 8. ed. 2019. Sem página.

VERAS, Nathália Santos. Direitos humanos dos migrantes na jurisprudência consultiva da corte interamericana de direitos humanos. **Textos & Debates**, Boa Vista, n. 18, p. 251-268, jan/jun, 2010. p. 614. Disponível em: <http://ufrf.br/ppgsof/index.php/component/phocadownload/category/4-anais-comunicacao.html?download=140:041>. Acesso em: 12 set 2019.

VIEIRA DE PAULA, Bruna. O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, [S.l.], n. 7, p. 51-68, dez. 2006. p. 51. Disponível em: <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/94>. Acesso em: 11 ago. 2019.

WENDEN, Catherine Wihtol de. As novas migrações. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, n. 23, p. 17-28, jul. 2016. p. 22. Disponível em: <https://www.sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/1-sur-23-portugues-catherine-wihtol-de-wenden.pdf>. Acesso em: 20 ago 2019.

A proteção internacional de crianças no contexto da migração: um estudo da opinião consultiva nº 21-2014 da Corte Interamericana de Direitos Humanos

*Karime Ferreira Mouta
Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith*

1. Introdução

Cresce consideravelmente em âmbito mundial o fluxo de pessoas deslocando-se para além das fronteiras de seus países de origem, motivadas pelas mais variadas razões, tais como problemas sociais, culturais, econômicos, violação de direitos humanos, questões ambientais, econômicas, situações de guerra, entre outras (ONU, 2018).

O Fundação das Nações Unidas para a Infância informa que há 50 milhões de crianças migrantes ou deslocadas forçadas pelo mundo hoje, sendo que mais da metade fugiu de conflitos muito graves em seus locais de origem e muitas estão em centros de detenção para migrantes indocumentados (UNICEF, 2016).

Esse grande fluxo migratório evidencia a dificuldade ou até mesmo a incapacidade que o sistema internacional enfrenta para proteger de forma integral crianças deslocadas. São muitos os desafios aos Estados acolhedores para proteger essas pessoas em situação de peculiar vulnerabilidade, pela sua própria condição de pessoa em desenvolvimento, pois se trata de pessoas que se encontram em situação de dupla vulnerabilidade, uma vez que são crianças forçadas a se deslocar (UNICEF, 2016).

O aprofundamento dessas demandas culminou, pela primeira vez, na consulta conjunta de quatro Estados Nacionais ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, os quais apresentaram uma preocupação comum a

respeito desse tema, que hoje é um dos maiores desafios para os direitos humanos no continente americano e para a sociedade global de um modo geral.

Diante desse imensurável desafio, o Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina, países que integram a Organização dos Estados Americanos (OEA), solicitaram, em julho de 2011, que a Corte Interamericana de Direitos Humanos se manifestasse juridicamente a respeito da situação de crianças acompanhadas e desacompanhadas em processos de migração não documentada e emitisse parecer consultivo com o objetivo de que a Corte determinasse de forma mais precisa possível as obrigações dos Estados no que se refere aos parâmetros de procedimentos quando do acolhimento e atendimento de crianças e de seus pais em situação de migração não regular (CORTE, 2014, p.5).

A problemática apresentada reflete uma verdadeira crise humanitária instalada na fronteira sul dos Estados Unidos com o México, que é o centro de um exponencial fluxo de pessoas não documentadas, sendo muito expressiva a presença de crianças oriundas de países da América Latina e, em muitos casos, estando desacompanhadas.

Assim, a Corte emitiu a Opinião Consultiva nº 21 de 2014, que tratou especificamente de “Direitos e Garantias de crianças no contexto da migração e/ou necessidade de proteção internacional”. Diante da questão exposta, no presente estudo, produzido a partir de pesquisa bibliográfica e documental, objetiva-se apresentar em que medida o Sistema Interamericano de Direitos Humanos determina a observação dos direitos e garantias de crianças no contexto de migração e/ou necessidade de proteção internacional.

2. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e as opiniões consultivas

A origem do Sistema Interamericano de direitos humanos remonta às reuniões realizadas pelos Estados americanos desde 1889, quando decidiram passar a se reunir periodicamente para construir um sistema de normas e instituições. Nessas reuniões, que passaram a ser conferências, constituíram diferentes organizações internacionais, como a “União Internacional das Repúblicas Americanas para a pronta coleta e distribuição de informações comerciais” e depois a “União Pan-Americana” (OEA, [s.d]).

Contudo, é em 1948, com a adoção da Carta da Organização dos Estados Americanos, do Tratado Americano sobre Soluções Pacíficas ("Pacto de Bogotá") e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, na IX Conferência Internacional Americana, que se afirma o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

São Órgãos importantes desse sistema, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, responsável por “[...] promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria [...]”, segundo o art. 106 da Carta da OEA (OEA, ANO [seria 2014?]), e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, principal órgão jurisdicional com competência contenciosa e consultiva, na forma do art. 2 do Estatuto da Corte.

Acerca da importância da Corte Interamericana de Direitos Humanos, assevera Araújo:

A partir de sua criação, em 1979, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem se destacado no cenário internacional por suas decisões, especialmente aquelas referentes à sua função consultiva, quando promove a interpretação da Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San Jose [...] (ARAÚJO, 2005, p. 228).

A competência contenciosa consubstancia-se em julgar casos nos quais exista violação, por parte de Estados que reconheceram expressamente a competência da Corte, de direitos protegidos pela Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

As decisões da Corte são obrigatórias e vinculantes e somente os Estados-partes da Convenção que reconheçam a competência jurisdicional da Corte e a Comissão Interamericana podem submeter casos a ela, conforme dispõe o artigo 61, item 1 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Em contrapartida, se a Comissão submeter caso à Corte, a vítima, seus parentes ou representantes podem submeter diretamente a este órgão seus argumentos, arrazoados e provas.

A competência consultiva, de natureza preventiva, caracteriza-se pela emissão de manifestações da Corte, que podem ser solicitados por todos os membros da OEA, sobre interpretação os tratados que dizem respeito à proteção dos direitos humanos nos Estados Americanos, e efetuar o controle de convencionalidade entre a legislação dos Estados e as normativas internacionais.

Do exercício desta competência surgem as manifestações da Corte pela emissão das opiniões consultivas, cuja natureza é não vinculativa para a Corte. Sobre o assunto, veja-se o ensinamento de Terezo:

De acordo com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, suas Opiniões Consultivas não têm o mesmo efeito vinculante que está presente nas suas Sentenças em casos contenciosos. Contudo, alguns especialistas no assunto defendem que as Opiniões Consultivas são vinculativas, devido serem emitidas por um órgão jurisdicional, cuja atribuição definida pela Convenção é aplicar e interpretar seus dispositivos, determinando, assim, que os Estados-parte apliquem o previsto nas suas Opiniões Consultivas [...] (TEREZO, 2014, p. 233).

Para que a Corte Interamericana de Direitos Humanos se manifeste por meio de uma Opinião Consultiva, de acordo com o art. 70 do Regimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, é necessário que o Estado formule precisamente perguntas específicas em relação às quais pretende obter o parecer da Corte, indicando as disposições cuja interpretação está solicitando, as considerações que dão origem à consulta.

É nesse contexto que Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, países que integram a Organização dos Estados Americanos (OEA), solicitaram, em julho de 2011, que a Corte Interamericana de Direitos Humanos se manifestasse a respeito da situação de crianças acompanhadas e desacompanhadas em processos de migração não documentada.

Solicitaram especialmente que a Corte emitisse parecer consultivo com o objetivo de determinar de forma mais precisa possível as obrigações dos Estados no que se refere aos parâmetros de procedimentos quando do acolhimento e atendimento de crianças e de seus pais em situação de migração não regular. Tal manifestação se materializou pela emissão da Opinião Consultiva nº 21/2014, abaixo analisada.

3. A opinião consultiva 21-2014 da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Diante do crescente desafio contemporâneo acerca da proteção das pessoas em deslocamento internacional, especialmente no caso de crianças, notadamente acerca das ações que devem ser tomadas pelos Estados acolhedores e considerando as muitas normativas do Sistema Americano de Direitos Humanos relacionados à proteção das pessoas de modo geral, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai solicitaram, em julho de 2011, que a Corte Interamericana de Direitos Humanos se manifestasse numa situação específica. A consulta foi formulada da seguinte forma:

Parecer Consultivo sobre infância migrante (doravante “o pedido” ou “a consulta”) a fim de que o Tribunal “determin[e] com maior precisão quais são as obrigações dos Estados com relação às medidas passíveis de serem adotadas a respeito de meninos e meninas, associadas à sua condição migratória, ou à de seus pais, à luz da interpretação autorizada dos artigos 1.1, 2, 4.1, 5, 7, 8, 11, 17, 19, 22.7, 22.8, 25 e 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e dos artigos 1, 6, 8, 25 e 27 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e do artigo 13 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura [...] (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 03).

A problemática apresentada dizia respeito à constatação de um número alto de pessoas migrando da América Latina e Caribe para a América do Norte e Europa, e dentre elas muitas crianças, em muitos casos desacompanhadas. Também constaram que a detenção de migrantes não documentados constituía prática em alguns países.

Assim, foi solicitado à Corte que emitisse uma Opinião Consultiva (OC) a respeito da situação de crianças acompanhadas e desacompanhadas em processos de migração não documentada com o objetivo de que a Corte determinasse de forma mais precisa possível as obrigações dos Estados no que se refere aos parâmetros de procedimentos quando do acolhimento e atendimento de crianças e de seus pais em situação de migração não regular.

Para tanto, a Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu a Opinião Consultiva nº 21 de 2014, que tratou especificamente de “Direitos e Garantias de crianças no contexto da migração e/ou necessidade de proteção internacional”. Na referida opinião consultiva, a Corte manifestou que entende como proteção internacional:

[...] aquela oferecida por um Estado a uma pessoa estrangeira porque seus direitos humanos estão ameaçados ou violados em seu país de nacionalidade

ou residência habitual, e no qual não pôde obter a proteção devida por não ser acessível, disponível e/ou efetiva [...] (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, p.14).

A referida proteção compreende:

[...] (a) a proteção recebida pelas pessoas solicitantes de asilo e refugiadas com fundamento nos convênios internacionais ou nas legislações internas; (b) a proteção recebida pelas pessoas solicitantes de asilo e refugiadas com fundamento na definição ampliada da Declaração de Cartagena; (c) a proteção recebida por qualquer estrangeiro com base nas obrigações internacionais de direitos humanos e, em particular, o princípio de não devolução e a denominada proteção complementar ou outras formas de proteção humanitária, e (d) a proteção recebida pelas pessoas apátridas de acordo com os instrumentos internacionais sobre a matéria [...] (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, p.14)

Nesse sentido, a Corte alude que os Estados podem, ao criar suas políticas migratórias, pensar em medidas de controle e criar mecanismos de monitoramento da entrada e saída no seu território de pessoas não nacionais. Mas, para tanto, tais políticas não podem violar os direitos humanos e os tratados internacionais de proteção a esses direitos.

A OC nº 21-2014 versa especificamente sobre os direitos e garantias das crianças que se encontram em processo migratório, de forma que esses direitos sejam observados e respeitados nas diferentes etapas deste processo. No que se refere à proteção dos direitos humanos de crianças, a Corte emitiu anteriormente um parecer a respeito, por meio da Opinião Consultiva Nº 17-2002, quando definiu o seu conceito de criança, determinando considerar criança: “toda pessoa que não tenha completado 18 anos de idade, salvo que tenha alcançado a maioridade antes em conformidade com a lei”, sendo estas titulares dos mesmos direitos humanos de qualquer

adulto e ainda de direitos especiais em virtude de sua condição de pessoa em desenvolvimento, direitos estes correspondem a uma responsabilidade solidária entre a família, o Estado e a sociedade.

O entendimento firmado pela Corte reflete a conceituação de criança prevista na Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989 (ONU, 1989). Sobre a Convenção, a Corte chama atenção para importância deste documento normativo e para a ampla aceitação que este teve entre a maioria dos países que integram a Organização dos Estados Americanos e considera que “[...] é o tratado internacional que possui maior vocação de universalidade, o que evidencia um amplo consenso internacional (*opinio iuris communis*) favorável aos princípios e instituições acolhidos por este instrumento, que reflete o desenvolvimento atual desta matéria [...]” (OEA, 2014, p. 21).

Passando a analisar mais detidamente as questões levantadas pelos Estados no caso sob análise, observa-se que a primeira pergunta feita à Corte se refere aos procedimentos para identificação das necessidades de proteção internacional e os diversos riscos que crianças se encontram expostas após ingressarem no país acolhedor.

Os sistemas de proteção regional de direitos humanos são importantes ferramentas de consolidação e internacionalização dos direitos humanos e podem ser considerados como desdobramentos do sistema global de proteção, o sistema da Organização das Nações Unidas-ONU, e exatamente por essa razão são influenciados por este sistema global. Os países do continente americano integram a OEA, o Sistema americano de direitos humanos.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos é órgão judicial autônomo e não pertence à OEA, mas sim à Convenção Americana de Direitos Humanos e é composta por sete juízes, estando localizada na cidade de San José na Costa Rica. Esta atua com jurisdição consultiva e contenciosa.

Conforme o artigo 64.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, a Corte, quando atua na sua jurisdição consultiva, pode emitir opiniões consultivas, não vinculantes. Já na jurisdição contenciosa, há uma ação judicial de fato, e muito embora tal jurisdição não seja obrigatória aos Estados que ratificaram a Convenção, mas não reconheceram sua jurisdição (OEA, 1969).

A função consultiva permite ao tribunal interpretar qualquer norma sem que nenhuma parte ou aspecto deste instrumento esteja excluído do âmbito de interpretação. Nesse sentido, é evidente que a Corte tem, em virtude de ser intérprete última da Convenção Americana, competência para emitir com plena autoridade interpretações sobre as disposições da Convenção, inclusive aquelas de caráter processual. E ainda:

Além disso, a Corte considerou que o artigo 64.1 da Convenção, referindo-se à faculdade do Tribunal de emitir um parecer sobre "outros tratados sobre a proteção dos direitos humanos em Estados americanos" é ampla e não-restritiva. Em outras palavras, [...] a competência consultiva da Corte pode ser exercida, em geral, sobre toda disposição, concernente à proteção dos direitos humanos, de qualquer tratado internacional aplicável nos Estados americanos, independentemente de ser Bilateral ou multilateral, de qual seja seu objeto principal ou que sejam ou possam ser partes dos mesmos Estados fora do Sistema Interamericano (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 10) (Tradução livre)¹

Superando as breves, mas importantes, informações sobre o sistema interamericano de proteção aos direitos humanos, passamos a análise da

¹ No original: Asimismo, la Corte ha considerado que el artículo 64.1 de la Convención, al referirse a la facultad de la Corte de emitir una opinión sobre "otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos" es amplio y no restrictivo. Es decir, [...] la competencia consultiva de la Corte puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 10).

Opinião Consultiva nº 21-2014 e ressaltamos a importância desse documento e seu ineditismo, uma vez que ele inaugurou a consulta de quatro Estados nacionais que, de forma conjunta, solicitaram tal parecer à Corte Interamericana de Direitos Humanos e justificaram entre outros argumentos com os seguintes:

- 1 - O fato de que a época da consulta, estimava-se que cerca de 25 milhões de pessoas, migraram da América Latina e Caribe para os países da América do Norte e Europa e que cerca de 6 milhões de pessoas migraram de um país para o outro na própria região da América Latina e Caribe e que o número de crianças que migram sozinhas ou acompanhadas é alto e vem aumentando cada vez mais;
- 2 - Que as razões da migração de crianças são diversas e passam por fatores como melhoria das condições econômicas, sociais e culturais para fugir da extrema pobreza, até situações que envolvem reagrupamento familiar, desastre ambiental, violações de direitos, entre outros;
- 3 - Entendem que um significativo percentual desses migrantes se encontra em situação de migração não regular e encontram-se em condição de vulnerabilidade social e econômica;
- 4 - Diante dessa situação de migração irregular, os Estados estão adotando a privação de liberdade como prática habitual, tanto em face de adultos como de crianças, bem como, há registros reiterados de deportação e devolução ao Estado de origem, que é o violador dos direitos dessas pessoas a ponto de elas terem decidido por migrar;
- 5 - Ainda, alude que há muitas lacunas a nível internacional no que se refere aos procedimentos que devem ser adotados pelos Estados para proteger crianças migrantes, de forma que os Estados não sabem que procedimento adotar nesses casos.

A Corte inicialmente ressaltou que os critérios de interpretação das disposições jurídicas suscitadas pelos Estados emitida por ela foram baseados no que está estabelecido pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, especialmente no que se refere às regras gerais de interpretação dos tratados internacionais de natureza consuetudinária.

Segundo parecer da Corte Interamericana, no ano de 2013, foram apresentados dados que apontavam a:

[...] existência a nível mundial de 231.522.215 pessoas migrantes, das quais 61.617.229 em continente Americano, sendo 6.817.466 pessoas com idade inferior a 19 anos. De acordo com esses mesmos dados, no final de 2013 havia no continente Americano aproximadamente 806.000 pessoas refugiadas ou em situação equivalente à de refugiado. Ainda no ano de 2013 foram apresentados em 77 países ao redor do mundo, mais de 25.300 pedidos de asilo individual de meninas e meninos desacompanhados ou separados de seus pais e ou responsáveis [...] (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2104, p.14).

De acordo com a Corte, a mobilidade internacional de crianças ocorre pelas mais variadas razões, podendo ser em busca de oportunidades, condição econômica e educacional, para reunião familiar com membros de sua família que migraram, por mudanças inesperadas no meio ambiente e que afetam suas vidas de forma adversa ou desastres naturais.

Também foram identificadas outras situações, como por consequências derivadas do crime organizado, abusos sofridos em ambiente familiar, extrema pobreza, exploração infantil inclusive para fins de tráfico, para fugir de seus países de origem por fundado temor de sofrer perseguição, ameaça de sua liberdade pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de seus direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Via de regra, a mobilidade de crianças ocorre na companhia dos pais, membros da família ou outros adultos, mas, atualmente, é crescente e significativa a migração independente dessas pessoas.

A Opinião Consultiva nº 21 2014 trouxe um relatório extenso e que conta com mais de cem páginas detalhadas acerca dos questionamentos

feitos pelos Estados solicitantes e apresenta respostas para todos os quesitos apresentados de forma fundamentada e com forte apelo à liberdade de interpretação da Convenção focada no princípio do interesse superior da criança e do princípio da progressividade dos direitos humanos.

Nesse sentido, ressalta-se a análise perspicaz da Corte, que, ao se fundamentar no melhor interesse da criança, portanto, enfatizando a condição de pessoa em situação de peculiar desenvolvimento, deixa inviável qualquer tentativa por parte de um Estado de praticar, legitimamente, atos que se configurem em violação dos direitos humanos dessas pessoas, ainda que alegue a aplicação de tratados internacionais relativos à migração e ao refúgio.

Entendeu a Corte por determinar que em virtude da proteção jurídica internacional de direitos humanos, e com especial atenção ao artigo 19 da Convenção, as autoridades das fronteiras dos Estados devem, como primeira medida de proteção, permitir a entrada em seus territórios de crianças migrantes, ainda que estejam indocumentadas e desacompanhadas.

Também foi assinalado que não é razoável que se exijam documentos e informações destas que não podem dispor, devendo as autoridades encaminhá-las de forma imediata ao serviço competente de acolhimento e identificação.

A identificação das crianças deve se debruçar sobre a sua nacionalidade, se está acompanhada por familiares e ou outros adultos, sua idade, condições físicas e psicológicas, a necessidade de se tomarem medidas de proteção especial.

Esse serviço deverá ser prestado por profissional tecnicamente capacitado para atender crianças em situação de extrema vulnerabilidade, de forma que estas recebam o atendimento emergencial que necessitam para

que estejam em segurança e protegidas, devendo tais serviços serem prestados sempre a partir do olhar atento a sua condição de pessoa em desenvolvimento e com o fim de ter seu melhor interesse garantido.

Ainda ressaltou a importância de que seja criado uma base de dados onde se registrem de forma individualizada a entrada dessas crianças, o que poderá não apenas garantir um maior controle do fluxo de migração dessas pessoas, como poderá ajudar decisivamente na busca de sua família e viabilizar a reunião familiar, quando for de seu interesse.

[...] Ao ser uma etapa inicial de identificação e avaliação, a Corte considera que o mecanismo processual adotado pelos Estados, além de oferecer certas garantias mínimas, deve ter como meta, em conformidade com a prática geralmente seguida, os seguintes objetivos prioritários básicos: (i) tratamento conforme sua condição de crianças e, em caso de dúvida sobre a idade, avaliação e determinação da mesma; (ii) determinar se se trata de uma criança desacompanhada ou separada; (iii) determinação da nacionalidade da criança ou, se for o caso, de sua condição de apátrida; (iv) obtenção de informação sobre os motivos de sua saída do país de origem, de sua separação familiar se for o caso, de suas vulnerabilidades e qualquer outro elemento que evidencie ou negue sua necessidade de algum tipo de proteção internacional; e (v) adoção, caso seja necessário e pertinente, de acordo com o interesse superior da criança, de medidas de proteção especial. Estes dados deveriam ser recolhidos na entrevista inicial e registrados adequadamente, de tal modo que se assegure a confidencialidade da informação [...] (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 34).

A Corte determinou que devem ser respeitadas as garantias do devido processo aplicáveis em processos migratórios que envolvem crianças, devendo ser garantido:

[...] (i) um acesso à justiça não apenas formal, mas que reconheça e resolva os fatores de desigualdade real dos processados, (ii) o desenvolvimento de um julgamento justo e (iii) a resolução das controvérsias de forma tal que a decisão

adotada se aproxime do maior nível de correção do direito, isto é, que se assegure, na maior medida possível, sua solução justa [...] (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 42)

No que se refere à privação de liberdade, a Corte reconhece que é prática comum entre os Estados e amplamente tolerada por tratados internacionais de direitos humanos, a detenção de migrantes não documentados ou em situação irregular. Nesse sentido, a Corte foi provocada a posicionar-se sobre a forma como os Estados poderiam proteger os direitos de crianças nessa condição. A Corte manifestou-se contrária à possibilidade de privação de liberdade de crianças e apresentou entre tantos argumentos os abaixo colacionados:

[...] a Corte é da opinião de que a privação de liberdade de uma criança no contexto de migração de nenhuma maneira poderia ser entendida como uma medida que responda a seu superior interesse. Nesse sentido, a Corte considera que existem medidas menos gravosas que poderiam ser eficazes para alcançar a tal fim e, ao mesmo tempo, responder ao interesse superior da criança. Assim, a Corte entende e opina que a privação de liberdade de uma criança migrante não documentada, decretada motivada pela situação migratória é arbitrária e contraria a Convenção e a Declaração Americana [...] (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 57).

Nesse sentido, a Corte estabeleceu o princípio da não detenção de crianças por sua condição migratória e enfatizou que:

[...] os Estados não podem recorrer à privação de liberdade de crianças para garantir os fins de um processo migratório, nem tampouco podem fundamentar tal medida no descumprimento dos requisitos para ingressar e permanecer em um país, no fato de que a criança se encontre sozinha ou separada de sua família, ou na finalidade de assegurar a unidade familiar, uma vez que podem e devem dispor de alternativas menos lesivas e, ao mesmo tempo, proteger,

de forma prioritária e integral, os direitos da criança [...] (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 54).

Infelizmente, ainda são observadas práticas abusivas e violadoras de direitos humanos de crianças, possíveis de serem classificadas como cruéis. Veja-se o episódio que o mundo todo teve a triste oportunidade de testemunhar, quando da separação de crianças de seus pais em junho de 2018 pelo governo dos Estados Unidos da América, sob a alegação de estarem na condição de migração não regular.

Crianças retidas em espaços de detenção muito semelhantes a jaulas, crianças separadas de seus pais e familiares, crianças em tenra idade inclusive, todas violentadas pelo governo estadunidense que as enxerga como crianças de segunda classe e, portanto, não tão crianças assim, que não possam ser enjauladas, alimentadas e contidas².

Esse episódio reflete a total desconsideração dos parâmetros jurídicos internacionais de garantia dos direitos humanos de crianças e uma nítida insubordinação de determinados governos aos acordos, tratados e determinações internacionais de proteção à pessoa humana, embora o país em questão não seja e nem nunca tenha sido exemplo em matéria de respeito e garantia de direitos fundamentais de migrantes, sejam documentados ou não.

O entendimento da Corte é no sentido de que não se pode aplicar normas e ou manter determinadas práticas em matéria de política migratória de um determinado Estado, sem que se considere a vulnerabilidade das crianças pela sua condição de pessoa em situação de desenvolvimento,

² Disponível em: G1. **Porque os EUA estão separando crianças de seus pais na fronteira?** Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/entenda-a-politica-de-separacao-de-criancas-imigrantes-que-causa-polemica-nos-eua.ghtml>. Acesso em 03 Abr. 2019.

PERGUNTAS e respostas sobre a crise das crianças imigrantes nos estados unidos. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/19/internacional/1529422956_253073.html. Acesso em 24 mar. 2019.

sendo necessário que alguns direitos sejam aplicados de forma especial e diferenciada às crianças, devendo ser observado o superior interesse das crianças em qualquer circunstância, inclusive quando do seu acesso à justiça, sendo-lhe asseguradas todas as garantias processuais.

Ressalta-se a expressa determinação de que seja assegurada à criança o direito de ser ouvida e participar de todas as fases de processos que lhe digam respeito, devendo estas sempre serem ouvidas quando possível, devendo essa escuta ser feita por profissional competente e sempre em consonância com a capacidade cognitiva da criança.

Essa é uma importante determinação, pois remete ao direito à participação efetiva da criança nos processos e procedimentos que lhes afetem, especialmente quando se tem como prática habitual a não escuta da criança, a não valorização de sua fala e dos interesses que ela própria expressa.

Considera-se essa determinação muito significativa diante da cultura adultocêntrica que ainda está em voga e que reduz os interesses de crianças à mera representação destas, embora o direito de ser ouvida esteja previsto na Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989 (ONU, 1989).

A Corte definiu, conforme solicitado, quais as características das medidas prioritárias de proteção integral dos direitos de crianças migrantes e garantias para sua aplicação. Nesse sentido, ela emitiu o entendimento de que os Estados devem adotar medidas conjuntas de proteção a crianças em situação de migração irregular e que tais medidas devem estar necessariamente previstas no ordenamento interno de cada Estado, o que se pode compreender como uma orientação de que cada Estado crie um sistema de proteção a essas crianças em que esteja claramente disposto o procedimento para aplicação, sem prescindir de garantias mínimas como:

[...] contar com uma autoridade administrativa ou judicial competente; levar em consideração as opiniões das crianças sobre sua preferência; velar para que o interesse superior da criança seja uma consideração primordial ao tomar a decisão; e garantir o direito à revisão da decisão caso se considere que não é a medida adequada, a menos lesiva ou que está sendo utilizada de forma punitiva [...] (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 62)

Assim, a Corte se posicionou no sentido de que os Estados devem adotar medidas e criar sistemas de proteção a crianças migrantes não documentadas a partir da proteção integral e de seu interesse superior.

No tocante à aplicação do Princípio do *Non Refoulement* e de sua natureza *jus cogens*, a OC 14-2014 evidencia a obrigação que os Estados têm de não trasladar nenhuma pessoa para outro país onde há ou possa haver riscos de violações de direitos fundamentais a partir de uma interpretação que amplia o alcance dessa disposição e apresenta características inovadoras sobre a “proteção complementar” das crianças migrantes. Assim, ficou estabelecido que:

[...] qualquer decisão sobre a devolução de uma criança ao país de origem ou a um terceiro país seguro apenas poderá basear-se nos requerimentos de seu interesse superior, tendo em consideração que o risco de violação de seus direitos humanos pode adquirir manifestações particulares e específicas em razão da idade [...] (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 107).

A Corte chama atenção para a necessidade de se conduzir os processos e procedimentos que envolvam crianças migrantes sempre fundamentados na doutrina da proteção integral, a qual tem suas bases no princípio do melhor interesse da criança, firmando o entendimento de que não pode acontecer a devolução de crianças e estendendo a interpretação

deste princípio aos parâmetros de proteção da Convenção Internacional dos Direitos da Criança da ONU de 1989 (ONU, 1989).

A natureza *jus cogens* do princípio do *non refoulement* importa em grande avanço no que se refere à proteção internacional de pessoas refugiadas, uma vez que proíbem os Estados de violarem essa norma, seja individual seja coletivamente, sendo esta imperiosa de observação quando foram identificadas crianças envolvidas.

Assim, há a proibição inequívoca de devolver, expulsar, deportar, retornar, rechaçar em fronteira ou não admitir, ou de qualquer maneira transferir ou remover uma criança de um país, quando sua vida, segurança e liberdade estejam em risco de violação por razão de perseguição ou ameaça desta, violência generalizada ou violações massivas de direitos humanos, risco de tortura ou outros tratamentos cruéis ou degradantes.

No que se refere aos procedimentos que os Estados devem adotar para garantir o cumprimento dos direitos humanos de crianças solicitantes ou em situação de refúgio, destacam-se as situações de crianças cujos pais tenham sido atingidos por decisões de expulsão ou de deportação por razões migratórias.

Nesse ponto, a Corte entendeu ser imperioso que sejam determinados limites às ações dos Estados, quando estas possam vir a se configurar como verdadeiras arbitrariedades em face de relações familiares, ficando vedada a prática de abusos contra crianças e suas famílias, quando estas estiverem em situação de migração não regular. De acordo com a Corte, a proteção do direito à vida familiar deve ser priorizada sempre que for possível e viável, e destaca:

[...] Nas hipóteses em que a criança tem direito à nacionalidade do país do qual um ou ambos os progenitores podem ser expulsos, ou que cumpra as condições legais para residir permanentemente neste país, os Estados não podem expulsar um ou ambos os progenitores por infrações migratórias de caráter

administrativo, pois se sacrificaria de forma irrazoável ou desmedida o direito à vida familiar da criança [...] (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 107).

Então, a Corte reconhece como direito da criança que seja preservado e priorizado o direito à convivência familiar, por representar o atendimento de seu melhor interesse.

Diante do estudo realizado, pode-se considerar o parecer consultivo 21-2014 da Corte Interamericana de Direitos Humanos como um instrumento jurídico que se traduz em novo paradigma acerca da definição das obrigações dos Estados em relação às pessoas que estejam sob sua jurisdição, seja o Estado de trânsito, destino seja de origem, no que se refere a garantir a proteção dos direitos das crianças em situação de migração não documentada e de sua família.

Considerações finais

O estudo realizado demonstra que a sociedade internacional cada vez mais tem se preocupado com os números alarmantes relacionados às crianças em deslocamento internacional, acompanhadas ou desacompanhadas de seus responsáveis legais, haja vista que são pessoas mais vulneráveis às diversas formas de violência e exploração dada a sua condição de pessoa em desenvolvimento.

Assim, diante de números expressivos identificados nas Américas, os países solicitantes do parecer consultivo à Corte Interamericana de Direitos Humanos expressaram sua preocupação com o quadro detectado e pediram uma posição sobre como deveriam agir para a proteção de crianças identificadas como migrantes indocumentadas, acompanhadas ou não de seus familiares e responsáveis.

Diante dos questionamentos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio da Opinião Consultiva n^o 21-2014 emitiu parecer em que

expressou a necessidade de serem tomadas várias ações pelos Estados para a proteção internacional de crianças migrantes, em especial as não documentadas.

Nesta senda, o exercício de interpretação foi feito a partir da compreensão do princípio do melhor interesse da criança a partir da Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, o qual deve ser o grande norteador das ações estatais em matérias afetas à infância.

O impacto direto se dá na vedação expressa à detenção dessas crianças identificadas em situação de migração indocumentada, visto que elas precisam de proteção e acolhimento e não devem ser tratadas como criminosas.

Outro aspecto importante diz respeito ao direito à participação da criança em todo o procedimento para solução da sua situação migratória, notadamente por meio da consulta especializada por profissionais treinados.

Na perspectiva da análise do quadro de refúgio, ficou determinada a vedação à devolução, expulsão, deportação, retorno etc. em relação às crianças quando estiverem em risco suas vidas, segurança e liberdade, por razão de perseguição ou ameaça, violência generalizada ou violações massivas de direitos humanos, risco de tortura ou outros tratamentos cruéis ou degradantes.

Portanto, o que se observa é que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio da interpretação sistemática de diversos tratados internacionais, inclusive em diálogo com o sistema global de direitos humanos, produziu importante interpretação dos parâmetros de proteção internacional das crianças em situação de migração internacional, seguindo a perspectiva do princípio do melhor interesse da criança.

Referências

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Dados sobre refúgio**. Nova Iorque: ONU, 2018.

Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>. Acesso em: 05 jul. 2018.

ARAÚJO, N. A influência das opiniões consultivas da corte interamericana de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos dos Goitacazes, v. 6, n. 6, p. 64-69 2005. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32001-37559-1-PB.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinión Consultiva nº 21, de 10 de agosto de 2014**. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o em necesidad de protección internacional. San José: Corte Interamericana de derechos humanos, 2014. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf. Acesso em: 05 jul. 2018.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Niños desarraigados**. Nova Iorque: UNICEF, 2016. Disponível em: <https://www.unicef.org/es/ninos-desarraigados>. Acesso em: 05 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989**. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/docs/>. Acesso em: 21 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1959**. Nova Iorque: ONU. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/docs/>. Acesso em: 22 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Whashington D. C.: Departamento de Direito Internacional, [S. i.]. 1990. Disponível em: http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm. Acesso em: 22 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convención Americana sobre Derechos Humanos (B-32), de 22 de novembro de 1969.** Disponível em: http://www.oas.org/dil/esp/tratados/B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm. Acesso em: 22 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Nossa História.** Whashington D. C., [S. i.]. Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp. Acesso em: 22 mar. 2019.

PERGUNTAS e respostas sobre a crise das crianças imigrantes nos Estados Unidos. **Brasil.elpais.com**, Washington, 19 jun. 2018, 22:39. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/19/internacional/1529422956_253073.html. Acesso em: 24 mar. 2019.

POR que os EUA estão separando crianças de seus pais na fronteira?. **g1.globo.com**, São Paulo, 20 jun. 2018, 05:30. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/entenda-a-politica-de-separacao-de-criancas-imigrantes-que-causa-polemica-nos-eua.ghtml>. Acesso em: 03 abr. 2019.

TEREZO, C. F. **Sistema interamericano de direitos humanos:** pela defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. Curitiba: Appris, 2014.

Deslocamento, infância e COVID-19: a crescente vulnerabilidade de crianças vítimas de deslocamentos forçados em meio a pandemia

*Beatriz Neder Mattar*¹

1. Introdução

Para abordar os deslocamentos forçados de crianças é preciso estabelecer, anteriormente, o conceito desta modalidade de migração. Nesse sentido, pode-se partir da ideia temporal sazonal, originária do latim “migrare”, esta noção advinda do sentido estrito da palavra, refere-se ao deslocamento realizado por populações animais (COSTA, 2016), os quais se deslocam de sua área de reprodução para áreas de alimentação e descanso, depois retornam à sua área de reprodução original (ALERSTAM; HEDENSTRÖM, 1998).

Assim, pode-se afirmar que a migração é prática de diversos grupos de seres vivos, em graus de evolução distintos, desde bactérias até seres humanos (BERTHOLD, 2001). E é neste sentido, que “a história da humanidade se confunde com a história das migrações” (TERESI; HEALY, 2012), a medida em que as diferentes comunidades passaram por processos de mudança no local de sua residência por períodos determinados — aproximados a mais de um ano. Entretanto, migrações também podem

¹Graduanda de Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Membro do Projeto de Pesquisa “A Proteção da pessoa em deslocamento pelo direito internacional” (PIBIC-FAPESPA), orientado pela professora Dra. Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith. Ligante da Liga Acadêmica de Direito do Estado, sendo membro do projeto de pesquisa Democracia e Estado de Direito, orientado pelo professor Dr. Paulo André Silva Nassar. Estagiária da Defensoria Pública do Estado do Pará.

não envolver contagem de tempo, restringindo-se à substituição do logradouro; de forma que a linha temporal não venha a ser determinante para a sua caracterização (TERESI; HEALY, 2012).

Se a definição não depende do fator temporal, portanto, cabe à especificidade de residente em localidade distinta da de origem garantir a titulação de migrante, distinguindo-se — então — de um indivíduo atuante como turista, por exemplo. É dentro desta titulação que surgem diversos conceitos como migração voluntária (ou econômica), migração forçada, refugiados e solicitantes de asilo.

Destes, o primeiro é autoexplicativo na medida em que “se refere ao deslocamento por motivos econômicos, afetivos ou de cunho sociocultural” (TERESI; HEALY, 2012), enquanto nos casos de perseguição e riscos iminentes (se houver permanência no território em questão) temos circunstâncias de migração forçada; incluindo o deslocamento de pessoas escravizadas.

Ainda sobre tais conceitos, segundo a Lei nº 9.474/97, conhecida como o Estatuto do Refugiado:

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

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

Ao passo que os solicitantes de asilo serão as pessoas que pedem reconhecimento da titulação de refugiados em um determinado país de

destino, passando a possuir os direitos de ingressar e residir neste, enquanto o caso é analisado. Sobre indivíduos que vivem tal situação, em muitos países eles não possuem outros direitos (como trabalhar), no entanto, vale ressaltar que o Brasil permite que haja vínculo empregatício no período de aguardo de uma decisão para o processo (TERESI; HEALY, 2012).

Dominando tais termos, torna-se mais fácil pensar nos contextos prováveis de migração que serão tratados a seguir. Sendo assim, o presente artigo visa discutir a maior vulnerabilidade de crianças vítimas de deslocamentos forçados; refugiados e solicitantes de asilo, portanto. Já, em grande número, desamparados em circunstâncias anteriores a pandemia de COVID-19, estes entraram em maior nível de desproteção durante a atual crise sanitária e humanitária, havendo agravo na violação de direitos humanos.

Isso posto, o fenômeno dessa espécie de migração tem ganhado notoriedade em decorrência de grandes desastres ambientais e conflitos bélicos; responsáveis pela formação da figura de migrantes “humanitários” que incluem “os refugiados de guerra, deslocados ambientais e aqueles atingidos por crises humanitárias (migrantes de sobrevivência, segundo Alexander Betts)” (JUBILUT; FRINHANI; LOPES, 2018). Casos facilmente ilustrados por dados como do final de 2018, quando um total de mais de 31 milhões de crianças viviam em deslocamento forçado, incluindo cerca de 13 milhões de crianças refugiadas, aproximadamente 1 milhão de crianças que procuravam asilo e uma estimativa de 17 milhões de crianças deslocadas dentro de seus próprios países (YOU; LINDT; ALLEN; HANSEN; BEISE; BLUME, 2020).

Cabe explicitar, ainda, que serão referenciadas crianças em situação civil e não as crianças-soldado. Vulnerabilizadas, portanto, de forma a

“alargar-se a dificuldade do acesso à [...] educação, saúde, moradia e convivência familiar e comunitária” (VERONESE; FALCÃO, 2019). Assim sendo, pretende-se estabelecer discussão que parte dos pressupostos de garantia e promoção de ajuda humanitária e defesa de direitos das já 79,5 milhões de pessoas (cerca de 1% da população mundial) que configuram a quantidade de indivíduos vítimas de deslocamentos forçados no mundo — causado por guerras, conflitos e perseguições (BOCCHINI, 2020).

2. Contextos comuns de deslocamentos forçados e violações de direitos humanos infantis

Tradicionalmente, em cenários de “crise e deslocamento, crianças, adolescentes e jovens estão sob o risco de várias formas de abuso, separação de seus responsáveis, negligência, violência, exploração, tráfico ou recrutamento militar” (ACNUR, 2020). Por isso, há preocupação com as várias violações de direitos ocorridas e intensificadas quando existe, por exemplo, “atuação de agentes milicianos (mas as ações militares são danosas, frisa-se), [com a][...] destruição de escolas, recrutamento e escravidão de meninas, como vem ocorrendo nas regiões da Síria” (VERONESE; FALCÃO, 2019).

Nesta realidade de alvos, as crianças têm sofrido cada vez mais e maiores traumas psicológicos em relação aos adultos envolvidos em circunstâncias semelhantes; da mesma forma que há sofrimento com danos físicos exemplificados pela amputação de membros do corpo ou precoce perda de competências e habilidades motoras (VERONESE; FALCÃO, 2019). Males que, por sua vez, estão intrínsecos às circunstâncias de uma infância cercada por perseguições, como o recrutamento para atuação em grupos armados ilegais, coação ao casamento infantil ou mutilação genital feminina (MARTUSCELLI, 2017).

Dessa forma, torna-se relevante destacar dados do relatório, de 2019, sobre a situação de crianças em conflitos armados, feito pela ONG Save the Children; dentre eles consta que no ano de 2017, 1 em cada 5 indivíduos da população infantil global viviam em zonas de guerra, totalizando aproximadamente 420 milhões de menores. Tendo sido mapeados 30 conflitos desde 2016, capazes estes de evidenciar o disparate entre as previsões legais e a realidade vivida por essas pessoas. (NGO SAVE THE CHILDREN, 2019 apud VERONESE; FALCÃO, 2019). Além deste, outro relatório denominado “Arrancados pela raiz”, de 2014, realizado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), revelou que tanto a violência quanto a perseguição, promovidas pelo crime organizado, são as principais causas da fuga de crianças e adolescentes naturais da Guatemala, Honduras e El Salvador, indo além, portanto, da já presumida precariedade de conjunturas sociais e econômicas ou, ainda, a separação de seus familiares. De maneira a ser alcançado o quantitativo de mais de 48% de meninos e meninas que abandonaram suas nações de origem em razão de violências sofridas. (ACNUR, 2014).

Em razão deste movimento de crianças desacompanhadas, passa a ser necessário encará-las como agentes, ou seja, atores dentro dos fluxos migratórios internacionais; pois 31 milhões de crianças vivem fora do seu país de origem, incluindo 11 milhões de refugiadas e solicitantes de asilo (UNICEF, 2016). Informações como essa evidenciam características importantes de grande quantidade de migrantes que, paralelamente, precisam ser portadores de direito e objeto de proteção. De maneira que os Estados precisem agir em coadunação com princípios fundamentais como:

(...) o da não discriminação ‘independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra da criança, de seus

pais ou representantes legais, ou da sua origem nacional, étnica ou social, fortuna, incapacidade, nascimento ou de qualquer outra situação' [...] e o do melhor interesse da criança (ou interesse superior) [...], que garante direitos a todas as crianças, independentemente de sua própria situação migratória ou do status de seus pais. (MARTUSCELLI, 2017, p.82).

Nesse sentido, compreende-se ser um trabalho complexo, em virtude de que a própria definição de ser uma criança migrante une categorias culturais distintas, as quais: de inocente e de “imigrante ilegal”; de maneira que a primeira adquire caráter passivo, na mesma proporção em que a outra atribui astúcia e certa malícia ao sujeito. Por isso, ainda que em processos de requerimento de refúgio as crianças não sejam consideradas as solicitantes principais, quando o Estado precisa oferecer respostas acerca da temática de migrações desta natureza – normalmente – adota-se um discurso paradoxal que constrói a figura infantil como um ser vulnerável a ser protegido, da mesma maneira que a aponta como ameaçador capaz de oferecer riscos para o Estado-nação (MARTUSCELLI, 2017).

Nesta conjuntura ambivalente, Juffer (2016) expressa perspectiva interessante quando afirma encarar a criança como sujeito precário que precisa de assistência de adultos, mas que é capaz de expressar suas próprias experiências e tomar decisões pautadas nessas vivências; de maneira que tal capacidade de agir se mostra presente no ato de migrar sozinha, condição que configura grande parte dos menores em discussão.

A fim de ilustrar o processo pelo qual passam milhões de pessoas nesta situação, pode-se exemplificar o contexto vivido em viagens para e através dos Estados Unidos, nas quais crianças sofrem graves violações de direitos humanos, de forma a serem maltratadas, incompreendidas, julgadas e avaliadas por indivíduos adultos que, geralmente, têm pouquíssima consciência (ou interesse) acerca das vidas destes vulneráveis. O ciclo de danos se completa com consequências devastadoras, visto que a maioria

dessas crianças será enviada de volta a situações de risco sem jamais ter tido a chance de expressar suas reivindicações de proteção legal no referido país (JUFFER, 2016).

Assim, passa a existir um impasse no caso das migrações infantis, porque permanece contradição entre obrigações internacionais de proteção das crianças como grupo sensível que possui direitos internacionalmente reconhecidos e as atitudes protetivas dos Estados em relação a suas fronteiras, visando protegê-las de imigrantes indesejados, ainda que esses sejam crianças (MARTUSCELLI, 2017).

3. Vulnerabilidade em meio a pandemia

Em 2019, porém, o início da pandemia da COVID-19, da qual o Sars-CoV-2, novo coronavírus, é agente etiológico trouxe novos rumos para crianças já vulneráveis pela circunstância de vítimas de deslocamentos forçados. Estes indivíduos, frequentemente submetidos a atos de violência, abuso, exploração e/ou discriminação, passam a estar ainda mais restritos de contato com educação e assistência médica, assim como enfrentam dificuldades de adaptação às comunidades que alcançam, incluindo o aprendizado de um novo idioma e a integração a uma cultura distinta de sua original (UNICEF, 2020).

As maiores restrições e violações de direitos são advindas de – por exemplo – condições superlotadas dos locais em que muitos destes sujeitos vivem, nos quais há acesso limitado à água potável, saneamento e higiene, vulnerabilizando-os a efeitos de infecções contagiosas, como a de atual discussão, por elevado risco de contaminação. Isso porque “trabalhadores migrantes, refugiados e suas famílias geralmente vivem nas áreas urbanas mais desfavorecidas, onde o acesso a serviços essenciais já é limitado por si só” (UNICEF, 2020, tradução nossa).

Além do exposto, também é possível que crianças migrantes e refugiadas possam estar confinadas em centros de detenção, morem em localidades e situações precárias, ou ainda, que estejam separadas de suas famílias, fato que dificulta o acesso a informações precisas em um idioma compreensível por elas. Diante deste cenário, passa a ser crescente o perigo dessa crise de saúde vir a transformar-se em uma crise dos direitos da criança, caso medidas urgentes não sejam tomadas (UNICEF, 2020).

Piorando o quadro acima explicitado, o cotidiano de pandemia tem interrompido serviços de imunização, fator que pode vir a desencadear surtos de doenças para as quais já existem vacinas. Concomitante a isto, “as interrupções nas cadeias de suprimentos e nos serviços de saúde [...] ameaçam minar os recentes ganhos em nutrição e desenvolvimento [...] e, ao mesmo tempo, têm o potencial de levar a um aumento significativo na mortalidade infantil” (UNICEF, 2020, tradução nossa), já que em áreas de grande pobreza no mundo, as crianças que precisam de serviços básicos e essenciais correm o risco de não os acessar; é o caso da assistência a enfermidades como pneumonia, malária e diarreia. Dado alarmante sobre tal contexto é de que, aproximadamente, 40% da população mundial ainda necessita de infraestrutura substancial para lavar as mãos com água e sabão em casa (UNICEF, 2020); hábito imprescindível no momento à prevenção da COVID-19.

Passando adiante na temática, outro obstáculo surge para as crianças em relação à educação, pois com o fechamento de escolas em todo o mundo, a fim de evitar a transmissão do novo coronavírus, houve prejuízo ao curso dos projetos de ensino, uma vez que nem todas as meninas e meninos possuem acesso à internet, livros e material escolar em ambientes externos ao colégio; reforçando a grande probabilidade de evasão escolar, principalmente das meninas (UNICEF, 2020).

Elas, ainda muito jovens, enfrentam maiores níveis de perigo de serem vítimas de violência de gênero, casamento infantil e gravidez precoce e em razão do

(...) fechamento e isolamento da escola, as crianças que sofrem violência em casa ou online são mais afastadas da ajuda. Além disso, o estresse e o estigma da doença e a pressão financeira exacerbam a situação já volátil de muitas famílias e comunidades, aumentando a exposição das crianças à xenofobia e discriminação. (UNICEF, 2020, tradução nossa)

Ademais, o fechamento de escolas evidencia a carência no âmbito da alimentação e nutrição para aqueles que dependem de programas desta natureza e que, no momento, estão sem o alimento necessário para aprender e prosperar (UNICEF, 2020).

Diante de todas essas dimensões de riscos para as crianças, ficam claros os impactos socioeconômicos da COVID-19 no que se reflete em pobreza, ausência de segurança, prejuízos de aprendizagem e danos à sobrevivência e à saúde. Dessa forma, a pandemia está ampliando fragilidades pré-existentes e a ausência de acesso a determinados serviços. Isso posto, infere-se que estes menores migrantes em deslocamento forçado serão desproporcionalmente afetados pela pandemia e sofrerão consequências graves, inclusive, após o término desta crise da saúde pública (YOU; LINDT; ALLEN; HANSEN; BEISE; BLUME, 2020).

Dentre os impactos citados acima, pode ser enumerada a menor probabilidade de famílias de migrantes (incluindo crianças) serem incluídas em iniciativas de recuperação econômica, pois são particularmente frágeis em empregos de curto prazo ou em trabalhos precários com limitações em relação à assistência ou à licença médica. Exemplos de ofícios ocupados

por membros destas famílias são na área de turismo, hospitalidade, construção civil e indústria de vestuário, ambos comprometidos pelo atual cenário. (YOU; LINDT; ALLEN; HANSEN; BEISE; BLUME, 2020).

Outra série de problemas tende a surgir com as possíveis prisões de migrantes sem documentação (podendo incluir, por exemplo, famílias com crianças pequenas) que ocorreram como medidas de contenção, violando os interesses da criança e, mais que isso, causando fuga e esconderijo de pessoas vulneráveis que, por isso, não procuraram tratamento de saúde e acabaram pondo em risco a si e seus familiares (BRANDT, 2020).

Frente a tantas consequências danosas que passaram a atingir esses sujeitos, pode-se falar em “desperdício” (tradução literal) como uma forma de desnutrição capaz de ocasionar risco de morte, crescimento deficiente, falhas no desenvolvimento e no aprendizado dos menores; acerca deste conceito, a UNICEF aponta que antes da pandemia, 47 milhões de crianças já viviam sob essa situação caótica em 2019. A tendência passa a ser, então, que sem uma ação urgente, a quantidade chegue a quase 54 milhões ao ano, números nunca vistos neste milênio (SIDHU, 2020).

Lamentavelmente, a prevalência deste tipo de desnutrição entre crianças menores de 5 anos pode vir a crescer em 14,3% em países de baixa e média renda, devido aos impactos socioeconômicos da COVID-19; a longo prazo, o reflexo seria um cálculo de mais 10.000 mortes infantis ao mês, delas sendo uma porcentagem maior de 50% só na África Subsaariana. Ainda assim, informações assustadoras alertam que outras formas de desnutrição em crianças e mulheres serão latentes, podem ser citadas deficiências de micronutrientes, nanismo, sobrepeso e até obesidade, como resultado de dietas pobres. Isso porque, conforme citado anteriormente, houve redução na cobertura de serviços nutricionais essenciais (com redução de 30%, podendo alcançar em determinados territórios 75% a 100%, por medidas de bloqueio) (SIDHU, 2020).

Sendo assim, os prejuízos presentes e futuros aqui traçados se refletirão no crescimento e desenvolvimento destas crianças, por isso, proteger o bem-estar delas é, atualmente, a melhor maneira de investir no futuro e restaurar a esperança em um caminho mais tranquilo e saudável (YOU; LINDT; ALLEN; HANSEN; BEISE; BLUME, 2020).

4. Intervenção

“É possível destacar três atores que moldam a migração infantil: os membros adultos da família, a criança e o Estado” (BHABHA, 2006 apud MARTUSCELLI, 2017). Por esse motivo, vale pensar na função da cooperação em campo internacional, nas políticas de direitos humanos, como princípio do Direito (CANÇADO TRINDADE, 2017), então, passa a ser interessante a ideia de ajuda humanitária, auxílio que está acima das expectativas equivocadas de simples caridade e solidariedade simbólicas (SOUSA, 2011 apud VERONESE; FALCÃO, 2019), visto que se apresenta como prática de ajuda mútua e proteção às vítimas de conflitos armados e desastres. Nesse sentido, seguem sendo princípios basilares do amparo a neutralidade, dignidade da pessoa humana e solidariedade universal (VERONESE; FALCÃO, 2019).

Tendo em foco a ajuda humanitária, órgãos como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), têm aumentado suas intervenções em construção e manutenção de “espaços adaptados para crianças; espaços seguros onde as crianças em trânsito podem brincar, onde as mães podem descansar e alimentar seus bebês em privacidade e onde famílias separadas podem se reunir” (UNICEF, 2020, tradução nossa). Ademais, a organização tem auxiliado governos nacionais e locais na elaboração de leis, políticas, sistemas e serviços que considerem e atendam todas as crianças, alcançando as necessidades específicas das migrantes e deslocadas;

da mesma forma que vem coletando, analisando e divulgando dados e coletas de evidências sobre a situação individual e as experiências de menores em trânsito. A exemplo do fornecimento de serviços de saúde, nutrição, água e saneamento, educação e apoio psicossocial a centenas de milhares de famílias em todo o sudoeste da Síria. (UNICEF, 2020).

No que diz respeito a obrigações, atualmente, é responsabilidade da comunidade internacional se organizar e trabalhar em conjunto para auxiliar crianças que precisaram abandonar suas famílias e casas para buscar salvaguardar direitos e garantir proteção, isto pois o Secretário-Geral das Nações Unidas apresentou um Plano Global de Resposta Humanitária para a COVID-19. Diante disso, a UNICEF firmou compromissos tais quais

(...) garantir que suprimentos e equipamentos de proteção cheguem às comunidades mais vulneráveis; distribuição de medicamentos, alimentos e vacinas essenciais para a sobrevivência; fornecer urgentemente instalações de água, saneamento e higiene para as comunidades; divulgar importantes mensagens e recomendações de saúde pública para coibir a transmissão de vírus e reduzir a mortalidade; manter as escolas protegidas e garantir que as crianças continuem a estudar; aconselhamento e ajuda a famílias, cuidadores e educadores para promover o ensino em casa e à distância e trabalho com nossos parceiros para projetar soluções inovadoras em educação; forneça orientações aos empregadores sobre a melhor maneira de ajudar mães e pais que trabalham, bem como projete novas soluções de proteção social que garantam que as famílias mais pobres possam acessar fundos essenciais; facilitar a disseminação de informações e o aprendizado entre crianças, adolescentes e jovens, a fim de proteger sua saúde mental e combater o estigma, a xenofobia e a discriminação. (UNICEF, 2020, tradução nossa)

Vale frisar, também, que em vários países, a UNICEF já tem atuado, como no Camboja, distribuindo filtros de água e materiais de higiene para os centros que recebem migrantes; na Tailândia, realizando ações comunitárias direcionadas a migrantes sobre prevenção da COVID-19 e em

Mianmar, onde a organização apoia a migrantes que estão retornando da China e Tailândia, além de – em parceria com o governo – estar construindo estações de lavagem de mãos, assim como prestando serviços de apoio psicossocial e gerenciando casos de crianças e famílias em centros comunitários que estão em quarentena (BRANDT, 2020).

Da mesma forma, tem solicitado aos governos de demais países o atendimento de necessidades e direitos de menores migrantes, refugiados e deslocados internamente, no período da pandemia. Por isso, a coordenação das políticas regionais é fundamental para a garantia de saúde, segurança e proteção de todos, frente a uma doença cruel e que não discrimina (BRANDT, 2020).

Diante disso, Fore e Grandi (2020), representantes da mesma entidade, manifestam interesse e dedicação em transformar o cotidiano de crianças refugiadas e de suas famílias, de maneira a dobrar a quantidade destas que possuem acesso à educação, garantindo que elas possam acessar água e saneamento que sejam limpos, sustentáveis e ambientalmente saudáveis adicionados à identificação de barreiras ocorrentes para a inclusão nos sistemas nacionais.

Na América Latina e no Caribe, houve doação da UNICEF, de suprimentos médicos vitais, para instituições governamentais e famílias de 12 países. Os itens distribuídos “incluíram desinfetante para as mãos, sabão, suprimento de água e equipamento de proteção individual (EPI), além de máscaras, aventais, luvas, protetores faciais descartáveis, óculos e macacões, entre outros” (ONU, 2020). Além disso, existiu desembarque, na Venezuela, de aproximadamente 90 toneladas de suprimentos essenciais de saúde, incluindo kits com testes para 28 mil pacientes e kits de emergência para tratar 110 mil pacientes com a doença e com problemas respiratórios graves (ONU, 2020).

Há, logo, colaboração do ACNUR e da UNICEF, em mais de 40 países, a fim de cumprir os compromissos firmados pelo Pacto Global de Refugiados em relação às crianças, incitando governos e comunidade internacional a participar deste processo de ajuda humanitária. Por fim, fica claro que, “embora [as vidas dessas crianças] tenham sido interrompidas por violência, deslocamento e agora uma pandemia, suas chances de um futuro digno serão reforçadas se eles tiverem acesso equitativo ao apoio e serviços de que precisam” (FORE; GRANDI, 2020).

Conclusão

Conclui-se que crianças que assumem perfis de migrantes forçados, refugiados e solicitantes de asilo se tornaram maiores vítimas da COVID-19 no mundo, sendo pelas realidades já vividas por elas, incluindo as tradicionais dificuldades enfrentadas há décadas, ou pelos recentes impasses consequências diretas ou indiretas da pandemia.

Deste modo, constatou-se que os maiores danos a serem contornados no cotidiano contemporâneo de menores deslocados são os impactos socioeconômicos como a fome, falta de assistência médica e ausência de nutrição adequada, visto que estes possuem potencial de alcance tão importante quanto, ou maior, que a própria doença causada pelo novo coronavírus.

Desta maneira, faz-se necessária ajuda humanitária internacional a partir de agências como o ACNUR e a UNICEF, já comprometidas com a temática e organizações capazes de mobilizar grande parte da sociedade, buscando remediar contextos como a xenofobia crescente e visando objetivos como salvaguardar o acesso a dietas nutritivas, seguras e acessíveis; protegendo os produtores, processadores e varejistas de alimentos, ao mesmo tempo que possui meta de desencorajar proibições comerciais e

designar mercados de alimentos como serviços essenciais. Da mesma maneira que prevê investimento decisivo no apoio à nutrição materna e infantil, valorizando a amamentação, impedindo a comercialização inadequada de fórmulas para bebês e assegurando o acesso de crianças e mulheres a alimentos nutritivos e diversos. Assim como reativando e ampliando serviços para a detecção e tratamento precoces do “desperdício” de crianças (SIDHU, 2020).

Vale destacar, ainda, a responsabilidade dos Estados como fundamental diante das circunstâncias expostas, pois foram firmadas em âmbito nacional (Brasil) e internacional, respectivamente, na Constituição Federal e na Declaração Universal dos Direitos Humanos em textos como:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988)

Artigo 25° 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. 2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social. (ONU, 1948).

Neste caso, a cooperação internacional se faz imprescindível, já que possui destaque nas políticas de direitos humanos, possibilitando a concretização de medidas capazes de viabilizar o equilíbrio e desenvolvimento sociais. Isso, também, porque ao conceito de Estado Constitucional contemporâneo, necessariamente se vincula o adjetivo “cooperativo”, pois,

relaciona-se com o Direito Internacional, fazendo com que exista emergência e aprofundamento da cooperação e da responsabilidade internacional do Estado (VERONESE; FALCÃO, 2019).

Referências

- ACNUR. **ACNUR divulga pesquisa sobre proteção de crianças desacompanhadas no México**, México, 11 nov 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/acnur-divulga-pesquisa-sobre-protacao-de-criancas-desacompanhadas-no-mexico/>. Acesso em: 28 jul 2020.
- ACNUR. **Crianças**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/temas-especificos/criancas/>. Acesso em: 27 jul 2020.
- ALERSTAM, T; HEDENSTRÖM, A. The development of Bird migration theory. **Journal of Avian Biology**, Suécia, vol.29, p. 343-369, 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3677155?seq=1>. Acesso em: 20 jul 2020.
- BERTHOLD, P. **Bird Migration A General Survey**. 2 ed. Inglaterra: Oxford University Press, 2001. 253p. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=F9jObKNSac8C&oi=fnd&pg=PA1&dq=BERTHOLD,+P.+Bird+Migration+on+A+General+Survey.+2+ed.+Inglaterra:+Oxford+University+Press,+2001.+253p.&ots=mVsavmKxoZ&sig=mdfwaEJrrBdlpIZ9L-5qoUCdFvM#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 20 jul 2020.
- BOCCHINI, Bruno. ONU: número de pessoas em deslocamento forçado bate recorde em 2019. **Agência Brasil**. São Paulo, 18 jun 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-06/onu-numero-de-pessoas-em-deslocamento-forcado-bate-recorde>. Acesso em: 26 jul 2020.
- BRANDT, Nicola. Migrant, refugee and internally displaced children at the centre of COVID-19 response and recovery: support to migrant and displaced families. **UNICEF**, mai, 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/eap/stories/migrant-refugee-and-internally-displaced-children-centre-covid-19-response-and-recovery>. Acesso em: 29 jul 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.474/97, de 22 de julho de 1997. Estatuto do Refugiado. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acesso em: 23 jul 2020.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Princípios do Direito Internacional Contemporâneo**. Brasília: FUNAG, 2017. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/principios-do-direito-internacional-2017.pdf>. Acesso em: 29 jul 2020.

COSTA, Regio Araujo da. **Evolução de rotas e dinâmicas migratórias em tiranídeos neotrópicais**. Brasília: 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/pic/article/download/5465/3835>. Acesso em: 20 jul 2020.

FORE, Henrietta; GRANDI, Filippo. As COVID-19 pandemic continues, forcibly displaced children need more support than ever. **UNICEF**, Genebra/Nova York, abr 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/press-releases/covid-19-pandemic-continues-forcibly-displaced-children-need-more-support-ever>. Acesso em: 29 jul 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira. **Migrantes forçados: conceitos e contextos**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

JUFFER, Jane. Can the children speak?: Precarious subjects at the US-Mexico border. **Feminist Formations**, v. 28, n. 1, 2016, p. 94-120.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Crianças desacompanhadas na América Latina: reflexões iniciais sobre a situação na América Central. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, Vol. 5, n. 1, p. 77-96, jan./ jun., 2017.

ONU, **COVID-19: UNICEF amplia entrega de suprimentos de saúde na América Latina e no Caribe**, 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/covid-19-unicef-amplia-entrega-de-suprimentos-de-saude-na-america-latina-e-no-caribe/amp/>.

Acesso em: 31 jul 2020.

ONU, **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 31 jul 2020.

SIDHU, Sabrina. UNICEF: An additional 6.7 million children under 5 could suffer from wasting this year due to COVID-19. **UNICEF**, Nova York, jul 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/eap/press-releases/unicef-additional-67-million-children-under-5-could-suffer-wasting-year-due-covid-19>. Acesso em: 30 jul 2020.

TERESI, Verônica Maria; HEALY, Claire. **Guia de referência para a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil**. Brasília: Ministério da justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2012. 150p.

UNICEF. **El horror no conoce límites en Siria**, 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/el-horror-no-conoce-l%C3%ADmites-en-siria>. Acesso em: 29 jul 2020.

UNICEF. **Niños desarraigados**, 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/es/ninos-desarraigados>. Acesso em: 26 jun 2020.

UNICEF. **Proteger a los niños más vulnerables de los efectos de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)**, 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/es/historias/proteger-los-ninos-mas-vulnerables-de-efectos-coronavirus-covid-19>. Acesso em: 28 jun 2020

UNICEF. **Uprooted: The growing crisis for refugee and migrant children**, 2016. Disponível em: http://www.unicef.org/publications/files/Uprooted_growing_crisis_for_refugee_and_migrant_children.pdf. Acesso em: 28 jul 2020.

VERONESE, JosianeRose Petry; FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. A Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 e Ajuda Humanitária: Cooperação Internacional e o Estado Constitucional Cooperativo de Häberle para as (im)possibilidades da Proteção Integral à Criança em Conflitos Armados. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol.10, N. 2, p. 1383-1404, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rdp/v10n2/2179-8966-rdp-10-2-1383.pdf>. Acesso em: 21 jul 2020.

YOU, Danzhen; LINDT, Naomi; ALLEN, Rose; HANSEN, Claus; BEISE, Jan; BLUME, Saskia. Migrant and displaced children in the age of COVID-19: How the pandemic is impacting them and what can we do to help. **Migration polity practice**. Vol. X, N. 2, 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/media/68761/file>. Acesso em: 30 jul 2020.

Violência sexual contra mulheres como violência de gênero na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Victória Medeiros de Rezende

1 Considerações iniciais

A categoria gênero está no centro de diversos debates dos estudos feministas e outras áreas. Nesse contexto, sua interpretação, análise e definição também possui variações em relação ao tempo e diferentes campos de estudo. O gênero já foi utilizado para referenciar o sexo das pessoas, para expressar uma diferença e papéis supostamente inerentes a estas. A teorização sobre o gênero surge, então, a partir da necessidade das feministas de demonstrar que o que se caracterizava como gênero era, na verdade, algo construído socialmente, e não pré-estabelecido. O caminho passou por investigar de que forma aquela opressão era colocada em relação às mulheres, desde acreditando ser algo universal até o crescimento dos estudos interseccionais, que reconhecem que a opressão sofrida pelas mulheres não é única, mas cruzada com outros tipos de opressão, como raça e classe, sendo o gênero apenas um aspecto.

Focamos o estudo sobre o gênero principalmente na concepção de Joan Scott, que o considera um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos e como forma primária de dar significado às relações, e de Judith Butler, que, por outro lado, questiona tal relação mimética do gênero com o sexo, percebendo aquele como conjunto de atos performativos voltados à afirmação/confirmação das identidades sociais.

A partir disso, pretendemos apontar o que significa a violência de gênero e como a violência sexual pode ser considerada enquanto tal. No âmbito deste debate, analisamos se a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a partir de onze casos selecionados que envolvem violência sexual contra mulheres, empregou perspectiva de gênero nos julgamentos, evidenciando os contextos específicos que marcam tais práticas de violência.

Utilizamos metodologia bibliográfica para compreender as questões teóricas suscitadas, especialmente quanto à categoria gênero, e análise de casos, especificamente da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH). Na primeira parte do trabalho, discutimos o contexto de desenvolvimento da categoria gênero, o que é a violência de gênero e como a violência sexual deve ser considerada como uma violência de gênero.

No segundo momento, são expostos os casos selecionados da CorteIDH. Delimitamos para a pesquisa o período temporal de 2009 a 2018, e selecionamos, ao final, onze casos que levaram à análise daquele tribunal a violência sexual, em diferentes contextos. Para selecionar os casos, utilizamos a plataforma de busca da própria CorteIDH, inserindo as expressões “*sexual violence*”, “*rape*” e “*violación sexual*”, para as quais não houve resultado; posteriormente, para a expressão “*sexual*” foram encontrados vinte documentos, referentes a quatorze casos. Após análise prévia, foram separados os onze casos que envolvem efetivamente violência sexual.

Assim, pretendemos contribuir para a compreensão da violência sexual enquanto violência de gênero e para o conhecimento da jurisprudência da CorteIDH sobre a temática, concluindo que o referido Tribunal tem considerado o enfoque de gênero, especialmente em casos paradigmáticos.

2 Gênero, violência de gênero e violência sexual

Para alcançar o conceito de violência de gênero é necessário compreendermos inicialmente o que é gênero, ou como é percebido a partir de diferentes perspectivas e estudos feministas. Este é um debate diversificado, pelo que destacamos que focaremos em duas importantes autoras sobre o tema: Joan Scott e Judith Butler.

Conforme coloca a historiadora Joan Scott, durante muito tempo o gênero foi utilizado para expressar traços de caráter ou traços sexuais e passa a ser utilizado por algumas feministas justamente para expor o caráter socialmente construído da relação entre os sexos, em detrimento da concepção de papéis e comportamentos como inerentes a estes (SCOTT, 1995). A primeira distinção importante a ser feita é, então, entre esses dois conceitos, sexo e gênero.

Segundo Tamara Gonçalves, os estudos da antropóloga Margaret Mead foram importantes nesse ponto por ter sido das primeiras teóricas a se debruçar sobre a desconstrução do determinismo biológico, apontando, a partir de um estudo realizado com diferentes tribos na África, a diferença entre sexo, que seria então a morfologia biológica, e gênero, que se referiria às construções sociais impostas a alguém a partir da biologia (GONÇALVES, 2013).

Essa distinção, apesar de importante para começar a discussão e desconstrução do gênero e de papéis biologicamente determinados, ainda contém um problema, apontado inclusive por Scott como presente nos trabalhos de muitas(os) historiadoras(es): não indica a partir de onde ou do que o gênero, enquanto conjunto de construções sociais impostas a partir da biologia, é desenvolvido e reforçado. Para Scott, muitas análises sobre o tema limitaram-se, nesse sentido, à mera descrição da relação entre os sexos, denunciando uma assimetria de poder, mas não questionando

conceitos e normas sociais para identificar como o gênero é construído e difundido nas sociedades (SCOTT, 1995).

A partir da década de 70, houve forte tendência no debate feminista em investigar a possível universalidade da opressão feminina e aqui muitos esforços foram enveredados para deslocar o debate vinculado à biologia para a questão cultural. Nesse contexto, insere-se o argumento, principalmente na antropologia, da origem da opressão das mulheres na estrutura cultural do parentesco, a qual através das estruturas de parentesco, interditos sexuais e firmação de alianças – que incluía a troca de mulheres – teria possibilitado a construção da opressão da mulher, que seria extingüível, então, com a refundação da cultura (GONÇALVES, 2013).

Ocorre que a ideia de opressão universal das mulheres passou a ser questionada, bem como a categoria “mulher” enquanto universal, principalmente a partir da inclusão da interseccionalidade enquanto ferramenta metodológica de análise. A partir da análise interseccional é possível cruzar a opressão das mulheres com outras categorias como raça, classe social, orientação sexual, dentre outras, mostrando que as opressões experimentadas por diferentes mulheres são, igualmente, diferentes (BUTLER, 2020; CRENSHAW, 2002), ainda que haja, em comum, a busca pela denúncia e reformulação de relações de poder assimétricas presentes da sociedade (GONÇALVES, 2013), tais distinções também devem ser consideradas.

A ideia de restrição da análise sobre gênero no sistema de parentesco é igualmente refutada por Scott, para a qual se deve ampliar o debate para outras estruturas que também reproduzem opressões, incluindo a de gênero, sendo essenciais para a compreensão deste conceito e de sua construção. Para a autora, devem ser incluídas outras variáveis, não só a

do âmbito familiar ou doméstico, como de outros sistemas econômicos, políticos e de poder (SCOTT, 1995).

Além disso, a autora destaca também como se deve ter atenção ao que chama de “sistemas de significado”, referindo-se às maneiras pelas quais o gênero é representado nas sociedades e utilizado para “articular as relações sociais ou para construir o significado da experiência” (SCOTT, 1995, p. 82). Nesse contexto, o processo de significação é importante, pois a partir dele se constroem os significados que, por sua vez, dão sentido à experiência de cada indivíduo. Isso é especialmente importante na teoria de Scott, pois o significado compõe a concepção da autora sobre o que é o gênero e como é construído e reforçado nas sociedades.

O que Scott pretende demonstrar é que o gênero, enquanto categoria analítica, não poderá ser efetivamente compreendido se a análise se limita a uma ou outra esfera social. É lógico que recortes serão feitos e eventualmente algum aspecto ou grupo restará invisibilizado em determinadas análises. Entretanto, o processo de compreensão do gênero, enquanto categoria de análise, perpassa a compreensão de sua localização em um contexto de opressão que envolve outros fatores e sistemas, para que o estudo não reste apontando para a existência da opressão quanto ao gênero, inclusive como oriunda de determinado sistema ou funcionamento social, sem efetivamente explicar como esse sistema se constrói enquanto tal e reproduz essa e outras opressões.

Assim, Scott defende e busca uma definição de gênero que se volte para os significados das diversas atividades e processos sociais, para compreender o funcionamento do sistema de opressão. Desse modo, foca no indivíduo, mas também na organização social e suas inter-relações para buscar esses significados e entender como funciona o gênero. Nesse sentido, sua definição de gênero envolve duas proposições, que estão relacionadas: “(1) o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais

baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos e (2) o gênero é uma forma primária de dar significado às relações” (SCOTT, 1995, p. 86).

Compreendemos da primeira parte da definição que Scott inclui a percepção da diferença biológica dos sexos como base para a construção das relações sociais e, conseqüentemente, do gênero. Enquanto tal, envolve quatro elementos também inter-relacionados, conforme apresenta a autora: a) os símbolos; b) os conceitos normativos decorrentes destes símbolos; c) as instituições e organização social; e d) a identidade subjetiva dos sujeitos. Esses quatro elementos operam conjunta, mas não necessariamente simultaneamente, nesse processo de construção das relações de gênero (SCOTT, 1995).

No que tange aos símbolos, Scott se refere àqueles perpetuados pela cultura e que levantam as representações simbólicas que frequentemente são contraditórias; para a autora, é relevante que se questione as representações simbólicas levantadas, como o são e em quais contextos isso ocorre. A partir desses símbolos e das representações simbólicas, surge o segundo elemento, os conceitos normativos, que “expressam interpretações dos significados dos símbolos” (SCOTT, 1995, p. 86); a grande questão aqui é que esses conceitos normativos são colocados de forma a negar outras interpretações, limitando as possibilidades interpretativas (metafóricas) dos símbolos. O propósito é fixar tais conceitos de forma que a história passe a caracterizá-los como postulados oriundos do consenso social, quando, na verdade, o que geralmente refletem é conflito, dissenso e possibilidades interpretativas. Por essa razão tais conceitos possuem, tipicamente, uma oposição binária fixa, nas quais se encaixam o homem e a mulher, somente (SCOTT, 1995).

Daí a necessidade constante de questionarmos conceitos considerados “postos”, bem como buscarmos sempre compreender (e questionar

também) as circunstâncias nas quais são evocados os símbolos relacionados às mulheres e aos homens, visando tomar consciência de como as representações são evocadas e para quais fins. Isso permite verificar como certos símbolos e conceitos normativos são perpetuados de formas distintas para diferentes grupos sociais, aqui, no caso da primeira parte do conceito de gênero de Scott, a partir da percepção de diferenças entre os sexos.

O terceiro elemento, identificado aqui como das instituições e organização social, pode ser visto também como os espaços de construção de gênero, pois neste ponto Scott traz à tona a importância de diversos âmbitos sociais nos quais o gênero também é construído, além do parentesco ou âmbito doméstico, como o mercado de trabalho, âmbito da econômica, da educação, da política e, portanto, qualquer análise sobre gênero deve considerar estes espaços, e não somente o familiar/doméstico (SCOTT, 1995).

Por fim, o quarto elemento da primeira parte da definição de gênero da autora é a identidade subjetiva, isto é, a formação da identidade de gênero. Para Scott, devem ser incluídos dois aspectos nas análises sobre gênero: a especificidade e a variabilidade histórica, em outras palavras, devemos considerar as formas de construção substantiva das identidades “generificadas”, que por sua vez devem ser relacionadas com organizações, atividades e representações sociais historicamente específicas (SCOTT, 1995).

A primeira parte da definição da autora sobre o gênero consiste na normativa sobre a categoria que Scott propõe, isto é, os preceitos que compõem o gênero enquanto elemento constitutivo das relações sociais, como o gênero se dá enquanto norma na sociedade. A segunda parte consiste em sua teorização do gênero, ou seja, seu argumento sobre como este funciona como espaço de articulação e manutenção das relações de poder.

Conforme aponta,

Estabelecidos como um conjunto objetivo de referências, os conceitos de gênero estruturam a percepção e a organização concreta e simbólica de toda a vida social. Na medida em que essas referências estabelecem distribuições de poder (um controle ou um acesso diferencial aos recursos materiais e simbólicos), o gênero torna-se implicado na concepção e na construção do próprio poder (SCOTT, 1995, p. 88).

Os conceitos de gênero servem, portanto, para legitimar as relações de poder, a partir do significado dado a estas divisões a partir da diferenciação, que possui como uma de suas formas primárias de significação a diferença sexual. Assim, a diferença sexual, a diferença entre os corpos, é evocada para dar significado à diferenciação empregada pelos conceitos de gênero utilizados, por sua vez, para dar significado às diversas representações utilizadas nas relações sociais que reconhecem o poder a determinados grupos ou categorias de pessoas, geralmente representados pelo masculino, em detrimento de outros(as), geralmente identificados com representações consideradas femininas (SCOTT, 1995).

A partir de sua análise histórica, Scott demonstra como o gênero foi utilizado em diversos momentos particulares e específicos para moldar as relações sociais, as quais foram utilizadas para determinar os conceitos generificados, os conceitos normativos determinados a partir dos símbolos e, assim, controlar e dominar as mulheres. Isso demonstra a implicação mútua entre gênero e sociedade e como o primeiro não se refere a preceitos dados e determinações biológicas, mas sim a construções sociais.

Outra importante contribuição para os estudos sobre o gênero foi a da filósofa Judith Butler, que identifica o gênero como performance (BUTLER, 2020, p. 56). Dentre os principais questionamentos da autora,

está o da limitação do gênero como interpretação múltipla do sexo, destacando que, se os gêneros representam construções sociais, não há razão para determinar que existam apenas em número de dois, em relação mimética com o sexo e limitados por esta categoria. Butler também questiona a própria definição do sexo e sua limitação ao que a sociedade define como corpo masculino e corpo feminino (BUTLER, 2020).

Para Butler, a fim de conferir unidade às identidades dos sujeitos, as categorias sexo, gênero e desejo são comumente definidas em uma espécie de ordem compulsória, em que o sexo vem primeiro, como pré-definido (natural/biológico), sobre o qual é imposto socialmente determinado gênero (construção social) e, por fim, um desejo heterossexual, em oposição ao outro sexo-gênero-desejo, de modo que as categorias são construídas sempre de forma binária. Entretanto, a autora considera que tais categorias são, na verdade, desenvolvidas de maneira dependente, não havendo nenhuma que seja pré-definida ou natural, e que, na verdade, também essa concepção do sexo deve ser considerada como “efeito do aparato de construção cultural que designamos por *gênero*” (BUTLER, 2020, p. 28, destaque da autora).

Nesse sentido, para a filósofa, o gênero não é fixo, nem um conjunto de atributos flutuantes, mas performativo a fim de constituir a identidade que supostamente já é; “seu efeito substantivo é *performativamente* produzido e imposto pelas práticas reguladoras da coerência de gênero” (BUTLER, 2020, p. 56). Assim, performar o gênero, através de atos, condutas, gestos socialmente atribuídos a um gênero específico, é parte da construção da “identidade” que se quer afirmar ou confirmar, quando considerada supostamente pré-estabelecida. Por essa razão afirma Butler que “essa identidade é *performativamente* construída, pelas próprias ‘expressões’ tidas como seus resultados” (2020, p. 56).

A partir das considerações delineadas sobre a categoria gênero, passamos à compreensão da ideia de violência de gênero para, posteriormente, apontar como a violência sexual contra mulheres está inserida nesse contexto de violência. Saffioti considera que os homens, no exercício da função patriarcal, possuem o poder de ditar o comportamento de outras categorias sociais (não só mulheres, mas também crianças, por exemplo) e, ainda, a autorização ou tolerância da sociedade para punir o que considerarem como desviante. Nesse contexto, aponta que “a execução do projeto de dominação-exploração da categoria social homens exige que sua capacidade de mando seja auxiliada pela violência” (SAFFIOTI, 2001, p. 115).

Para a autora, a violência é necessária na implementação e na defesa da ordem de gênero, que garante privilégios a certos indivíduos, especialmente homens (aqui incluímos também outras categorias importantes que se interseccionam, como raça, classe, orientação sexual etc.), ainda que não seja perpetrada diretamente por eles ou contra mulheres ou crianças em determinadas situações, mas também por mulheres por exemplo, ou mesmo de homens contra homens, quando se considera haver desvio (SAFFIOTI, 2001).

Assim, a violência é autorizada e, muitas vezes, incentivada para que sejam mantidos os padrões e regras sociais quanto à ordem do sexo-gênero-desejo (para utilizar a terminologia de Butler) e, portanto, pode ser utilizada para punir eventuais “desvios sociais”. No mesmo sentido, para Smith e Santos (2017), a violência de gênero se caracteriza como aquela perpetrada, por qualquer forma, com base no gênero, também no sentido de que atos performáticos considerados não padrões, desviantes, que coloquem em risco ou ameacem o modelo hegemônico devem ser punidos.

Nesse contexto, a violência sexual é conceito amplo que se refere a diversas formas de violação dos corpos, no caso de nossa pesquisa, das

mulheres especificamente. Quer em contexto “normal” quer de guerra, o estupro – e outras formas de violência – inscreve nesses corpos mais do que uma violação à liberdade sexual, representa mais do que a simples concepção de uma relação não consentida. Na verdade, viola a liberdade e autonomia da mulher enquanto dona daquele corpo e representa verdadeiro instrumento de poder sobre elas.

É impreciso apontar desde quando a violência sexual é praticada, mas a violação do corpo feminino é antiga, como exemplo, desde a Roma Antiga as mulheres eram consideradas inferiores, como objetos e propriedades, sempre com papel definido a seguir e condicionadas à submissão, principalmente no âmbito sexual, tendo o estupro ocorrido de forma intensa na história desta civilização – como o famoso rapto e estupro das sabinas (CANELA, 2012).

O estupro nunca é “somente” um ato sexual forçado, mas sim o exercício efetivo de poder, especialmente por parte dos homens contra as mulheres. Ao analisar o contexto de violência (incluindo sexual) contra as mulheres na cidade de Juárez, no México, Rita Segato aponta que

[...] o estupro dirige-se ao aniquilamento da vontade da vítima, cuja redução é justamente significada pela perda do controle sobre o comportamento de seu corpo e o agenciamento do mesmo pela vontade do agressor. A vítima é apropriada do controle sobre seu espaço-corpo (SEGATO, 2016, p. 38).

Assim, é preciso compreender que o estupro não é sobre “relação sexual sem consentimento”, mas efetivamente a manifestação e perpetuação de relações de poder, neste caso, baseadas no gênero. Trata-se de violência contra corpos sobre os quais se impõe o gênero e seus estereótipos e contra o próprio gênero construído e imposto sobre aquele corpo (neste ponto, nos referimos à construção generificada do “feminino” e como o estupro é

cometido contra a ideia do feminino), visando manter e fortalecer o poder sobre ele.

A violência sexual, portanto, enquanto parte desse sistema baseado em relações de poder desiguais e utilizada na manutenção daquele e destas, que perpetuam o gênero e todas as significações que implica, é considerada, aqui, como violência de gênero. Observamos nesse contexto que além de reforçar tais relações de poder que contextualizam a categoria gênero, a violência sexual é proporcionada e perpetuada por estas, revelando a relação de mútua implicação entre gênero e as relações sociais.

3 A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre violência sexual como violência de gênero

A partir das considerações feitas, analisamos onze casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH) sobre violência sexual, buscando identificar se o respectivo tribunal julgou tais casos a partir de uma perspectiva de gênero. Especificamente, o objetivo consistiu em investigar se nos casos contenciosos nos quais estava sob julgamento a violência sexual, a CorteIDH tratou esta como uma violência de gênero e de que forma isso influenciou no julgamento.

Realizamos a busca no banco de decisões e julgamentos da CorteIDH tendo como limite temporal o intervalo de 2009 a 2018, a partir de expressões dos idiomas inglês e espanhol, relacionadas à violência sexual. Para as expressões “*sexual violence*”, “*rape*” e “*violación sexual*” não houve resultado; para a expressão “*sexual*”¹ foram encontrados vinte documentos, referentes a quatorze casos, nomeadamente: *González et al. (“Cotton Field”) v. Mexico* (2009), *Las Dos Erres Massacre v. Guatemala* (2009), *Fernández Ortega et al. v. Mexico* (2010), *Rosendo Cantú et al. v. Mexico*

¹ Destacamos que a expressão “sexual” possui grafia idêntica em inglês e espanhol, de forma que a partir desta busca foram abarcados casos em ambos os idiomas.

(2010), *Contreras et al. v. El Salvador* (2011), *Atala Riffo and daughters v. Chile* (2012), *Río Negro Massacres v. Guatemala* (2012), *Massacres of El Mozote and surrounding areas v. El Salvador* (2012), *Espinoza Gonzáles v. Peru* (2014), *Velásquez Paiz et al. v. Guatemala* (2015), *Duque v. Colombia* (2016), *Flor Freire v. Ecuador* (2016), *Members of the Village of Chichupac and neighboring communities of the Municipality of Rabinal v. Guatemala* (2016) e *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. Mexico* (2018).

A partir dessa primeira busca, fizemos breve análise do conteúdo dos casos, para verificar os que efetivamente tratavam de violência sexual contra mulheres, dos quais foram selecionados os seguintes: *González et al. (“Cotton Field”) v. Mexico* (2009), *Las Dos Erres Massacre v. Guatemala* (2009), *Fernández Ortega et al. v. Mexico* (2010), *Rosendo Cantú et al. v. Mexico* (2010), *Contreras et al. v. El Salvador* (2011), *Río Negro Massacres v. Guatemala* (2012), *Massacres of El Mozote and surrounding areas v. El Salvador* (2012), *Espinoza Gonzáles v. Peru* (2014), *Velásquez Paiz et al. v. Guatemala* (2015), *Members of the Village of Chichupac and neighboring communities of the Municipality of Rabinal v. Guatemala* (2016) e *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. Mexico* (2018).

Foram excluídos, portanto, os casos *Atala Riffo and daughters v. Chile* (2012), *Duque v. Colombia* (2016) e *Flor Freire v. Ecuador* (2016), por tratarem de discriminação pela orientação sexual.

O primeiro caso da análise, *González e outras v. Mexico*, é extremamente emblemático no âmbito interamericano, pela CorteIDH ter explorado de maneira específica questões de gênero. Trata-se do desaparecimento de três mulheres na cidade de Juárez, no México, posteriormente encontradas em um campo de algodão, com seus corpos mutilados e com sinais de violência sexual. As investigações internas foram marcadas por atraso, irregularidades e desrespeito por parte das

autoridades, o que, segundo a CorteIDH, deu-se em razão das vítimas serem mulheres (OEA. CorteIDH, 2009a).

A CorteIDH, ao analisar as violações, o fez considerando o contexto de violência contra as mulheres que se passava (e ainda se passa) na referida cidade, localizada na fronteira do México com os Estados Unidos e marcada pela atuação de cartéis e grupos da máfia que negociam o tráfico de drogas, armas e pessoas. Neste sentido, considerou que está instalada no local uma discriminação estrutural que perpetua a violência de gênero contra as mulheres (o termo utilizado pela CorteIDH é “*gender-related violence*”) (OEA. CorteIDH, 2009a).

Segundo o Tribunal, a discriminação estrutural se revela a partir da institucionalização e conseqüente naturalização da violência contra as mulheres, transformando isso em uma cultura que se perpetua com o tempo, nos âmbitos público e privado. Essa discriminação estrutural pode ser observada desde o tratamento das mulheres em casa, no trabalho, as violações que são “permitidas” pela sociedade (que se perpetua e é a mensagem que passa quando as autoridades não investigam os crimes ou desmerecem os mesmos) e a falta de investigação por parte das autoridades (OEA. CorteIDH, 2009a).

Outro aspecto importante destacado pela CorteIDH é o papel dos estereótipos de gênero que são reforçados pela violência de gênero e pela discriminação estrutural e que ao mesmo tempo reforçam tais padrões, revelando a relação e influência entre o gênero e as relações sociais. A CorteIDH definiu esse estereótipo como:

[...] uma concepção de atributos pessoais, características ou papéis que correspondam ou devam corresponder a homens ou mulheres. [...] a subordinação da mulher pode ser associada a práticas baseadas em persistentes estereótipos de gênero socialmente dominantes, situação que é exacerbada quando os estereótipos se refletem, implícita ou explicitamente, em políticas e

práticas e, particularmente, no raciocínio e linguagem das autoridades policiais judiciais [...]. A criação e uso de estereótipos se torna uma das causas e consequências da violência baseada em gênero contra as mulheres (OEA. CorteIDH, 2009a, p. 99, par. 401).

No caso *Las Dos Erres Massacre v. Guatemala*, a CorteIDH analisou a falta da devida diligência nas investigações e responsabilização dos responsáveis pelo massacre de duzentos e cinquenta e um habitantes da comunidade de Las Dos Erres, por grupo armado parte das forças armadas do Estado da Guatemala. Dentre as violações perpetradas, incluiu-se o estupro de mulheres e meninas da comunidade. Nesse caso, a CorteIDH ressaltou a importância da perspectiva de gênero nas investigações de crimes perpetrados contra mulheres, especialmente no contexto analisado, que envolveu a violência sexual contra mulheres como prática deliberada por parte dos membros das forças armadas guatemaltecas durante o conflito interno pelo qual passou a Guatemala de 1962 a 1996 (OEA. CorteIDH, 2009b). A CorteIDH não fez, entretanto, análise tão aprofundada como no primeiro caso.

No caso *Fernández Ortega v. Mexico*, a CorteIDH analisou o estupro e tortura de uma mulher indígena (Inés Fernández Ortega) por parte de forças armadas do Estado. Aqui, novamente, ressaltou a importância do contexto no qual a violação ocorreu, destacando a forte presença militar na localidade de Guerrero, onde a vítima residia. Neste sentido, a CorteIDH observou o contexto de violência e discriminação contra a população indígena local e especialmente as mulheres. Além disso, ressaltou novamente a importância da perspectiva de gênero na investigação de casos envolvendo o contexto de violência de gênero (OEA. CorteIDH, 2010a).

Curiosamente, no caso seguinte, *Rosendo Cantú v. Mexico*, a CorteIDH igualmente analisou o estupro de uma mulher indígena (Rosendo Cantú), parte do mesmo grupo indígena que Inés Fernández Ortega, por

parte de militares do México, também na localidade de Guerrero. A violação neste caso ocorreu, inclusive, apenas um mês antes daquela contra Fernández Ortega. Portanto, novamente aqui a CorteIDH delineou o contexto de discriminação e violência contra as populações indígenas no México, principalmente contra as mulheres, que de maneira constante são submetidas à violência sexual.

Também destacou o impacto específico que este tipo de violência provoca para mulheres indígenas, pois no caso em análise, Rosendo Cantú foi expulsa da comunidade na qual vivia com sua família por conta da violência que sofreu, enfrentando estigma por parte do Estado e de seus pares (OEA. CorteIDH, 2010b).

Em 2011, a CorteIDH julgou o caso *Contreras et al. v. El Salvador*, que envolveu o estupro de uma menina de 10 anos no contexto do conflito armado de El Salvador, de 1980 a 1991, marcado fortemente pelo desaparecimento forçado de crianças. Neste caso, a CorteIDH ressaltou a vulnerabilidade específica a qual estão sujeitas mulheres e crianças em conflitos armados, especialmente sujeitas à violência sexual; apesar disso, não trouxe uma abordagem de gênero (OEA. CorteIDH, 2011).

No caso *Río Negro Massacres v. Guatemala*, a CorteIDH analisou o massacre perpetrado por militares da Guatemala e grupos de “autodefesa” da sociedade civil contra a população indígena maia localizada em Río Negro entre 1980 e 1982, incluindo o estupro, abortamento forçado e assassinato de mulheres grávidas. Apesar de não falar especificamente em violência de gênero, a CorteIDH destacou novamente o efeito expressivo da violência sexual contra mulheres indígenas, em razão do efeito simbólico que possui, pelo especial papel das mulheres na perpetuação de sua etnia, costumes e tradições (OEA. CorteIDH, 2012a).

No seguimento, no caso *Massacres of El Mozote and surrounding areas v. El Salvador*, julgado no mesmo ano, a CorteIDH analisou outro

massacre, contra a população civil, ocorrido em 1981, no contexto de operação militar no norte do departamento de Morazán, na República de El Salvador. Na ocasião, diversas mulheres foram estupradas. Neste caso, a CorteIDH mais uma vez apontou a relevância da perspectiva de gênero na investigação deste tipo de violação (OEA. CorteIDH, 2012b).

Em *Espinoza Gonzáles v. Peru*, a vítima Gladys Carol Espinoza Gonzáles foi presa arbitrária e violentamente em 1993, durante o conflito interno do Peru que durou de 1980 a 2000, suspeita de envolvimento com grupos considerados subversivos. Durante o período em que esteve presa, foi estuprada e submetida a outras violências sexuais por parte de agentes do Estado, de forma que a CorteIDH considerou que tal prática estava inserida em um contexto maior de violação e discriminação contra as mulheres durante o conflito, marcado pela violência sexual de diversas formas (OEA, CorteIDH, 2014).

Aqui, a CorteIDH retomou a questão da violência de gênero contra as mulheres, caracterizada como aquela direcionada contra uma mulher por ser mulher ou que as afeta desproporcionalmente, sendo uma forma de discriminação que restringe a fruição de direitos e liberdades pelas mulheres de forma igualitária com homens. O Tribunal reconheceu a violência sexual como prática generalizada por parte das forças do Estado, tendo como principais vítimas as mulheres, considerando como violência de gênero, porque afetava mulheres simplesmente por serem mulheres e que era encorajada pelas leis antiterrorismo da época. Além disso, apontou também como a violência sexual é frequentemente utilizada como meio simbólico de humilhação, punição e repressão, principalmente em conflitos (OEA. CorteIDH, 2014).

No ano seguinte, a CorteIDH julgou o caso *Velásquez Paiz e outros v. Guatemala*, que se referia ao desaparecimento e posterior descoberta do corpo sem vida de uma jovem de dezenove anos, Claudina Isabel Velásquez

Paiz, com sinais de violência sexual. As investigações internas do caso não foram capazes de identificar nem punir o responsável pelos crimes (OEA. CorteIDH, 2015).

Nesse caso, a CorteIDH destacou o contexto de forte violência contra a mulher na Guatemala, que cresceu exponencialmente a partir de 2001 até 2011, acompanhado por alto índice de impunidade por parte do Estado em relação a diversos tipos de delito, incluindo aqueles contra mulheres, submetidas a diversas formas de violência, como intrafamiliar e doméstica, sequestro, estupro, assédio, exploração e outras formas de violência sexual. A este cenário se somava a tendência de autoridades de desacreditar as vítimas, culpá-las por seu estilo de vida e roupa e questioná-las sobre suas relações pessoais e sua sexualidade. Também nessa ocasião, a CorteIDH mais uma vez apontou a importância do enfoque de gênero e da tomada de consciência dos estereótipos de gênero (OEA. CorteIDH, 2015).

Avançando para o caso *Members of the Village of Chichupac and neighboring communities of the Municipality of Rabinal v. Guatemala*, de 2016, três mulheres indígenas maias da aldeia de Chichupac foram esturpadas por militares, no contexto do conflito armado interno que ocorreu na Guatemala de 1962 a 1996, que causou diversas violações de direitos humanos, especialmente contra o povo indígena maia, considerado “inimigo interno” do governo. Apesar da vulnerabilidade a que estavam sujeitas, este foi outro caso no qual a CorteIDH não fez análise aprofundada sobre questões de violência de gênero (OEA. CorteIDH, 2016).

No último caso selecionado, *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. Mexico*, julgado em novembro de 2018, onze mulheres foram detidas arbitrariamente no município de Atenco, no México, durante operações policiais contra uma manifestação pública, suspeitas de participação nesta, apesar de não estarem diretamente envolvidas (OEA. CorteIDH, 2018).

Chamamos atenção neste caso para o entendimento fixado pela CorteIDH de que a violência sexual é qualquer ação de natureza sexual cometida contra uma pessoa sem seu consentimento, englobando, além da invasão física do corpo, atos que não envolvem penetração ou mesmo contato físico, o que ocorreu no presente caso. Provavelmente, a grande inovação deste caso é a forma atenciosa com que a CorteIDH analisou as violências verbais baseadas em estereótipos discriminatórios sofridas pelas mulheres. Com efeito, as vítimas foram submetidas a abuso verbal estereotipado caracterizado por insultos e ameaças com conotações sexuais, machistas, discriminatórias e misóginas por parte dos policiais, bem como lidaram com uma reação também marcada por estereótipos por parte de autoridades do governo frente às denúncias realizadas. Para a Corte, os insultos, abusos verbais e ameaças tiveram conotação altamente sexual e discriminatória por razões de gênero, pelo que o Tribunal considerou que constituíram violência sexual (OEA. CorteIDH, 2018).

A CorteIDH destacou como a violência sexual é utilizada em conflitos armados como uma arma ou tática de amedrontamento, humilhação e como forma de “passar uma mensagem” de repressão a todos, principalmente mulheres, mas além disso, como é utilizada também como forma de repressão em contextos que não são de conflito, visando silenciar as mulheres². A visão da Corte no presente caso foi de que os corpos das mulheres foram instrumentalizados e objetificados para transmitir estes tipos de mensagem, considerando principalmente que muitas violências foram praticadas em público, na presença dos manifestantes e em alguns casos dos familiares das vítimas (OEA. CorteIDH, 2018).

A partir da breve exposição dos casos, é possível perceber como a CorteIDH construiu sua jurisprudência no sentido de incluir cada vez mais

² Neste ponto a CorteIDH fez referência ao entendimento da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos ao analisar o caso da violência sexual cometida contra mulheres em protestos no Egito em 2005 (OEA. CorteIDH, 2018).

os diversos tipos de violência sexual dirigidos às mulheres, da física à verbal, e como isso atualmente se contextualiza em cenários de constante e histórica violência contra as mulheres, com base em estereótipos de gênero, que reforçam e perpetuam o ciclo de violência de gênero.

A CorteIDH em casos paradigmáticos destacou a influência de padrões e estereótipos sociais no tratamento das mulheres, desde a violência inicial que sofreram e como eram novamente violadas durante processos investigatórios e julgamentos, nos quais comumente as mulheres têm sua credibilidade questionada, especialmente em casos de violência sexual. Apesar de pequenas omissões em alguns casos, o referido Tribunal tem consolidado importantes entendimentos no que tange à violência sexual contra mulheres, preocupando-se em detalhar e considerar os contextos nos quais essas violações ocorrem, especialmente em locais marcados por fortes contextos de violência e discriminação estruturais contra estas, o que é essencial neste tipo de caso.

Considerações finais

A partir do presente estudo, buscamos compreender melhor a categoria gênero e suas implicações teóricas e práticas, especialmente no julgamento de casos no âmbito interamericano. Nesse sentido, inicialmente expusemos a evolução do estudo sobre gênero, transmutando do conjunto de características inerentes aos diferentes corpos até a concepção de que consiste, na verdade, no conjunto de características/conduitas atribuído a estes corpos, visando sua dominação e opressão, enquanto grupo social, por parte de outro grupo, por isso, portanto, uma opressão de gênero.

Focamos especialmente em duas autoras: Joan Scott e Judith Butler. Na definição de Joan Scott, que considera os diversos âmbitos nos quais as opressões (inclusive a de gênero) ocorrem, aspecto múltiplo que devemos

sempre considerar. Para a autora, a categoria gênero pode ser definida como um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos e uma forma primária de dar significado às relações de poder da sociedade. Butler desafia a noção do gênero enquanto implicação mimética do sexo e o percebe, na verdade, como conjunto de atos performativos na busca pela afirmação e confirmação das identidades, percepção sobre a qual recai também a influência cultural das normas de gênero e das relações de poder.

Tais relações de poder precisam da violência para se manter e, ao mesmo tempo, proporcionam que a violência seja praticada, revelando um contexto no qual o gênero e as relações sociais se influenciam e implicam mutuamente. Nesse contexto que a violência sexual é encarada, então, como uma das formas de manifestação dessa violência que é perpetuada por e perpetua as relações desiguais de poder na sociedade.

A partir de tais considerações, analisamos onze casos da CorteIDH sobre violência sexual contra mulheres. Como exposto, selecionamos os casos a partir da definição de um período temporal de análise, de 2009 a 2018, e de alguns critérios de busca. Para as expressões “*sexual violence*”, “*rape*” e “*violación sexual*” não obtivemos resultado e para expressão “*sexual*” encontramos vinte documentos, referentes a quatorze casos, que após análise inicial foram reduzidos aos onze casos referidos.

Apresentamos os casos, alguns brevemente e outros de forma mais extensa, em razão de certas inovações ou entendimentos importantes feitos pela CorteIDH. Assim, expusemos como essa Corte tem, efetivamente, construído uma jurisprudência que é sensível às questões e problemas de gênero. Sem dúvidas muitos avanços ainda são necessários, especialmente quanto à possibilidade (1) de explorar a influência de padrões e normas sociais na prática da violência direcionada a grupos específicos e, consequentemente, (2) de utilizar abordagens interseccionais em casos como de

crianças ou mulheres indígenas, visando compreender melhor suas particularidades. Apesar disso, reconhecemos o trabalho que tem feito a CorteIDH, apontando como algumas violências são expressões e manifestações de um contexto mais amplo de violação e opressão das mulheres, que, igualmente às violações *per se*, deve ser combatido.

Referências

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade. 19ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

CANELA, Kelly Cristina. **O estupro no direito romano**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, vol. 10, n. 1, pp. 171-188, 2002. Disponível em: Acesso em: 26/07/2019.

GONÇALVES, Tamara Amoroso. Gênero e direitos humanos: impactos do conceito de gênero no processo de positivação de direitos humanos das mulheres. In: GONÇALVES, Tamara Amoroso. **Direitos Humanos das Mulheres e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Sentença do caso González et al. (“Cotton Field”) v. México**. Exceção preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Série C, n. 205, 16 nov. 2009a. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_ing.pdf. Acesso em: 09/06/2019.

_____. **Sentença do caso Las Dos Erres Massacre v. Guatemala**. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Série C, n. 211, 24 nov. 2009b. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_ing.pdf. Acesso em: 29/07/2019.

- _____. **Sentença do caso Fernández Ortega et al. v. Mexico.** Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Série C, n. 215, 30 ago. 2010a. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_ing.pdf. Acesso em: 29/07/2019.
- _____. **Sentença do caso Rosendo Cantú et al. v. Mexico.** Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Série C, n. 216, 31 ago. 2010b. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_ing.pdf. Acesso em: 29/07/2019.
- _____. **Sentença do caso Contreras et al. v. El Salvador.** Mérito, Reparações e Custas. Série C, n. 232, 31 ago. 2011. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_232_ing.pdf. Acesso em: 30/07/2019.
- _____. **Sentença do caso Río Negro Massacres v. Guatemala.** Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Série C, n. 250, 04 set. 2012a. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_250_ing.pdf. Acesso em: 30/07/2019.
- _____. **Sentença do caso Massacres of El Mozote and surrounding areas v. El Salvador.** Mérito, Reparações e Custas. Série C, n. 252, 25 out. 2012b. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_252_ing1.pdf. Acesso em: 30/07/2019.
- _____. **Sentença do caso Espinoza Gonzáles v. Peru.** Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Série C, n. 289, 20 nov. 2014. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_289_ing.pdf. Acesso em: 09/07/2019.
- _____. **Sentença do caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala.** Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Série C, n. 307, 19 nov. 2015. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_307_esp.pdf. Acesso em: 09/07/2019.

_____. **Sentença do caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal v. Guatemala.** Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Série C, n. 328, 30 nov. 2016. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_328_esp.pdf. Acesso em: 09/07/2019.

_____. **Sentença do caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. Mexico.** Exceção preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Série C, n. 371, 28 nov. 2018. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf. Acesso em: 09/07/2019.

SAFFIOTI, H. I. B. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. **Cadernos Pagu**, n. 16, p.115-136, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cpa/n16/n16a07.pdf>. Acesso em: 28/07/2019.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, v. 20, n. 2, jul./dez, Porto Alegre: 1995. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/71721>. Acesso em: 26/07/2019.

SEGATO, Rita Laura. La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. Territorio, soberanía y crímenes de Segundo Estado. In: SEGATO, Rita Laura. **La guerra contra las mujeres**. Madrid: Traficantes de Sueños, 2016. p. 33-56

SMITH, Andreza S. P. O.; SANTOS, Jorge Luiz Oliveira dos. Corpos, identidades e violência: o gênero e os direitos humanos. **Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 02, 2017, p. 1083-1112. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21477>. Acesso em: 28/07/2019.

Mulheres em êxodo: deslocamento forçado das mulheres africanas em decorrência de conflitos armados e a proteção pelo Sistema Africano dos Direitos Humanos e dos povos e o Direito Internacional dos Direitos Humanos

Natanael Fona Gomes ¹

1 Introdução

A presente pesquisa trata do deslocamento forçado das mulheres nos países Africanos, classificados pelo ACNUR no ano 2018 como emergências, nos quais se encontram os enfoques dos conflitos armados e os instrumentos normativos jurídicos disponíveis para protegê-las no sistema Internacional dos direitos humanos e Sistema Regional Africano dos Direitos Humanos e dos Povos.

A abordagem da investigação parte de método dedutivo para analisar de que forma os tratados Internacionais relativos aos direitos das mulheres são assegurados, em prol daquelas que vivem nas zonas de conflito e a existência da correlação entre a sua proteção e o deslocamento forçado. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica, documental e das normativas Internacionais e Regionais- Africano sobre o tema, assim também a coleta de dados oficiais emitidos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional de Migração (OIM).

De acordo com os dados oficiais divulgados pelo ACNUR, no ano 2018, mais de 70 milhões de pessoas no mundo se deslocaram de forma

¹ Graduando em Direito pela Universidade da Amazônia.

forçada em decorrência de conflitos, perseguição, violência e violação dos direitos humanos, dentre esse número a maioria são crianças e mulheres, que representam as parcelas das populações vulneráveis e mais afetadas.

A violência indiscriminada, perseguição, repressão e violação dos direitos humanos são os elementos mais relevantes e decisivos em deslocamento dos civis, fazendo com que o contingente dos refugiados e deslocados internos aumente significativamente ao longo dos últimos anos, impondo desafios a respeito aos direitos humanos, principalmente nos países onde se verificam instabilidades políticas duradouras (SILVA, 2017).

As violências causadas pelos conflitos armados continuam sendo um dos motivos impulsionadores das crises humanitárias que assolam o mundo inteiro, ocasionando milhares de mortos, perseguições, instabilidades políticas e, conseqüentemente, o aumento significativo de número dos deslocados de forma forçada seja externa ou interna; todos os anos milhares de pessoas são obrigados a abandonar seus países, regiões, comunidade e vilarejos devido à insegurança, e partem em uma caminhada árdua na busca pelos territórios mais seguros (ACNUR, 2018).

Existem países no continente africano onde ainda se verifica os enfoques dos conflitos armados, nos quais imperam a anarquia, violências e brutalidades; trata-se, na maioria das vezes, das guerras internas dentro dos limites dos países, ou seja, guerras civis chamadas de forma eufemística “guerras de baixa intensidade”, que atingem indiscriminadamente a população civil, criando assim desafios em relação à proteção dos direitos humanos dos indivíduos que vivem nessas localidades, em especial das populações mais vulneráveis (DÖPCKE, 2004).

Tendo em vista que a maioria dos conflitos armados no continente Africano acontece entre os Estados e grupos não estatais (dissidentes), disputas essas conhecidas popularmente como “guerras civis”, vislumbrou-

se a necessidade de estudar as normas Jurídicas Internacional e Regional Africano dos Direitos humanos que tutelam a proteção das mulheres viverem nessas localidades e os mecanismos para viabilizar as suas aplicabilidades.

1.1 As guerras e o deslocamento forçado

As guerras na África se arrastam ao longo das décadas assolando o continente, com dimensões e resultados altamente nefastos, provocando, a cada ano, milhares de mortes e deslocamentos de forma forçada (interna e externa), transformando-se na mais severa crise humanitária. As brutalidades desses conflitos se repetem e se alastram em grandes escalas em todo continente, cujas vítimas, na maioria das vezes, são as mais vulnerais, motivo pelo qual se veem forçados a abandonar suas comunidades, vilarejos, regiões e país na busca pela proteção (DÖPCKE, 2004).

Diante de sistemáticas violações dos direitos humanos, as mulheres se tornam vítimas primarias, tendo seus direitos negados, resultando nas violências física, psicológica, moral, dentre outras, com objetivos de humilhar, menosprezar e intimidar. Por além dessas formas de violências, a violência sexual na forma de estupro também é utilizada de forma deliberada como arma e estratégia de guerra (ARAÚJO, 2016).

Nas últimas décadas, o continente africano é considerado como um dos celeiros do deslocamento forçado no mundo, ou seja, o local onde cada ano partem milhares de pessoas na busca pela segurança, melhores condições de vida e paz; pessoas fugindo das violências desenfreadas, guerras e perseguições políticas. A África abriga grande número dos países que se encontram mergulhados nas mais profundas e duradouras crises, reverberando na negação sistematicamente por parte dos estados os direitos das suas populações, o que resulta nas violações dos direitos humanos (DÖPCKE, 2004).

Dentre os países classificados pelo ACNUR como emergenciais no que concerne ao número dos deslocados de forma forçada em decorrência dos conflitos armados, a maioria é proveniente do continente africano, nomeadamente: República Democrática do Congo, Nigéria, Sudão do Sul e República Centro-Africana. No ano de 2018, esses países foram considerados como um dos principais países no mundo onde se verificou o aumento exponencial de número dos deslocados, colaborando de forma significativamente no agravamento da crise humanitária dos refugiados (IOM, 2020). A similitude desses conflitos são confrontos intercomunitários, ataques indiscriminados às civis, violência generalizada e violações dos direitos humanos. (IDMC, 2019).

As mulheres representam um dos grupos mais afetados, não raras vezes que seus corpos são utilizados como armas e estratégia de guerra por meio de estupros, submissão à escravidão sexual, violência física, moral, psicológica e sequestros, com o objetivo primordial de dissuadir o grupo adversário. A réplica deste comportamento se difunde nos lados envolvidos no conflito armados seja estatal (governamental) ou dos insurgentes; prática essa construída através da imaginação política que o ato de violência contra a mulher atinge não apenas a vítima, mas também o grupo a qual ela pertence, ou seja, existe uma percepção que a violação do corpo feminino simboliza a violação de um grupo inteiro, razão pela qual é usado de forma deliberada nos conflitos armados (JUNIOR, 2019).

2. A violência do gênero e deslocamento das mulheres na República Democrática de Congo, República Centro-Africana, Sudão do Sul e Nigéria.

A África abriga mais de um terço dessa população global em deslocamento; só no ano 2018, cerca de 17, 8 milhões de pessoas se deslocaram internamente, 7, 4 milhões de refugiados e 720.000 de apátridas. O conflito armado continua representando ainda uma das causas principais que

levam milhões de pessoas a se deslocar na busca pelo território mais seguro (IDMC, 2019).

Segundo Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), as batalhas mais devastadoras no ano de 2018 ocorreram em República Centro-africana, República Democrática do Congo, Nigéria e Sudão do Sul; considerados países emergenciais pelo ACNUR, cuja soma dos deslocados de forma forçada no ano de 2018 ultrapassou 17 milhões de pessoas, e esse número tem aumentado.

No ano 2018, a República Democrática do Congo registrou 4, 5 milhões de deslocados internos, e mais de 735000 refugiados, números estes provenientes do levantamento feito pelo ACNUR. De acordo com os dados oficiais da OIM (2020), a República Democrática do Congo ocupa a segunda posição no que concerne o número de deslocamento em toda África e no mundo, fruto de conflito armado que alastra por longos anos, envolvendo dezenas de grupos armados.

A prevalência da violência baseado no gênero no Congo atinge números alarmantes, só na região de Kivu do Norte foi relatado 4. 649 casos de violência de janeiro a junho de 2018, o Kivu do Sul também viu um aumento nos casos de violência sexual. No território de Shabunda, milhares de relatos de relatos de estupro em massa, pelo menos 98% dos incidentes de violência relatados são casos de violência sexual, cujas vítimas mulheres de 18 a 39 anos. Menores, incluindo crianças de 6 meses a 13 anos, também são afetados (UNOCHA, 2018).

Na República Centro-Africana, no decorrer do ano de 2018, registrou-se o número de 687.398 cidadãos que se deslocaram internamente, 582.000 refugiados segundo os dados do ACNUR; um em cada quatro cidadãos vive fora da sua casa. Dentre esse número mais da metade são formados de mulheres, que abandonam seus lares, casas, e comunidades

e partem na busca pelo território que lhes concede a proteção, o que reforça a teoria de que a violência do gênero ela condiciona esse elevado número dos deslocados do sexo feminino.

De acordo com os dados do ACNUR, ao longo do ano de 2018 foram relatados números expressivos de incidentes envolvendo a violência do gênero nas regiões com enfoque dos conflitos na República Centro Africana, dentro o número foram 1.621 casos de estupro, 348 casos de agressão sexual, 3.131 casos de agressão física, 2.350 casos de negação de recursos, 2.452 casos de abuso emocional e 153 casos de casamento forçado. Do total dos incidentes de violência perpetradas contra as mulheres a maioria foi realizado por grupos armados não estatais, que entram nas aldeias, comunidades e agem com extrema violência, como também, em menor número perpetrado pelas forças armadas (UNOCHA, 2018).

Embora os dados sejam alarmantes, não retratam a realidade absoluta, tendo em vista que boa parte dessa violência é subnotificada, a maioria das vítimas sobreviventes sente medo do estigma, como também risco de represália por parte dos seus agressores em uma eventual denúncia. Corroborando essa situação alarmante, a fraqueza do poder Judiciário dos países em conflitos e o limitado acesso à justiça acabam servindo com subterfúgio dos agressores e grandes obstáculos quase intransponíveis que as vítimas precisam superar para serem ouvidas (UNOCHA, 2019).

O brutal conflito que assolou o Sudão do sul custou vidas de milhares de pessoas, no entanto, 2,4 milhões de pessoas foram forçados a fugir em uma tentativa desesperada de buscar segurança, dados esses divulgados pelo ACNUR. Como todos os conflitos, a vítima primária é a população civil, que acaba carregando o fardo das violências; estima-se que dentre os número dos deslocados mais da metade são de mulheres, ou seja, o número de mulheres deslocadas de forma forçada no ano de 2018 na República do Sudão do Sul ultrapassa 1.200. 000.

De acordo com IOM no ano de 2018, o Sudão do Sul registra maior número de refugiados em toda África, número tão expressivo que lhe colocou em terceiro lugar a nível mundial, essa posição é resultado de conflitos e violência social e política generalizada que se penduram por anos, dificultando a construção da paz duradoura nesse país. A violência indiscriminada contra a população civil tem sido recorrente, não diferente de outras guerras, a violência do gênero contra as mulheres também é presente.

A insurgência do grupo terrorista Boko Haram resultou no deslocamento de mais de 1,8 milhão de pessoas na república da Nigéria. Essa crise impactou consideravelmente a população mais vulnerável a qual as mulheres fazem parte, que continuam afetadas por violência e violações graves dos direitos humanos. Centenas de mulheres e meninas foram alvo de estupro, sequestro para servirem como “escravas sexuais”, violência física e psicológica (UNOCHA, 2019).

Segundo a ONUCHA (2019), a violência continua sendo direcionada contra a população civil, causando insegurança e aumento de número de deslocados. O estupro e outras formas de violência sexual baseada no gênero são frequentemente relatados, resultando da violação generalizada do DIH tanto pelo grupo armado dos insurgentes quanto pelas forças estatais. Sob a premissa dessa realidade, no total de número dos deslocados, a população feminina representa mais da metade: 440.000 mulheres e 614.000 meninas; realidade essa fruto de desigualdade de gênero preexistente, que contribui para vulnerabilidade das mulheres meninas, o que as expôs ao abuso.

As mulheres enfrentam situações terríveis, não raras vezes são alvos de sequestros, violência sexual, exposição ao tráfico humano, casamento forçado, dentre outras formas de violência baseada no gênero, só no primeiro semestre do ano de 2018 acerca de 99% dos incidentes envolvendo

a violência contra os civis foram cometidos contra as mulheres, além disso, das que vivem nessas localidades onde pairam conflito armado 85% relatam que convivem com insegurança e enfrentam o perigo durante suas atividades cotidianas; as que vivem nas comunidades mais vulneráveis (abaixo da linha da pobreza) são mais susceptíveis e afetadas até a exploração sexual em troca de comida (UNOCHA, 2019).

3. Arquiteura protetiva internacional

Durante séculos, o direito legitimou a guerra como forma válida de resolução de conflitos, a noção da *guerra justa* era compreendida como uma opção lícita à disposição dos estados para alcançarem resultados políticos; concepção essa que não desapareceu na linguagem corrente, pelo contrário, evoluiu ao longo do tempo ao ponto de ser enquadrada no ordenamento jurídico internacional contemporâneo através do princípio *jus ad bellum*, o chamado direito à guerra (CICV, 2015).

Não existe uma guerra sem regulamentos e restrições que abrangem as circunstâncias necessárias para atuação com hostilidade, como também a sua deflagração e o fim. Face essa realidade, surgiram as primeiras leis que regulam as guerras e os comportamentos das partes envolvidas, sob pretexto de proteção aos fracos e aqueles que não podiam se defender; um conjunto de normas que eram implementados seja de forma expressa ou tácita, colaboraram significativamente para proteção da população civil que se via no meio do conflito como, por exemplo: *Hammurabi, Rei da Babilônia* “*Instituo estas leis para que os fortes não oprimam os fracos*” (CICV, 2015).

Tendo em vista a violência histórica e estrutural contra as mulheres, visíveis nas sociedades a nível global atingindo todas as culturas e povos, manifestando-se em toda vida social, realidade essa fruto de séculos de dominação masculina, nas guerras essa violência apresenta a sua face mais

cruel, razão pela qual as mulheres necessitam de proteção específica, sendo assim reconhecida a sua vulnerabilidade (ONU, 2019).

Na busca pela diminuição de sofrimento da população nos ambientes de extrema e generalizada violência, as grandes potências mundiais criaram instrumentos normativos jurídicos de cunho humanitário que visam tutelar a proteção aos mais vulneráveis inseridos em um conflito armado, conhecido hoje como Direito Internacional Humanitário (DIH) tendo como premissa principal a concessão de segurança a todos aquelas que não estão envolvidas diretamente nos combates.

A arquitetura protetiva internacional de proteção dos direitos humanos relativos aos direitos das mulheres se construiu ao longo do tempo, tendo a consolidação do entendimento de que a violência do gênero contra as mulheres também constitui uma das formas de violação dos direitos humanos, ocorreu durante a convenção de Viena no ano 1993, na qual as Nações Unidas reconheceram a necessidade de promoção e proteção dos direitos das mulheres. Convenção essa que consolidou o entendimento de que qualquer forma de violência do gênero contra as mulheres precisa ser combatida em um esforço universal, tendo em vista que os seus direitos são inalienáveis, integrantes e indivisíveis dos direitos humanos universais assegurados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em todas as circunstâncias (Barsted, 2011).

A África é o continente com maior número de conflitos armados em todo mundo, oriundos das disputas étnicas e políticas, que provocam milhares de mortes e refugiados principalmente da população civil. Trata-se, na maioria de conflitos internos, eufemicamente denominados “guerras de baixa intensidade”, com dimensões apocalípticas devido as suas brutalidades, que vão desde genocídios, massacres, estupros indiscriminados da

população civil (mulheres e crianças), até extermínios de comunidades inteiras; dentre outras graves violações de direitos humanos (DÖPCKE, 2015).

Não obstante, o Sistema Africano dos Direitos Humanos e dos Povos desempenha um grande papel de suporte à promoção da justiça universal ora tutelada pelo DUDH; valores universais atrelados à dignidade da pessoa humana e paz social, cujas aspirações ligadas aos princípios da igualdade, à dignidade, liberdade e justiça, consideradas virtudes das tradições e valores do continente Africano.

Com a finalidade de viabilizar a eficácia da proteção aos civis na África, foram criados protocolos e convenções que visem à concessão de proteção e a assistências as populações vulneráveis inseridas no contexto de conflito armado, dentre as quais a Convenção da União Africana para a Proteção e a Assistência de Deslocados Internos na África (Convenção de Kampala) que entrou em vigor em dezembro de 2012, considerado primeiro tratado internacional a abordar a questão da proteção e da assistência aos deslocados internos, Convenção sobre aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África (1969) que viabilizou a criação de vários conjuntos de medidas possíveis para garantir a proteção aos civis perante o conflito armado, bem como Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, relativo aos Direitos da Mulher em África, como reconhecimento da vulnerabilidade desse grupo e da proteção especial a qual necessitam.

4. Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos relativo aos direitos das mulheres

O cerne para criação das leis internacionais e universalmente aplicáveis se ancora no direito natural (a vida, integridade, liberdade e proteção)

que todo homem possui devido a sua natureza e condição humana. Direitos esses invioláveis que vão além do ordenamento jurídico dos estados, tendo em vista à sua natureza suprema, ou seja, normas situadas em plano superior à soberania dos estados (ALMEIDA, 2018).

Para os filósofos estoicos que surgiram por volta de 300 a.C. na Grécia antiga, as pessoas representam parte de uma razão universal, ou seja, existe um direito universalmente válido para todos os humanos, levando assim a criação do chamado direito natural (GAARDER; 1995). Corroborando essa ideia, de acordo com o Emmanuel Kant, na sua visão cosmopolita, esse direito universal fornece a proteção e garantias a todos os indivíduos, razão pela qual não deve ser confundido com filantropia. (ALMEIDA, 2018).

No contexto de conflito armado existem dois grandes regimes jurídicos no plano internacional aplicáveis, com a destinação de proteção dos direitos humanos, que são: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), por meio das normas estabelecidas na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e protocolos adicionais, assim também, o Direito Internacional Humanitário (DIH) destinado a mitigar os efeitos da violência, tutelando sempre pela preservação da vida da integridade física principalmente da população civil (JUNIOR, 2019).

O DIDH é uma série de normas internacionais que tutela os direitos dos indivíduos ou de grupo de pessoas, o que lhes concede a prerrogativa de exigir que esses direitos sejam protegidos também pelos seus estados tendo em vista a sua natureza consuetudinária, ou seja, oriundas nas normas internacionais que são frutos dos tratados ou costumes; em outras palavras é um ramo do direito internacional com a finalidade de promoção e proteção intransigente das vidas, a saúde e a dignidade de indivíduos, pautando sempre pelo princípio de universalização, a não discriminação de qualquer que seja natureza. Dentre essas normas podemos destacar a

DUDH e DIH, que tutelam direito dos indivíduos sejam os que se encontram envolvidos em um conflito armado, ou aqueles que vivem sob a tutela jurisdicional de um determinado estado em tempo de paz (CICV, 2015).

Com intuito de não deixar mais reproduzir os horrores da segunda guerra mundial, como por exemplo: o extermínio da população civil, execução sumária, violência generalizada e indiscriminada contra os civis, fez surgir o primeiro tratado internacional denominado DUDH, que visa proteger e promover a dignidade da pessoa humana, o que resultou na fundação das Nações Unidas, que tem como as âncoras as premissas principais: a promoção da igualdade entre homens e as mulheres e assegurar o direito fundamental humano (ALMEIDA, 2018).

Segundo Almeida (2018), a DUDH é considerada como o antro no sistema jurídico internacional que se dirige não apenas aos estados, mas também aos indivíduos, o que viabiliza a tutela dos direitos humanos, progresso social, além da sacralização do homem, que o reveste de uma aura contra a violência, o que representa um evento inaugural no sentido de afirmação histórica e a emancipação do homem. Vale destacar que essa valorização e proteção se estendem também para as mulheres.

5. Proteção internacional às vítimas do conflito armado no DIH

O Direito Internacional Humanitário (DIH) é o instrumento jurídico que regula as relações dos conflitos armados. Instituída em 1864, com a Primeira Convenção de Genebra, tendo como a espinha dorsal a proteção da população civil ou indivíduos particulares, hoje serve como molde das condutas que devem ser adotados pelos países que encontram sob a guerra ou violência desenfreada, tendo finalidade – por motivos humanitários – a conservação do direito dos que não participam ou não podem mais participar das hostilidades, obrigando, assim, que se respeitem as suas vidas e a sua integridade física e mental.

Esse instrumento se dispõe a sua aplicabilidade a todos os beligerantes, por meio das medidas impostas que precisam ser adotadas em prol da promoção dos direitos humanitários.

Com o passar do tempo, e, conseqüentemente, o surgimento de novos desafios e dilemas das guerras como, por exemplo, guerras civis e guerras das libertações do jugo colonial nas quais os países do terceiro mundo estavam submersos, surge também a necessidade de adoção de novas normas aplicáveis, resultando no aprimoramento significativo do DIH, que passa a ser aplicando tanto para conflitos entre estados soberanos (conflitos internacionais|), quanto para os conflitos não internacionais, ou seja, aqueles entre as forças armadas de um Estado e grupos armados organizados não estatais ou entre os grupos entre si.

Em razão disso, no ano de 2005, foi adotado um terceiro Protocolo Adicional às Convenções de Genebra (quarta convenção), onde os civis receberam a proteção de forma mais abrangente, como a proibição do ataques diretos contra a população, punições coletivas, atos de terrorismo, estupro, prostituição forçada e atentados ao pudor, escravização e pilhagem e seus bens.

Dispõem no seu artigo 3º a sua aplicabilidade aos conflitos armados não estatais, entre um estado e forças armadas dissidentes ou grupos armados organizados sob a chefia de um comando responsável, em outras palavras, podem denominá-la guerra civil, o que tem assolado o continente africano.

“O artigo 3º comum proporciona uma proteção mínima em conflitos armados não internacionais. É considerado um tratado em miniatura e representa um padrão mínimo do qual os beligerantes não devem nunca se afastar. Considera-se que as normas contidas no artigo 3º comum constituem normas consuetudinárias.”

O DIH reconhece a vulnerabilidade das mulheres em especial, razão pela qual versa sobre a sua proteção quando envolvida numa guerra, como dispõe no seu estatuto:

“As necessidades específicas em matéria de proteção, saúde e auxílio das mulheres afetadas pelos conflitos armados devem ser levadas em consideração. Mulheres grávidas e mães jovens devem ser tratadas com particular cuidado. A proibição da violência sexual se aplica de igual forma a homens e mulheres, mas com frequência são as mulheres que sofrem a maior parte dos casos de violência sexual ocorridos durante conflitos armados. Portanto, as mulheres têm uma necessidade específica de proteção contra toda forma de violência sexual”.

De acordo com Baldi (2004), a implementação desses direitos dependem completamente da ação do Estado através dos seus órgão internos, como também as diretrizes para que esse direito efetive; embora a internacionalização dos direitos “quebrou” a hegemonia da jurisdição territorial exclusiva dos estados, disciplinando séries de medidas que deverão ser adotadas caso haja a violação dos direitos humanos, seja por parte do estado, seja por parte de grupos dissidentes, com intuito de reparar o dano causado à vítima e punição aos responsáveis, todavia, este modelo é limitado, exclusivo, caro e inacessível para maioria dos africanos, cujos seus direitos diariamente são violados por agentes estatais e não estatais.

Os problemas como, por exemplo, pouca legitimidade das instituições internacionais e financeiramente inacessíveis, como também falta de recursos humanos e a inoperância do sistema judiciário desses países em face de violação maciça dos direitos humanos, leva a uma conclusão de que a qualidade da proteção legal dos direitos humanos na África ainda está longe de atingir o patamar “ideal” que foi imaginado pelo moderno

paradigma dos direitos humanos e as condições improváveis impostas em um continente subdesenvolvido, como meio para efetivação da proteção integral aos direitos humanos, significa condenar os direitos humanos na África à marginalidade (BALDI, 2004).

Embora existam esses normativos que visam assegurar a inviolabilidade dos direitos humanos das mulheres, reconhecendo-as como um dos grupos vulneráveis, porém o modelo para a sua aplicabilidade é considerado inoperante em um continente que ainda atravessa sérias dificuldades, principalmente a financeira. A falta de fiscalização, as regiões remotas nas quais existem esses enfoques dos conflitos, torna-se quase inviável a aplicabilidade e a eficiência dos direitos ora assegurados pelo DIH, resultado disso é o deslocamento em massa da população civil.

6. Disposição da proteção das mulheres no Sistema Regional Africano dos Direitos Humanos e dos Povos

Apesar de a Declaração Universal dos Direitos Humanos vincular todos os Países/Estados membros numa visão universal, todavia, os sistemas regionais de direitos humanos vêm demonstrando suas vantagens e importância, concedendo não apenas o respeito aos preceitos legais internacionais estabelecidos nas cartas das nações unidas, como também os costumes, valores e princípios peculiares dos países da região são levados em consideração, o que os torna mais receptivos, atribuindo-lhes a viabilidade de aplicação e fiscalização maiores, tendo em vista que estes países compartilham culturas, identidades, etc. (BALDI, 2004).

Sob este prisma, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos foi regida em 1981 na cidade de Banjul (Gâmbia), no seu preâmbulo, afirma o compromisso de promoção intransigente dos direitos humanos no continente africano, o que representa um marco importante para esse continente, que possui a história marcada pela sistemática violação dos

direitos humanos. A partir dessa perspectiva coletiva, todos os países-membros devem garantir a promoção dos direitos nela contida (PIOVESAN, 2011).

Versa o artigo 2º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) o princípio de não discriminação no que tange aos direitos reconhecidos e garantidos pela organização da União Africana, o gozo dos direitos ora explanados nessa carta independe do sexo ou gênero, o que significa que as mulheres também gozam e desfrutam dessa proteção. O Artigo 18, por sua vez, exorta que sejam empenhados os esforços e zelo pelos países para eliminar todas as formas de discriminação contra a mulher, bem como, assegurar a proteção dos direitos da mulher.

Tendo em vista a disposição no artigo 66 na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a possibilidade de adoção de protocolos e acordos adicionais para complementar as disposições dessa carta, assim também, devido à preocupação com a continuidade de violências contra as mulheres e a discriminação no continente africano, criou-se o Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, Relativo aos Direitos da Mulher em África, a Convenção de Kampala - Convenção da União Africana Sobre a Proteção e Assistência as Pessoas Deslocadas Internamente em África e a Convenção sobre aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África (1969), com intuito de preencher essas lacunas ainda existentes nas sociedades que inviabilizam a concretizaram dos direitos ora tutelados.

A Convenção sobre aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África, instituído no ano de 1969 em Addis Abeba, como resposta ao número crescente de refugiados no continente, reconhecendo a necessidade de aliviar o sofrimento dos civis envolvidos nos conflitos armados, criou-se séries de medidas e mecanismos que os países-membros precisar

adotar a fim de garantir a recepção e proteção aos deslocados internamente. No entanto, a aplicação desse protocolo e a sua implementação depende da retificação dos estados-membros, levando em consideração os seus respectivos processos constitucionais.

A adoção de Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente na África (Convenção de Kampala) representa um marco importantíssimo no que tange à proteção dos civis vítimas de deslocamento forçado, tendo em vista o seu pioneirismo na definição de normas para proteger e ajudar os indivíduos deslocados por causa da violência generalizada, ou violação dos direitos humanos. Considerado o primeiro instrumento mundial legalmente vinculante sobre deslocados internos, com as normas se baseiam em as existentes do DIH e do DIDH (CICV, 2016).

O reconhecimento da vulnerabilidade das mulheres está presente na referida convenção, como versa o art. 9d, a necessidade e obrigação dos estados em protegê-las de toda e qualquer forma de violência baseada no gênero, senão vejamos: “Os Estados Parte protegem os direitos das pessoas deslocadas internamente... d) Violência de Gênero, nomeadamente a violação sexual, prostituição forçada, exploração sexual e as práticas nefasta...”.

O Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, Relativo aos Direitos da Mulher em África, foi instituído como complemento para eficácia da promoção dos direitos das mulheres em África, levando em consideração o princípio de não discriminação previstos nos artigos 2 e 18 da CADHP e a necessidade de promoção e proteção dos direitos relativos ao gênero feminino, bem como avocando o reconhecimento dos direitos da Mulher garantidos em todos os instrumentos internacionais.

O artigo 11 do Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, Relativo aos Direitos da Mulher em África, disciplina medidas de proteção às mulheres inseridas em contextos de conflitos armados, por meio da responsabilização do estado em aplicar as normas previstas no DIH, proteção aos civis incluindo as mulheres, e a prevenção das violências baseadas no gênero como exploração sexual, consideradas uma das práticas mais nefastas e generalizadas nos ambientes de conflitos.

7. Mecanismos de proteção dos direitos pelo Sistema Regional Africano

Dentre todos os sistemas regionais existentes de proteção aos direitos humanos, o sistema africano é o mais incipiente, encontra-se ainda em pleno processo de consolidação e construção, como também o menos efetivo em relação a proteção dos direitos consagrados na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, cujo o dever primordial é zelar pela proteção efetiva e conseqüentemente promover a proteção dos direitos humanos no continente Africano (MAZZUOLI, 2013).

Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos povos foi o órgão criado pela União Africana para tutelar os direitos consagrados nessa carta e nos protocolos adicionais, tendo como prerrogativas principais a investigação de violação dos direitos humanos como também, apreciar os casos de violação a ele levados por meio das petições encaminhadas por indivíduos ou ONG que denunciam a violação dos direitos humanos anunciados na Carta, e atribuir as recomendações ao estado violador, entretanto, é desprovido de quaisquer poder coercitivo sob o argumento de que os problemas e conflitos no continente se resolveriam através de mediação e conciliação de acordo com a tradição africana (PIOVESAN, 2011).

Em que pese Corte Regional Africana ela surgiu como resposta aos argumentos de que os direitos humanos não devem servir apenas de complemento, ou como mera recomendação quando houver a sua violação;

esse órgão jurisdicional supranacional tem a finalidade primordial, senão principal, a atuação no fortalecimento à proteção dos direitos humanos e dos povos consagrados na Carta Africana, de modo que atribuir maior eficácia e suporte à atuação da Comissão Africana. Nesta perspectiva, buscará uma solução quando constatada a violação dos direitos amparados e tutelados pela carta africana, tendo a prerrogativa de ordenar remédios apropriados para secar e reparar os danos sofridos pela(s) vítima(s), compelindo a cumprir a decisão o estado que viole qualquer direito da Carta (PIOVESAN, 2011).

Segundo o Baldi (2004), para que a proteção vigente no sistema regional africano possa surtir os efeitos ora esperados, é necessário que haja estabilidade política, a disponibilidade de recursos econômicos para que as vítimas possam ter acesso a esses órgãos, a capacidade e a vontade do povo de recorrer à Corte quando seus direitos forem violados, como também, cabe aos estados adoção de séries de medidas legislativas internas. Vale destacar séries de problemas que servem de empecilho que impossibilitam o texto africano dos direitos humanos e dos povos e seus protocolos adicionais alcancem bons resultados, como baixo nível e qualidade de comprometimento político, falta de maturidade política, indisponibilidade de recursos econômicos e a não implementação das políticas educacionais.

De acordo com o Piovesan (2011), mesmo havendo esses órgãos, os dilemas e desafios enfrentados nesse continente impedem a maior eficácia ao sistema de proteção dos direitos humanos, dentre as quais a falta de cumprimento das decisões e deliberações dos órgãos responsáveis pela fiscalização dos direitos humanos por parte dos estados membros, chegando ao número de apenas 14% dos casos de cumprimento total, 20% de cumprimento parcial e os alarmantes 66% dos casos de não cumprimento.

Afirma o Baldi (2004) “Ironicamente, a proteção legal dos direitos humanos tende a ser mais fraca onde é mais necessário”. Segundo o An-

Na'in (2004), a implementação de novas estratégias e a busca pela obtenção de máximo grau de proteção aos direitos humanos no continente africano tem que ser *modos operantis* daqueles que defendem esses estados e direitos humanos, levando em consideração as dificuldades e dilemas enfrentados nesses lugares. Essa busca se difundirá por meio de desenvolvimento proativo de séries de medidas e políticas que visam a concretização real dos direitos humanos.

Referências

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **Africa Report On Internal Displacement**, 2019; Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/africa-report>. Acesso em 10 de Jan. 2020.

UNITED NATION OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. **Aperçu des Besoins Humanitaires République Centrafricaine** 2019.

_____. Central African Republic: Humanitarian Situation and Urgent Funding Requirements, 2019; Disponível em: <http://www.humanitarianresponse.info/en/operations/central-african-republic>. Acesso em 08 de Jan. 2020.

_____. Humanitarian needs overview, Sudam 2018. Disponível em: <http://www.humanitarianresponse.info/en/operations/sudan>. Acesso em 02 de Jan. 2020.

_____. Humanitarian needs overview, Nigeri 2018. Disponível em: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/nigeria/humanitarian-need-overview>. Acesso em 02. Jan. 2020.

_____. Apersu des besoins humanitaires, République Démocratique du Congo 2018. Disponível em: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/democratic-republic-congo/document/rd-congo-aper%C3%A7u-des-besoins-humanitaires-2018> . Acesso em 02 de Jan. 2020.

DÖPCKE, W. **Paz e guerra na África**. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/10060>. Acesso em 24 Jul 2019

Silva, D. F.; O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas.; 2017

DIAS, M. B. **A lei Maria da Penha na Justiça**: a efetividade da lei 11.340/2006 de combate a violência domestica e familiar contra mulher.; Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007.

COMITE INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Direito Internacional Humanitário (DIH): Respostas as suas perguntas**. Genebra, Suíça 2015

_____. **Mulheres e guerras**. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/document/mulheres-e-guerra>. Acesso em 11 Jul. 2019

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14 Ed.; Editora Saraiva, São Paulo, 2013. Capítulo V, Pag. 181- 229

NOVO, B. N. **O Direito Internacional dos Direitos Humano**.;Disponível em <https://jus.com.br/artigos/63381/o-direito-internacional-dos-direitos-humanos>. Acesso em 09 de mai. 2019.

ZWAAK, L. PADILLA, D. & HEYNS, C. **Comparação esquemático dos Sistemas Regionais de Direitos Humanos**: Uma atualização. Revista Internacional dos Direitos Humanos, 2016.

Mattos, A. M. **Direito Internacional Publico**. 4. Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

AGUILAR, S. L.C. **Conflitos contemporâneos na África**. UNESPCIÊNCIA , 2018.

JUNIOR, A. T. L. **Guerra, paz e os corpos das mulheres**: um olhar nativo sobre a conferência de Beijing. IPEA, 2019.

BALDI, C. A. **Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita**. A Proteção legal dos direitos humanos na África: como fazer mais com menos. An- Na'im, A. A.; PAG. 429- 464. Renovar, 2004

MUZZUOLI, V. O. **Curso de Direito Internacional Público**. Seção VII- Sistema Regional Africano, pag. 972-985.; Revista dos Tribunais, 2013.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. Capítulo VI- Sistema Regional Africano de Proteção Dos Direitos Humanos, pag. 161- 175.; Saraiva, 2011

ARAÚJO, B. A. **A Violência Sexual em Conflitos Armados**: Histórias e Desafios.; Alabastro: Revista Eletrônica dos Alunos da Escola de Sociologia e Política de São Paulo, São Paulo, ano 4, v. 1, n. 7, 2016, p. 6-17.

ALMEIDA, G. S. **A Proteção da Pessoa Humana do Direito Interacional**: conflitos armados, refugiados e discriminação racial.; São Paulo, Ed. Cla Culrura, 2018.

Trabalhadores em deslocamento internacional: aportes jurídico-normativos para proteção e enfrentamento à exploração

*Jamille Flávia de Jesus Silva*¹
*Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith*²

1 Considerações iniciais:

A necessidade e o desejo inerentes do ser humano por uma vida digna e qualidade de vida são motivos primordiais para a situação migratória que se observa no contexto do século XXI: com a globalização e a intensificação das relações econômicas mundiais, sobretudo relações de cunho liberalista, as sociedades são levadas a estabelecer a ascensão do trabalho em detrimento de proteção à vida sadia, porém, não há um equilíbrio nessa relação, fomentando o desgaste e a precarização de muitas famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica devido à falta de emprego. Com isso, surge o tema do fluxo migratório em busca de condições econômicas para uma vida digna, assentado nos trabalhadores migrantes.

Frisa-se, nesse ponto, a fragilidade com que os Direitos Humanos desses indivíduos são relativizados, posto que o trabalho escravo e o tráfico de pessoas são mazelas concatenadas a esse panorama carente de proteção internacional efetiva. Com isso, é perceptível o problema da resistência de diversos países em receber adequadamente essa gama de trabalhadores

¹ Licenciada plena em Letras – Língua Portuguesa pela Universidade do Estado do Pará, Especialista em ensino-aprendizagem de Português pela Universidade Federal do Pará (UFPA), graduanda do 5º semestre do curso de Direito pela UFPA. Bolsista de IC voluntária do projeto de pesquisa A Proteção de pessoas em deslocamento pelo Direito Internacional, coordenado pela Professora Doutora Andreza Smith.

² Advogada, Professora da Graduação em Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Investigadora em estágio Pós-doutoral junto ao Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará.

no mundo, sobretudo os trabalhadores indocumentados ou irregulares, haja vista que, devido ao seu status de “ilegalidade”, os labutadores encontram nas nações para as quais migraram a resiliência no gozo de direitos humanos fundamentais, como se o fato de estes não estarem em situação regularizada os submetessem a uma situação desumana, a qual vilipendia a sua dignidade, de acordo com Olbertz (2007).

Nesse contexto, os trabalhadores migrantes passam a fazer parte de uma gama de pessoas em deslocamento com uma tendência maior à discriminação no trabalho, exemplificando-se em contextos análogos à escravidão, em salários inferiores aos nacionais e na presença de xenofobia, o que dá margem à exploração dessas pessoas, estendendo-se ao grande drama mundial da exploração sexual e trabalhista. Desse modo, justifica-se esse trabalho tendo em vista a necessidade de suscitar o debate acerca da proteção internacional ao trabalhador migrante, bem como a sua situação de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, por meio do qual será possível tecer críticas e sugerir alternativas de enfrentamento para a tensa situação na qual essas pessoas estão inseridas.

Objetiva-se, portanto, estudar a proteção dada pelo Direito Internacional aos trabalhadores migrantes e ao enfrentamento ao tráfico de pessoas. Para tanto, de modo específico, objetiva-se identificar, no âmbito da Organização das Nações Unidas, tratados internacionais que abordem direitos do trabalhador migrante e o tráfico de pessoas, utilizando da Organização Internacional do Trabalho e, por fim, analisar fluxos migratórios atuais de trabalhadores, para observar em que medida os diplomas legais internacionais realizam a proteção da pessoa em deslocamento.

Metodologicamente, a natureza da pesquisa é pura e qualitativa, por meio da qual buscamos explorar as situações de proteção e vulnerabilidade

do trabalhador econômico, além de ser bibliográfica, posto o embasamento em artigos, livros, dados estatísticos, Convenções e conteúdo autêntico da internet. Por fim, compreende-se a necessidade de especificar as leis de proteção internacional a trabalhadores migrantes e humanizar o trato dessas pessoas a partir da cooperação entre os países.

Desta feita, o artigo em questão dividir-se-á nas seguintes partes: a priori, averiguaremos o contexto vulnerável de trabalhadores migrantes no âmbito do direito internacional. Para tanto, buscamos entender, historicamente, a natureza da migração, nesse ponto, destaca-se o fluxo migratório trabalhista e seus desdobramentos; além disso, os parâmetros legislativos – especificamente da Organização Internacional do Trabalho – que protegem o trabalhador migrante e a sua aplicabilidade, tecendo-se críticas e abordagens sobre a eficácia das convenções. Outrossim, discutimos como o trabalho é essencial na construção da dignidade humana, bem como aprofundamos as consequências advindas do manejo precário dos diplomas legais de proteção ao trabalhador migrante, assentando na precariedade nas relações de trabalho representado no trabalho análogo de escravo e no tráfico de pessoas.

2 O deslocamento internacional de trabalhadores no mundo pós-moderno

O fluxo de pessoas em âmbito internacional é fato premente nas sociedades desde os seus primórdios. Sabe-se que, historicamente, as civilizações buscam deslocar-se e conquistar; interesses esses que se modificaram com o passar do tempo, mas que mantêm seu cerne: a busca por melhores condições de vida. Cartaxo e Gomes (2016) relembram-nos que a natureza da mobilidade migratória tem grande destaque no mercantilismo europeu (séc. XVI a XVII) em que as grandes navegações são responsáveis por intenso fluxo de pessoas desenvolvendo atividades econômicas. Além disso, a revolução industrial, iniciada no século XVIII,

reforça o modelo capitalista como norteador da movimentação de pessoas; porém, esses eventos históricos são destacados pelas autoras como pouco proeminentes frente ao que a globalização vem fazendo no mundo migratório atual: “a livre circulação de pessoas e de serviços faz com que fronteiras e até mesmo o papel do Estado seja revisto”.

Com isso, é possível entender que a imigração, apesar de ser um processo comum observado historicamente nas relações humanas, vem se destacando com mais intensidade na esfera atual devido ao contexto da globalização e à 4^a revolução industrial, fenômenos esses responsáveis por uma grande dinâmica social e econômica no mundo. Acrescenta-se que a migração atual também estaria atrelada ao próprio sistema capitalista, que demanda de mão de obra e gera situações sociais (também econômicas, culturais, jurisdicionais etc.) as quais levam à saída de pessoas de seus países e à busca por melhor condição de vida. Por isso, Cartaxo e Gomes (2016) ressaltam: “o fenômeno da globalização está intimamente ligado com as migrações humanas”.

Assim, considerando-se a influência do sistema capitalista e globalista nas relações interpessoais, pode-se entender mais propriamente como a migração se atrela às necessidades econômicas primordialmente. Olbertz (2007) ressalta-nos que a globalização, na medida em que é benéfica para o desenvolvimento da sociedade, para o crescimento social e econômico e para o estabelecimento de novas tecnologias, está, por sua vez, inserida na dinâmica do liberalismo e da flexibilização das relações de trabalho e responsabiliza-se pelo contingente cada vez maior de trabalhadores em busca de emprego ou em situação de vulnerabilidade laboral. Olbertz (2007) ao dizer que “a mundialização do capital traz à tona a mundialização da questão social” corrobora o entendimento para ao menos um dos motivos o qual é responsável pelo aumento no fluxo migratório no mundo atual: o desemprego em países emergentes leva seus nacionais a buscar emprego

– e aqui se entende melhores condições de vida – noutros países. Desse modo, podemos entender que na medida em que o capitalismo estimula e incentiva o trabalho, atividade esta tida como essencial para o bem-estar humano, não se preocupa em subsidiar estruturas laborais dignas e suficientes o que, ora gera desemprego, ora gera exploração.

Nessa perspectiva, atualmente, o mundo apresenta 272 milhões de migrantes internacionais, segundo relatório da Organização das Nações Unidas (ONU)³ o qual ainda ressalta o aumento de 51 milhões de pessoas em comparação a 2010. Isso significa que, hoje, no mundo, os migrantes representam 3,5% da população global e, de acordo Cartaxo e Gomes (2016): “segundo a ata da 67ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2012, mais pessoas vivem fora de seus países do que em qualquer outro momento da história”. Nesse ensejo, Cartaxo e Gomes (2016) salientam que apesar da pobreza e do precário desenvolvimento socioeconômico que alguns países enfrentam, estas intempéries, sozinhas, não são o único motivo para o crescente fluxo migratório no séc. XXI, entende-se que os próprios países mais desenvolvidos ao criar blocos econômicos – a exemplo do MERCOSUL – apresentam o intuito de integrar pessoas e, consequentemente, mão de obra, facilitar o fluxo de indivíduos e o desenvolvimento entre os países. De certa forma, a migração é necessária, bem como a mão de obra estrangeira e é nessa medida que ela cresce no mundo “com complexidade e impacto”, nas palavras de Cartaxo e Gomes (2016).

Por isso, reforça-se a crítica de Jubilit e Apolinário (2010) de que diferenciar e às vezes nem considerar determinadas categorias como de migrantes corrobora maior discriminação entre estes, segundo as autoras,

³ O relatório em questão foi elaborado em 2019 pela Divisão de População do Departamento de Economia e Assuntos Sociais (DESA) pertencente à ONU. Ver _____. Estudo da ONU aponta aumento da população de migrantes internacionais. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/estudo-da-onu-aponta-aumento-da-populacao-de-migrantes-internacionais/>. Acesso em: 25 de maio de 2020.

é importante entender que ainda que seja necessária a distinção a qual algumas leis internacionais fazem entre categorias de imigrantes como a dada aos refugiados em comparação a trabalhadores migrantes, por exemplo, elas ressaltam que essas distinções deveriam surgir por meio das *migrações em geral* e não a partir dos *próprios migrantes*, pois:

(1) tanto os migrantes forçados quanto os migrantes voluntários são migrantes e (2) a distinção a partir da ótica dos migrantes pode levar a processos de discriminação ou de categorização de pessoas as quais, em verdade, compartilham a mesma qualidade de dignidade humana. (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010, p. 281).

Com isso, em se tratando da migração voluntária, entende-se que a mesma ocorre de acordo com a vontade e o ensejo do sujeito migrante, “por razões de conveniência pessoal e sem a intervenção de um fator externo”, nas palavras de Jubilut e Apolinário (2010) podemos compreender que esse fluxo migratório corresponde majoritariamente por trabalhadores, apresentando o mesmo motivo nuclear que outrora foi apresentado: a busca por melhores condições de vida, não somente para si, mas também para aqueles que passarão a depender do trabalho conquistado, pois compreende-se que, na esfera das migrações voluntárias e também involuntárias, o alcance de qualidade de vida está intrinsecamente ligado à busca por trabalho digno e em se tratando de uma ótica de trabalhadores migrantes, podemos atrelá-los diretamente à ideia de migrantes econômicos. Segundo Barroso e Pessanha (2017): “O fenômeno da imigração, embora sendo complexo e diversificado, de certo tem uma relação muito estreita com a temática do trabalho”. Desse modo, no que se refere ao trabalhador migrante, acrescenta-se a definição: “A expressão “trabalhador migrante” designa a pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma actividade remunerada num Estado de que não é nacional.” – de acordo com a

Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias de 1990. Além disso, tem-se a definição da Convenção nº 143 da OIT relativa às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes:

O termo «trabalhador migrante» designa uma pessoa que emigra ou emigrou de um país para outro com o fim de ocupar um emprego não por conta própria; compreende todo e qualquer indivíduo regularmente admitido como trabalhador migrante. (Organização Internacional do Trabalho, 1975, Art. 11).

Moreira e Sala (2018) relata-nos que ainda que pessoas saiam de seus países de origem por questões as quais independem de sua vontade, estas buscam, tal como imigrantes voluntários, melhores condições de vida, favoráveis a um futuro mais digno. Outrossim, tem-se uma subdivisão tênue e muito tensa nesse contexto migratório: os indivíduos migrantes podem estar em situação regular e irregular e, muito embora gozem dos mesmos direitos básicos à condição de pessoa humana, sofrem constantes diferenciação de tratamento nos países que os recebem. O principal entendimento acerca dessas diferenciações está no amparo jurídico o qual *desampara*, ainda, os imigrantes indocumentados, além da maior propensão à discriminação e à exploração. Outrossim, segundo Moreira e Sala (2018), mesmo que os imigrantes se movimentem de forma planejada, não estão isentos das discriminações ou das explorações que podem vir a ocorrer devido a sua condição, fato este que infringe seus direitos.

3 Os parâmetros jurídicos de proteção aos trabalhadores em deslocamento internacional e a sua aplicabilidade

As discussões em torno da importância do trabalho e a necessidade de haver parâmetros internacionais mais abrangentes no que se refere à

proteção deste estão presentes na própria criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual foi criada antes mesmo que a ONU, em 1919, em um contexto pós I Guerra Mundial, mediante a Conferência da Paz e posterior assinatura do Tratado de Versalhes; o principal intuito envolvendo sua criação atrela-se ao fundamental efeito do trabalho digno: promover bem-estar social o que, para tanto, demandaria relações laborais mais justas, concomitantemente, tem-se o entendimento de que a OIT assenta-se no respeito aos Direitos Humanos. Alvarenga (2008) reforçamos que a Constituição de criação da OIT possui o princípio de que “não pode haver paz universal duradoura sem justiça social.”

Atualmente, a OIT possui 101 anos e já adotou 189 Convenções Internacionais de Trabalho e 205 recomendações que tratam de diversos tópicos, quais sejam emprego, saúde, previdência etc. A esse respeito, cita-se a necessária diferenciação:

A diferença entre as convenções e as recomendações é meramente formal: as convenções são tratados internacionais em devida forma e devem ser ratificadas pelos Estados-membros da Organização para que tenham eficácia e aplicabilidade nos seus respectivos ordenamentos jurídicos; enquanto que as recomendações não são tratados e visam somente emitir sugestões ao legislador do país-membro relativamente a questões que disciplina. (CARTAXO; GOMES, 2016, p. 13)

Barroso e Pessanha (2017) corroboram que 185 países fazem parte da organização e têm a responsabilidade, ao ratificar as convenções, de integrá-las no âmbito do seu direito interno. Com isso, pode-se depreender que os tratados internacionais da OIT são fontes do direito que lhe garante maior legitimidade e importância.

A principal responsabilidade assumida pela OIT está na formulação e na aplicação de leis internacionais trabalhistas, universalizando-as – as

quais são representadas pelas Convenções e Recomendações que a organização almeja que sejam incorporadas ao direito interno dos países – bem como sua devida fiscalização e um dos seus diferenciais assenta-se na sua composição tripartite, isto é, esta possui representação dos governos, dos trabalhadores e de empregadores.⁴

3.1 As principais convenções da OIT a despeito da proteção ao trabalhador migrante

Em se tratando de uma visão legislativa internacional um pouco mais específica, cita-se, a priori, a *Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores migrantes e suas famílias* a qual foi criada em 18 de dezembro de 1990 pela Assembleia Geral das Nações Unidas e ampara tanto os migrantes documentados quanto os imigrantes indocumentados, assim chamados pelo texto⁵, sendo um aparato jurídico, além do primeiro que trata do *trabalhador migrante e suas famílias* especificamente, muito proeminente na proteção do migrante econômico. É bastante ampla ao citar que seu poder de atuação não deve discriminar o trabalhador migrante quanto a sexo, cor, religião etc. e deve ser garantida compreendendo todo o deslocamento do trabalhador migrante e sua família, qual seja: “a preparação da migração, a partida, o trânsito e a duração total da estada, a actividade remunerada no Estado de emprego, bem como o regresso ao Estado de origem ou ao Estado de residência habitual.” Entretanto, de

⁴ As Informações quantitativas a despeito da OIT foram obtidas pelo site brasileiro da Organização Internacional do Trabalho. Ver _____. História da OIT. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/area-conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 26 de maio de 2020.

⁵ A referida classificação é definida pelo art. 5º da convenção, a citar:

“Para efeitos da presente Convenção, os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias:

a) São considerados documentados ou em situação regular se forem autorizados a entrar, permanecer e exercer uma actividade remunerada no Estado de emprego, ao abrigo da legislação desse Estado e das convenções internacionais de que esse Estado seja Parte;

b) São considerados indocumentados ou em situação irregular se não preenchem as condições enunciadas na alínea a) do presente artigo.” (Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores migrantes e suas famílias, 1990).

acordo com Jubilut e Apolinário (2010), a presente convenção contou com baixa ratificação dos países-membros da OIT, entrando em vigor em 2003.

O preâmbulo da citada convenção reforça a migração como um fenômeno cada vez mais crescente na atualidade, capaz de afetar milhões de pessoas e um grande número de países, daí a necessidade de se entender os efeitos desse fluxo e a que tipo de situações esses trabalhadores podem estar submetidos. Além disso, destaca-se o desejo da convenção de construir normas basilares (fundamentais) para proteção dos trabalhadores em deslocamento e suas famílias, reconhecendo-se sua vulnerabilidade, a qual é representada, segundo Obertz (2007), no fato de que os trabalhadores migrantes são empregados em condições menos dignas e, portanto, discriminatórias, do que os trabalhadores nacionais, corroborando o lucro de empresas e a potencial exploração dessas pessoas.

Além disso, a Convenção corrobora maior vulnerabilidade ao trabalhador migrante indocumentado, considerando que a imigração irregular é capaz de gerar mais problemas humanos, reforçando, devido a esse contexto, o desejo de criação de normas que evitem movimentos clandestinos, bem como tráfico desses trabalhadores. Na mesma medida, a convenção recomenda que os países-membros não deixem de respeitar os Direitos Humanos dessas pessoas, tendo em vista que a discriminação, por vezes, perpassa na ideia de *ilegalidade* a tal ponto que o indivíduo deixa de ser visto como pessoa digna de direitos básicos, unicamente porque não tem o status *legalizado*.

Ademais, a parte II da referida convenção reforça o princípio da igualdade, em matéria de direitos, exigindo que os Estados-parte cumpram com o que fora ratificado sem nenhuma distinção aos trabalhadores e suas famílias. Além disso, Obertz (2007), esclarece-nos que a parte III do texto aprofunda os Direitos Humanos dessa categoria de trabalhadores, destacando o reforço na proibição das formas de exploração mais abusivas

destinas aos trabalhadores migrantes, quais sejam a escravidão, o trabalho forçado e a exploração. Obertz (2007) ainda reforça a igualdade de tratamento quanto aos nacionais no que se refere à relação de trabalho, a exemplo do art. 70, o qual pede a adoção de leis no âmbito do direito interno, visando à igualdade de tratamento entre trabalhadores migrantes e os nacionais. Por fim, a Comissão sugere a criação de um Comitê o qual tenha a função de receber relatórios do país signatários da Convenção.

Outra Convenção de grande relevância é a de nº 97 que trata, de maneira inédita no âmbito jurídico internacional, a questão dos trabalhadores migrantes. Feita pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho na sua 32.^a sessão no dia 1 de julho de 1949, esta Conferência reforça, no art. 1º, a necessidade dos países que a ratificarem de dispor das informações referentes aos imigrantes em seus países, sua condição de vida e quantidade, bem como as ações feitas de modo a ampará-los, seja por meio de políticas públicas, seja por meio de leis. Em seu art. 2, a convenção se preocupa em garantir aos imigrantes informações corretas, bem como serviços básicos gratuitos, além da manutenção de serviço adequado de saúde. Outrossim, observa-se a preocupação com a publicidade enganosa que é dada à imigração; é importante citar que a Convenção foi posta em vigor em 1952, cerca de 7 anos após o fim da II Guerra Mundial, o que nos permite inferir que os países, naquele contexto, ainda estavam enfrentando as consequências negativas daquele tempo, promovendo um fluxo especial de movimentação de pessoas, sobretudo de trabalhadores, o que desperta na OIT sua ação frente a isso.

Também muito ampla em sua aplicabilidade, a presente convenção reitera aos países ratificadores que prezem a saúde e o bem-estar do migrante durante seu processo de deslocamento, sem discriminações, garantindo-se sua dignidade e respeito às suas crenças. Há reforço na consideração às leis trabalhistas que tratam de igualdade de remuneração,

horas extras, tempo de trabalho, assim como a possibilidade de filiação aos sindicatos.

Entretanto, em seu art. 6º, a presente Convenção reforça a extensão dos direitos assentidos entre os Estados-Parte somente àqueles imigrantes que estiverem em situação legalizada, sendo, no art. 8, considerado que as pessoas que estimularem a imigração clandestina, também tida como ilegal, deverão sofrer sanções *apropriadas*. Barroso e Pessanha (2017), reiteram que a Convenção 97 preocupa-se em garantir direitos básicos aos imigrantes, ou seja, o necessário para que se possa viver com dignidade e bem-estar social, mas tratando “do trabalhador migrante dentro dos limites legais estabelecidos”.

Preocupando-se mais com a equidade nas relações previdenciárias entre migrantes e nacionais, a Convenção 118 trata da *Igualdade de tratamento dos nacionais e não nacionais em matéria de previdência social*. Essa preocupação é muito relevante tendo em vista convenções, como a 97, e a ausência de amparo legislativo internacional sobre a igualdade entre migrantes e nacionais, sobretudo os indocumentados. A presente Convenção foi elaborada pela OIT em 1962 e preconiza, por meio do art. 2, que os membros possuem liberdade de aceitar a convenção entre os diversos ramos da previdência social elencados no texto, quais sejam assistência médica, auxílio-doença, prestações de maternidade, aposentadoria por invalidez e por velhice, pensão por morte, prestações devido a acidentes de trabalho ou a doenças causadas por consequência do âmbito de trabalho, seguro-desemprego e salário-família. Assim, os países membros obrigam-se a prestar um ou mais das várias divisões da previdência aos não nacionais de acordo com sua legislação vigente, a qual é aplicada nos países a seus nacionais, garantindo-se maior equidade nas relações previdenciárias.

A ideia de igualdade no gozo do direito à previdência é maior reforçada no art. 3º segundo o qual os membros da convenção devem se comprometer a dar o mesmo tratamento que se dá aos seus nacionais de acordo com a legislação vigente segundo o ramo da previdência com o qual (ou com os quais) o país se obrigou. Sobre a convenção, Barroso e Pessanha (2017) corroboram que a OIT teve uma especial preocupação com a prestação de direitos básicos com igualdade a estrangeiros, posto que esclarece no limiar no texto vários pontos essenciais e fundamentais para que os nacionais possam viver, não só com igualdade, mas dignidade. Barroso e Pessanha (2017) comprovam sua assertiva ao tratarem do art. 9º, segundo o qual mesmo que os Estados membros queiram denunciar a convenção, estes devem preocupar-se em não gerar complicações aos demais países participantes, bem como preocuparem-se em manter padrões mínimos de assistência aos imigrantes.

Outra Convenção de grande importância é a relativa às *migrações em Condições Abusivas e à promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes* a qual foi realizada pela 60ª sessão da Organização Internacional do Trabalho em 4 de junho de 1975. A ideia de combater situação abusivas compreende a discriminação e, por vezes, a exploração que muitos imigrantes lidam no fluxo migratório, a citar o trabalho análogo à escravidão; a ideia de igualdade corrobora a de outras convenções como a sobre a *Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores migrantes e suas famílias* e a de nº 118, no que se refere ao trato indiscriminatório com vistas à prestação de direitos básicos ao trabalhador migrante, muito embora existam restrições aos trabalhadores indocumentados. Barroso e Pessanha (2017) consideram que essa Convenção trabalha uma visão mais humana, considerando direitos fundamentais.

Com isso, em seu preâmbulo, a *Convenção nº 143* reforça a Declaração de Filadélfia ao dizer que o trabalho não possui natureza pecuniária,

ou seja, não é uma mercadoria e que “a pobreza, onde quer que exista, constitui uma ameaça à prosperidade coletiva”, daí a necessidade de a OIT prezar ações que exaltem o usufruto do pleno emprego, sobretudo a partir de facilitações que corroborem a legalidade e a dignidade na transferência de trabalhadores, inclusive os migrantes. Paralelamente, o preâmbulo da Convenção corrobora a busca universal da OIT de preservação de condições mínimas à dignidade no trabalho, ao ressaltar o ensejo de evitar a progressão descontrolada de movimentos migratórios desassistidos, ou seja, de modo a gerar situações nocivas à pessoa do imigrante, principalmente no “ponto de vista social e humano”.

Na primeira parte da Convenção 143, o dispositivo trata das migrações em situações abusivas, ressaltando um desejo crescente de que estas sejam devidamente combatidas e a vulnerabilidade a que os trabalhadores migrantes estão submetidos seja superada. Por isso, os Estados membros devem se comprometer, ao aderir à Convenção, a prestar informações sobre o fluxo abusivo e ilegal da migração em seus países, bem como agir de modo a combater esses fluxos clandestinos. Além disso, os países devem trabalhar em prol de ações que punam os responsáveis pelo tráfico de mão de obra, uma das formas de migração abusiva. O art. 6 reforça a necessidade de se reconhecer e combater “o emprego ilegal de trabalhadores migrantes”.

Outra assertiva inovadora da Convenção assenta-se no fato de que o imigrante não pode ser considerado ilegal devido à perda do emprego que ocupa no país para o qual migrou. Os Estados assumem a obrigação de, frente a esse contexto, beneficiar, tal como faz com seus nacionais, os trabalhadores migrantes com incentivos os quais os levem “à reclassificação, aos trabalhos de recurso e à readaptação”. Além disso, no art. 9º, ainda que não seja possível ao migrante laboral a sua devida regulamentação no país para o qual migrou, este deverá gozar da igualdade de tratamento em

alguns pontos, no que se refere ao pagamento e à seguridade social, bem como sua família. A Convenção cita “outras vantagens” que não ficam esclarecidas no dispositivo.

Com isso, na segunda parte, a Convenção 143 trata da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento. Esta é uma consideração muito importante no âmbito jurídico, visto que a maior vulnerabilidade que os trabalhadores migrantes enfrentam atrela-se à discriminação sofrida por conta de sua condição. No art. 10, esse comprometimento é devidamente esclarecido:

Os membros para os quais a presente Convenção esteja em vigor comprometem-se a formular e a aplicar uma política nacional que se proponha promover e garantir, por métodos adaptados às circunstâncias e aos costumes nacionais, a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e de profissão, de segurança social, de direitos sindicais e culturais e de liberdades individuais e coletivas para aqueles que se encontram legalmente nos seus territórios na qualidade de emigrantes ou de familiares destes. (Convenção nº 143 da Organização Internacional do Trabalho, 1975).

Entretanto, há de se notar que o dispositivo se preocupa em assegurar esses direitos essenciais esclarecidamente aos migrantes que estão documentados, isto é, aos trabalhadores empregados e legalizados. Tal premissa rompe com o ensejo que a segunda parte da Convenção tem de garantir igualdade de tratamento, visto que leva à interpretação de que pessoas indocumentadas estão mais desprotegidas de gozar de direitos essenciais para uma estadia digna, apesar do art. 9º o qual tenta gerar certa proteção a essa esfera de trabalhadores que trabalham ilegalmente nos países membros, conseqüentemente, tem-se a sua contínua vulnerabilidade quanto a situações discriminatórias e práticas abusivas. Ainda que a Convenção se preocupe com o trabalhador migrante que, depois de um tempo,

fica desempregado, dando-lhe incentivos para que possa encontrar novo emprego, tais atitudes se assentam na premissa de legalidade e ainda que os Estados membros procurem combater a imigração ilegal, não basta atuar paliativamente, na esfera da prevenção, quando se é latente na hodiernidade o problema dos imigrantes indocumentados que estão trabalhando em situação abusivas e desiguais. Cartaxo e Gomes (2016) reforçam esse entendimento ao dizer que os imigrantes ilegais possuem dificuldade acentuada de usufruir de direitos mínimos, como saúde e educação na voz das autoras, acrescentando ao status de vulnerabilidade.

Por fim, a segunda parte da Convenção preocupa-se com a proteção à família do trabalhador migrante, provendo meios para que esta possa ser devidamente reagrupada, sobretudo com seu cônjuge, mas não se restringindo ao mesmo. Um elogio destacado por Barroso e Pessanha (2017) é a preocupação que a Convenção tem de informar devidamente os trabalhadores migrantes – a partir do incentivo a programas de educação, em suas palavras – sobre as políticas adotadas pelos países membros, bem como seus direitos e deveres nestes. Uma crítica apresentada por Cartaxo e Gomes (2016) refere-se à baixa adesão dos países membros da OIT à Conferência (23 países até o ano de 2016) o que foi justificado pelas autoras devido à falta de comprometimento de alguns Estados de combater a imigração ilegal e o fato de que esses países lucram com esta, a exemplo dos EUA no setor agrário, citado pelas autoras. Outra razão seria, em suas palavras:

Adotar a política prevista na Convenção 143 da OIT acaba por relativizar em parte o poder dos países de controlar suas fronteiras e limitar a entrada de imigrantes, já que o tratado também tem como objetivo a igualdade de oportunidades e de tratamento desses imigrantes. (CARTAXO; GOMES, 2016, p. 19).

Acrescenta-se a essas críticas o fato de a Convenção ainda precisar adotar ações que amparem o imigrante indocumentado que está trabalhando sem a prestação mínima de direitos nesses países; precisando-se de medidas de curto prazo, para além daquelas que visam a prevenir o trabalho imigratório ilegal.

Soma-se a esse rol de parâmetros de proteção internacional ao trabalhador migrante, a Convenção nº 111, que trata da Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação, realizada em 4 de junho de 1958 na 42ª reunião da OIT. Apesar desta não tratar especificamente do migrante, retoma no seu preâmbulo a DUDH, para fundamentar a discriminação como uma violação de Direitos Humanos, visão que abrange o trato discriminatório contra imigrantes. Além disso, ao definir discriminação, a Convenção também nos leva à interpretação sobre a abrangência desta a qualquer trabalhador, não se excluindo os imigrantes:

Art. 1 – 1. Para os fins da presente convenção o termo “discriminação” compreende:

a) toda distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, **ascendência nacional** ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidade ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão; (Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho, 1958). (Grifo nosso).

Com isso, pode-se compreender que a presente convenção, ao ser ratificada pelos Estados membros, deve abarcar também os trabalhadores migrantes, atentando-se, segundo o seu art. 1, a distinções capazes de gerar exclusão ou preferências que afetam a igualdade de oportunidades em matéria de emprego e profissão. Outrossim, a Convenção corrobora grande relevância ao indicar a necessidade de criação, por parte dos países que a aderiram, de uma Política Nacional, por meio da qual a igualdade de

oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e de profissão serão promovidas de acordo com o contexto de cada Nação. Tal política deve ser proeminente a parâmetros legislativos nacionais que vão de encontro com ela, ou seja, o Estado parte deve se comprometer a retificar leis que promovam algum tipo de distinção entre trabalhadores ou que facilitem a discriminação na escolha dos mesmos a uma oportunidade de emprego. A convenção ainda orienta o diálogo com organização de empregadores e trabalhadores de modo a contribuir com a política em questão, além da elaboração de leis que possam favorecer programas educativos a fim de que a nova política seja aceita.

4 A importância do trabalho na construção da dignidade humana como premissa ao combate ao tráfico de pessoas e ao trabalho análogo à escravidão

A palavra dignidade advém do latim *dignus* a qual significa aquilo que possui honra e importância. Esse entendimento perpassa fundamentalmente a relação que a dignidade tem com o ser humano, haja vista que, dotados dessa característica inerente a sua condição, toda pessoa subtrai para si direitos mínimos capazes de a proteger de todo tratamento cruel, exploratório e degradante. Essa qualidade, segundo São Tomás de Aquino, vem a ser aquilo que separa o Homem dos demais seres e objetos e que se torna parte da condição humana. Por isso, a noção de dignidade não é contemporânea, assim como a ideia de que o homem por si só possui direitos naturais, entretanto, é em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que se tem um entendimento devidamente aprofundado no ordenamento jurídico acerca da proteção e da defesa de direitos mínimos para manutenção da dignidade humana, ou seja, os direitos humanos fundamentam-se no ensejo de garantir o mínimo necessário para que as pessoas possam viver com dignidade e, por conseguinte, bem-estar social.

É nesse paradigma que a temática vai ao encontro da ideia de trabalho, quando se afere na DUDH o direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho, à proteção contra o desemprego, à igualdade de remuneração, citando-se o art. 13: “Todo ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.” Com isso, pode-se interpretar que os outros meios de proteção social a que a declaração se refere assentam-se no direito interno dos países, nas convenções da Organização Internacional do Trabalho etc. Por isso, todo o amparo que o direito internacional e interno dá ao labor deve ser com vistas no entendimento de que o direito ao trabalho é fundamental para que as pessoas construam uma vida com dignidade, fato este que já deveria ser suficiente para o combate ao tráfico de pessoas e o trabalho análogo ao de escravo, os quais se assentam como um reflexo negativo do que a DUDH propõe.

Nesse ensejo, entende-se a importância de que as relações de trabalho no mundo hodierno sejam devidamente protegidas da exploração trabalhista e da discriminação, posto que uma pessoa a qual não trabalha em condições adequadas a sua humanidade, está sendo desrespeitada no âmbito da sua dignidade. Essa realidade possui relação direta com a dinâmica trabalhista atual, referente ao mundo globalizado e acelerado, em que o trabalho passa a ter grande valorização, mas ainda precária efetividade nos parâmetros jurídicos internacionais que deveriam proteger os trabalhadores, promovendo situações de estímulo ao trabalho em situações ilegais, principalmente a partir do tráfico desses indivíduos. Em se tratando dos imigrantes, essa consequência é mais possível, tendo em vista a comum discriminação ao grupo, o que deixa essas pessoas vulneráveis a empregos

que garantem a mera subsistência, explorando sua condição humana. A esse respeito, cita-se:

Assim como os direitos humanos, que surgem da própria condição de pessoa humana, os direitos laborais necessariamente são oriundos da condição do trabalhador, da relação de trabalho, e toda pessoa que realize uma atividade remunerada nos moldes da relação de trabalho adquire imediatamente essa condição. (OLBERTZ, 2007, p. 39)

Com base no entendimento de Olbertz (2007), é que se compreende a essencialidade de direitos trabalhistas à figura do trabalhador e que esses, por se tratarem também de Direitos Humanos, não podem ser desprezados e diminuídos devido à condição do trabalhador, seja nacional seja imigrante; seja legalizado seja indocumentado. A ideia que a autora constrói é a de que não importa o status, se a pessoa está numa relação laborativa comum, ela deve ser protegida em seus direitos mínimos devido, sobretudo, à proteção da sua dignidade: “assim é que trabalhador e trabalho são figuras indissociáveis, tal como vida privada e pessoa humana, a manutenção da vida do trabalhador é intrínseca ao seu trabalho”.

Em se tratando da migração e do trabalhador migrante, percebe-se que apesar do entendimento do trabalho como um fator fundamental para construção da dignidade humana, os instrumentos normativos internacionais ainda não são suficientes para a construção de uma proteção sólida e eficiente para amparar a migração e suas nuances. Apesar do vasto aparato legislativo da OIT e dos esforços das Nações Unidas em proteger sistematicamente os imigrantes no mundo inteiro, tem-se uma dificuldade em garantias específicas. É o que Jubilut e Apolinário (2010) defendem ao reforçar que os Estados ainda não se comprometeram com parâmetros normativos mais amplos os quais sejam capazes de regular “todas as variáveis existentes na migração”.

5 A precariedade nas relações de trabalho representada no trabalho análogo ao de escravo e no tráfico internacional de pessoas

Podemos atestar que a resiliência na recepção de trabalhadores migrantes por parte dos países que deveriam recebê-los é fator preponderante para que essas pessoas se tornem vulneráveis. Ao compreendermos essa assertiva, também podemos reiterar a dificuldade que as pessoas em deslocamento têm de gozar de seus direitos fundamentais, seja porque os países que as recebem não corroboram os tratados internacionais de proteção ao migrante laboral, seja porque essas Nações não perpetuam no seu ordenamento jurídico interno mecanismos de amparo aos migrantes. Jubilit e Apolinário (2010) acrescentam que normas anti-terroristas, por exemplo, agravam a recepção positiva desses trabalhadores – essas normas são importantes, mas como o direito interno dos países nem sempre contempla efetivamente os direitos fundamentais dos trabalhadores em deslocamento, esses acabam por ter a sua proteção minada – além disso, a crise econômica e o combate a crimes transnacionais, nas palavras das autoras, corroboram esse panorama.

Com isso, é constatável a propensão dessas pessoas ao abandono e à miséria, bem como ao preconceito – representado pela xenofobia – a partir do entendimento errôneo de que os trabalhadores migrantes *usurpam* os empregos de pessoas nacionais. A esse respeito Cartaxo e Gomes (2016) elucidam:

Esse argumento se baseia na crença de que o número de postos de trabalho em qualquer país é fixo, e, por isso, se mais pessoas chegarem, haverá menos postos de trabalho para todos. Segundo Peter Stalker (2008, p. 64), essa afirmação é claramente falsa. Cada pessoa cria trabalho para outros. Assim, quanto maior a população, maior necessidade de serviços. Se o número de postos de trabalho, ou as taxas de desemprego, irão descer ou subir, isto se dá

em razão dos ciclos econômicos e da estrutura da economia. (CARTAXO; GOMES, 2010, p. 5).

Ainda mais suscetíveis a essa mazela, podemos citar a situação dos migrantes indocumentados os quais, por se encontrem em um estado de “ilegalidade” devido ao fato de não possuírem autorização formal de residência e de trabalho do país no qual residem, são mais suscetíveis a situações exploratórias. Nesse contexto, Olbertz (2007) corrobora que a esta categoria de migrantes resta oportunidades de empregos – ou melhor, subempregos – precárias, insalubres, que não contemplam um trabalho digno, sem respeito a direitos fundamentais, capazes de garantir qualidade de vida; por isso se acentua a preocupação com esses trabalhadores migrantes, posto que, nas palavras da autora: “sua posição é de bastante vulnerabilidade, pois para não ser delatado às autoridades, acaba obrigado a aceitar o que lhe oferecem, ainda que em prejuízo da sua dignidade”.

É nesse interim de grande vulnerabilidade, que a mão de obra do trabalhador estrangeiro, já desvalorizada quando em situação legal, passa a ser cada vez mais barateada e, tendo em vista esse contexto de risco, Olbertz (2007) acrescenta que devido ao medo de ser levado às autoridades ou de padecer na miséria, esses migrantes indocumentados acabam por se submeter à exploração, sem poder contar com serviços essenciais básicos para sua subsistência, como saúde e segurança.

5.1 Vulnerabilidade ao trabalho análogo à escravidão

Tendo em vista a facilidade com que os trabalhadores em deslocamento internacional têm de se submeter a situações laborais precárias e o fato de a sua mão de obra ser mais barata e descartável que a dos nacionais, situações de trabalho análogo à escravidão são comumente vividas por essas pessoas. Esse sistema de exploração favorece potencialmente

empresas, tendo em vista que os custos da produção são ínfimos, infelizmente, hoje, no mundo, parte considerável da produção é produto de mão de obra escrava.

Uma prática que corrobora esse quadro refere-se ao “Dumping Social”, em que grandes empresas e multinacionais adotam práticas degradantes de trabalho, aproveitando-se da situação vulnerável e socioeconômica de pessoas mais pobres (insere-se os migrantes trabalhadores) tendo em vista a redução dos custos da produção o que, por conseguinte, aumenta o lucro desses empregadores. Nesses casos, observa-se uma violação sistemática de direitos trabalhistas, bem como uma ruptura com o bem-estar social como principal fim do trabalho, outrossim, pode-se reiterar o vilipendiamiento da dignidade desses trabalhadores. É comum, nessas práticas exploratórias, o trabalho para pagar dívidas, vigilância intimidadora e condições desumanas e degradantes de labor; existem situações, como em fazendas e lavouras brasileiras, de pessoas trabalharem em troca de comida ou para terem onde viver.

Tendo em vista esse cenário preocupante, em 1930, a Organização Internacional do Trabalho cria a Convenção 29 sobre o trabalho forçado e obrigatório, definindo-o da seguinte forma:

Art. 2 – 1. Para os fins da presente convenção, a expressão ‘trabalho forçado ou obrigatório’ designará todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade. (Convenção nº 29, OIT).

Por meio da referida convenção, tenta-se instaurar nos Estados-membros o dever de ação quanto à sistemática reprodução dessa prática exploratória, sobretudo porque se observa uma precária quantificação acerca do trabalho análogo à escravidão, bem como uma incipiente conscientização social sobre o problema, o que, se existisse de modo mais

expressivo, promoveria mais denúncias de exploração. Outrossim, percebe-se a imposição abrangente aos países ratificadores de que devem combater com amplitude o trabalho análogo ao escravo, sem permitir nuances. No artigo 5, a Convenção reitera que não deve haver nenhum tipo de concessão a empresas que possam vir a obter lucros com qualquer atividade atrelada à exploração escrava e caso essas concessões existam, os Estados devem anulá-las. Adicionalmente, tem-se a Convenção 105 a qual trata da abolição do trabalho forçado, criada em 1957, considerando a necessidade que os Estados membros têm de criar medidas capazes de erradicar efetivamente situações exploratórias de trabalho, como a abolição da escravidão, do tráfico de pessoas, bem como a erradicação da escravidão por dívidas e da servidão.

Entretanto, apesar das Convenções de amparo ao trabalhador e de combate ao trabalho forçado e exploratório, ainda se verifica, com recorrência, situações de exploração aos trabalhadores migrantes, as quais revelam a pouca aplicabilidade dos diplomas legais internacionais e internos. No contexto brasileiro, cita-se a realidade de venezuelanos que, fugidos da forte crise econômica na qual estavam inseridos no seu país de origem, tentam no Brasil o limiar de uma nova realidade. Em Roraima, exemplifica-se o caso de trabalhadores venezuelanos morando em estúbulos e trabalhando em fazendas por cerca de R\$300.⁶ Outrossim, em setembro de 2019, um empresário foi preso na cidade de Boa Vista, capital de Roraima, sob a acusação de forçar adultos e adolescentes – cerca de 40 trabalhadores – à situação de trabalho escravo, além de aliciar mulheres

⁶ Reportagem apresentada pelo jornal Folha de São Paulo. Ver _____. A exploração dos trabalhadores venezuelanos em Roraima. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/a-exploracao-dos-trabalhadores-venezuelanos-em-roraima.shtml>. Acesso em: 01 de junho de 2020.

venezuelanas ao tráfico de pessoas, com o intuito de submetê-las à exploração sexual.⁷

Desse modo, compreende-se que a vulnerabilidade ao trabalho análogo à escravidão perpassa por forte impunidade e sistematização no mundo e que os parâmetros legislativos internacionais precisam ser ratificados com maior proeminência pelos países membros das Nações Unidas, além de que o direito interno dos países os quais reportam essa forma de exploração precisa ser mais rígido quanto à punibilidade de exploradores e reconhecer os grupos os quais mais estão propensos a essa forma de abuso: pessoas pobres, compreendendo-se os trabalhadores migrantes. É necessário agir contra a extrema pobreza e a falta de oportunidades econômicas a essas pessoas, a fim de que possam se qualificar e se instruir a despeito de seus direitos.

5.2 Vulnerabilidade ao tráfico de pessoas

O tráfico de pessoas é uma outra forma de exploração de trabalhadores migrantes e que está diretamente relacionada com o trabalho escravo. Compreende-se que a situação de vulnerabilidade que leva esses trabalhadores à exploração trabalhista, intensifica sua propensão a demais formas de abuso; geralmente, o tráfico humano se atrela a fins de exploração sexuais e tráfico de órgãos. É um mercado altamente lucrativo internacionalmente e que sobrevive graças ao crime organizado e à falta de controle e combate da prática por parte dos países.

Nesse contexto, tendo em vista a proteção internacional dessas vítimas e considerando em que medida os diplomas legais internacionais realizam a proteção das pessoas em deslocamento, cita-se o Protocolo de

⁷ Reportagem apresentada pelo portal G1 notícias. Ver COSTA, Emily. OLIVEIRA, Valéria. Empresário é preso suspeito de tráfico de venezuelanos e trabalho análogo à escravidão em RR. G1, Boa Vista, 18 de setembro de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/09/18/empresario-e-preso-pela-pf-suspeito-de-exploracao-e-trafico-de-venezuelanos-em-rr-ghtml>. Acesso em: 01 de junho de 2020.

Palermo, elaborado em 2000, como um instrumento normativo que aborda o tráfico de pessoas sua prevenção, repressão e punição. Esse parâmetro legislativo foi promulgado como Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, e define o tráfico humano como:

A expressão "tráfico de pessoas" significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos. (Protocolo de Palermo, art. 3, 2000).

Ainda visando à proteção dos trabalhadores migrantes vulneráveis ao tráfico humano, a UNODC atua com um programa juntamente à UNICRI (Instituto das Nações Unidas de Pesquisa sobre Justiça e Crime Inter-regional), tal programa ajuda na efetivação dos diplomas legais a partir de um trabalho com os Estados-membros, que corroboram o combate a ações criminosas. Dentre as ações do programa, tem-se a criação do Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças o qual foi internalizado no direito interno brasileiro em 2004 e tem como objetivos a garantia de prestação social a mulheres e crianças, tendo em vista que no preâmbulo do Protocolo salienta-se a ausência de mecanismo jurídicos universais acerca das vítimas dessa forma de exploração; salienta-se, ainda, o objetivo de proteger e prestar auxílio a pessoas traficadas, com vistas ao seus direitos humanos.

O protocolo ainda prevê que todos os Estados-parte devem estar em comunhão para erradicar essa forma de violência contra migrantes.

Outrossim, ainda há o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea o qual entende a necessidade de prevenção ao tráfico de pessoas, precisando haver, para tanto, uma abordagem de combate mais abrangente que considere todas as vias de tráfico “incluindo a cooperação, a troca de informações e outras medidas apropriadas, especialmente medidas socioeconômicas de alcance nacional, regional e internacional”. Acrescenta-se, nesse ínterim, que, segundo a UNODC, o contrabando de migrantes difere-se do tráfico humano, por envolver o consentimento das vítimas, estas têm conhecimento do ato ilícito; diferente do tráfico, em que o migrante é forçado ao deslocamento. Além disso, o contrabando limita-se ao deslocamento clandestino e degradante, enquanto o tráfico de pessoas prossegue com a exploração das vítimas, sobretudo com vistas à exploração sexual, tornando esta prática bem mais grave, por isso, a necessidade de uma proteção maior.

O relatório Global sobre Tráfico de Pessoas, elaborado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), relatou que, no ano de 2016, houve um record na detecção dos casos, ainda que tenham aumentado o número de condenações aos aliciadores, de acordo com o relatório, 25 mil casos foram apurados, o que significa um aumento em comparação ao averiguado em 2003: 20 mil. Uma das razões apresentadas para a realização do relatório assenta-se na premissa de que o tráfico de pessoas só será efetivamente combatido quando forem entendidas as estruturas que o motiva, bem como o seu início. Para tanto, o relatório tenta entender os principais lugares no mundo em que essa prática exploratória ocorre, além de atestar qual a natureza dos traficantes e o perfil das vítimas.

Com isso, mulheres e crianças, sobretudo meninas, continuam sendo o principal foco do tráfico humano. O relatório da UNODC enfatiza que 35% das vítimas traficadas são mulheres as quais são destinadas ao trabalho forçado, nesse caso, a exploração sexual; no caso das crianças, a vulnerabilidade é muito mais grave e assenta-se na mesma premissa: o abuso sexual. As crianças também são exploradas ao serem forçadas ao casamento – prática comum na Ásia – submetidas à adoção ilegal, ao tráfico de órgãos e à criminalidade forçada – prática ocorrida sobretudo na África e na Europa.

Mediante essa assertiva é possível ressaltar o quanto trabalhadores migrantes estão sujeitos ao tráfico humano, sobretudo devido ao aliciamento enganoso, feito pelos traficantes, o qual suscita nessas pessoas a promessa de melhores condições de vida noutro lugar, as quais, por causa de problemas socioeconômicos e a falta de informações, são facilmente ludibriadas a viagens internacionais que se transformam em uma prática criminosa e exploratória. Também, retoma-se a facilidade com que imigrantes – de modo especial os indocumentados – têm de se submeter a trabalhos insalubres, tendo em vista seu contexto de vulnerabilidade social, assim essa parcela torna-se facilmente “enganável” por aliciadores. Tendo em vista o avanço do tráfico de pessoas no mundo e a sua perniciosidade, sobretudo a mulheres e crianças, percebe-se a realidade de abandono a que trabalhadores em deslocamento estão submetidos.

6 Considerações finais: a discriminação como forma de exclusão social

Hannah Arendt, ao escrever o texto “Nós, os refugiados”, esclareceu o forte sentimento de preconceito e discriminação no qual estava submetida no período da Segunda Guerra Mundial, quando precisou buscar refúgio na América devido à perseguição nazista aos judeus. A filósofa reforça o quanto os refugiados alemães temiam sua associação com sua

etnia, por vezes preferindo aperfeiçoar com mais afinco as particularidades culturais do país no qual residiam – a exemplo da língua – de modo a suprimir sua própria identidade. No texto, Hannah exprime um desejo de abrir mão da própria etnia judaica se isso fizesse esse povo refugiado não sofrer com a intensa discriminação daquele período. Em suas palavras: “a sociedade descobriu a discriminação como a maior arma social através da qual pode-se matar um homem sem derramar sangue” (ARENDDT, 2013).

É nessa perspectiva que se assenta a realidade de muitos trabalhadores em deslocamento no mundo: a discriminação é uma forma potencialmente perniciosa à vida dessas pessoas, posto que por meio dela é que imigrantes são destituídos do respeito para com seus direitos humanos fundamentais, unicamente porque advêm de outro país ou porque estão de forma indocumentada para a Nação a qual migraram. Essa discriminação consegue ser assistida no âmbito legislativo internacional – considerando-se as convenções da OIT e a DUDH – mas, como reiterado anteriormente, não existe atitudes efetivas no plano do direito interno dos países que coíbam a discriminação de imigrantes, representado sobremaneira em atos xenofóbicos. Outro ponto constitui-se na ideia de que a discriminação também é premissa para a exploração desses trabalhadores, considerando-se que muitos empregadores os discriminam em seus locais de trabalho – principalmente no salário – e acreditam que sua situação de “ilegalidade”, por exemplo, desampara-os de direitos humanos essenciais.

Consoante o alto comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a xenofobia refere-se a práticas e a ideias pré-concebidas e comportamentos capazes de rejeitar e excluir um grupo específico de pessoas, por vezes recorrendo à difamação para perpetrar esse entendimento, exemplifica-se a alegação errônea segundo a qual imigrantes corroboravam o desemprego de trabalhadores nativos. Além disso, a xenofobia ocorreria sob a equívoca ideia de que estrangeiros são adversos à realidade

cultural do país para o qual migraram, seriam alheios à identidade nacional.

Esse contexto leva-nos à reflexão de que não basta uma resposta e aplicação legislativa à evidente situação de vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes, é preciso atuar numa mudança gradativa na mentalidade social das pessoas. É necessário compreender as estruturas que promovem a necessidade e o desejo de melhores condições de vida noutra lugar, o perfil das pessoas que buscam deslocar-se, a conjuntura sistemática que assenta as práticas de exploração de trabalhadores no mundo, representada no tráfico de pessoas e no trabalho análogo ao de escravo, de modo a gerar essa consciência. Outrossim, Jubilut e Apolinário (2010) elencam que os Direitos Humanos têm como principal característica a sua universalidade e, portanto, dão margem ao princípio da não discriminação, ou seja, “nacionais e estrangeiros devem ter os mesmos direitos” tendo em vista sua condição como pessoas, o que nos permite reiterar que a discriminação é algo que fere a dignidade humana de qualquer indivíduo.

Comunga-se da opinião de Jubilut e Apolinário (2010) conforme a qual, no decorrer do tempo, surgem novas classificações de sujeitos migrantes e que os parâmetros internacionais de proteção a essas pessoas nem sempre conseguem amparar a sua especificidade. Com isso, é necessária uma doutrina mais específica que comporte casos específicos, como as vulnerabilidades dos trabalhadores migrantes e o entendimento de que o contexto discriminatório e preconceituoso corrobora a sua precária realidade social e econômica. Essa perspectiva precisa ocorrer também mediante o direito interno dos países, que devem aplicar o entendimento universal de que toda pessoa possui direitos humanos, “direito a ter direitos”, como diz Hannah Arendt. Olbertz (2007) acrescenta que é fundamental a construção de um sentimento de solidariedade e união, posto que a realidade dos trabalhadores em deslocamento e todas as suas

nuances precisa de uma consciência coletiva ao seu efetivo combate. Com base nisso, a autora reforça que o entendimento dos Estados seja pautado no “ser humano”, sendo necessário reforçar o óbvio de que imigrantes são pessoas e que não podem ter um tratamento que inferiorize essa condição: como a miséria, a sua marginalização, a exploração trabalhista, o tráfico de pessoas e a xenofobia.

Referências

ARENDDT, Hannah. **Nós, os refugiados**. Tradução Ricardo Santos. Covilhã, Portugal: LusoSofia, 2013. 20 p. Disponível em: http://www.lusosofia.net/textos/20131214-hannah_arendt_nos_os_refugiados.pdf. Acesso em: 18 de agosto de 2020.

BARROSO, Márcia Regina Castro; PESSANHA, Eline Gonçalves da Fonte. A imigração no direito internacional do trabalho. **Cadernos de Direito**. Piracicaba, v. 17, n. 32, p. 101-115. Jan.-Jun. 2017.

C029 - **Trabalho Forçado ou Obrigatório**. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235021/lang--pt/index.htm. Acesso em: 28 de maio de 2020.

C105 - **Abolição do Trabalho Forçado**. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235195/lang--pt/index.htm. Acesso em: 28 de maio de 2020.

C111 - **Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação**. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235325/lang--pt/index.htm. Acesso em: 26 de maio de 2020.

CARTAXO, Marina Andrade; GOMES, Ana Virginia Moreira. As convenções da OIT sobre a proteção aos direitos do trabalhador migrante. **Revista Brasileira de Direito Internacional**. Curitiba, v. 2, n. 2, p. 01-22. Jul./Dez. 2016.

Convenção da OIT (nº 118) sobre **Igualdade de Tratamento dos Nacionais e Não-Nacionais em Matéria de Previdência Social**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvOit118.html>. Acesso em: 26 de maio de 2020.

Convenção nº 143 da OIT Relativa às **Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvRelMigCondAbu.html>. Acesso em: 26 de maio de 2020.

Convenção nº 97 da OIT, **Trabalhadores Migrantes**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvOITTrabMig.html>. Acesso em: 26 de maio de 2020.

Convenção sobre a **Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores migrantes e suas famílias**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atualizacao-tematica/pfdc/institucional/legislacao2/direitos-humanos/internacional-1/convencao-internacional-sobre-a-protecao-dos-direitos-de-todos-os-trabalhadores-migrantes-e-dos-membros-das-suas-familias/view>. Acesso em: 26 de maio de 2020.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris**. 10 dez. 1948. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wpcontent/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista DIREITO GV** 11. São Paulo, v. 6, n. 1, p. 275-294, Jan-Jun. 2010.

MOREIRA, Julia Bertino; SALA, José Blanes. Migrações Forçadas: categorização em torno de sujeitos migrantes. In: JUBILUT, L. L.; FRINHANI, F. M. D.; LOPES, R. O. (Orgs.). **Migrantes Forçad@s: Conceitos e Contextos**. Boa Vista, RR: Editora da UFRR, 2018. p. 15-42.

OLBERTZ, Karlin. A proteção imperativa dos direitos laborais de migrantes indocumentados. **Revista Brasileira de Direito Internacional**. Curitiba, v. 5, n. 5, p. 33-59, jan./jun. 2007.

Protocolo de Palermo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm . Acesso em: 28 de maio de 2020.

Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf . Acesso em: 29 de maio de 2020.

A proteção internacional aos trabalhadores migrantes: um olhar sobre os latino-americanos ¹

*Bruna Luísa Batista de Barros*²
*Andreza do Socorro de Oliveira Pantoja Smith*³

1. Introdução

As migrações são espécies de deslocamentos humanos cuja origem remete ao surgimento da própria humanidade, a qual busca desde muito tempo maneiras de melhorar de vida pelo estabelecimento em lugares que lhes proporcionem condições para tal.

Ao longo dos séculos, salientou-se a necessidade de criar complexos sistemas de proteção aos direitos dos grupos de migrantes, dado a diversidade destes e, por conseguinte, das suas necessidades. Entretanto, o mundo perpassa por um processo cada vez mais complexo de globalização, cuja integração baseia-se em “conexões criadas pela internacionalização econômica, [que] vão desde o *offshoring* da produção” (SASSEN, 2010, p. 122). Assim, influencia diretamente as questões produtivas e gera novos desafios neste âmbito.

Entretanto, o deslocamento humano é um processo complexo. Para além das tradicionais visões acerca das migrações Sul-Norte, analisa-se de que maneira se desenvolve a proteção aos direitos humanos do trabalhador migrante em países que, embora próximos geograficamente, possuem grande diversidade.

¹ Trabalho desenvolvido com o apoio do Programa PIBIC/UFPA.

² Graduanda do curso de Direito da Universidade Federal do Pará. E-mail: brunabatista21@icloud.com.

³ Docente do Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará. E-mail: andrezapantoja@gmail.com

No contexto latino-americano de migrações de trabalhadores, de acordo com a classificação Sul-Sul de fluxos migratórios, busca-se analisar a proteção internacional do trabalhador migrante latino-americano a partir dos impactos do processo da globalização em tais deslocamentos humanos, a partir das garantias de direitos humanos estabelecidas pela normativa da Organização Internacional do Trabalho e como estas seriam efetivadas. Além disso, também se analisa a questão dos trabalhadores no âmbito do bloco econômico latino-americano MERCOSUL, dado a dinâmica dos fluxos existentes entre os países membros.

A metodologia utilizada na elaboração do presente estudo consistiu-se na pesquisa bibliográfica e na análise documental, a partir da normativa internacional acerca do tema, a qual foi elaborada primordialmente pela Organização Internacional do Trabalho, assim como os documentos do bloco econômico MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), os quais são fundamentais para a compreensão da reorganização do espaço econômico latino-americano na última década, em um contexto de desenvolvimento das nações do Sul Global. Também se parte da análise bibliográfica em livros e periódicos acerca do tema.

2. Globalização e migrações

A globalização é um fenômeno imprescindível para a compreensão dos fluxos migratórios contemporâneos de trabalhadores, pois tornou-se um fator cujos efeitos movimentam a economia, além de influenciar modificações no mercado de trabalho tanto ao nível global quanto ao nível local. Nesse sentido, o processo de globalização compreende a consolidação do capitalismo tardio a partir da década de 1990, marcada pela adoção de medidas econômicas neoliberais. Deste modo, há uma constituição de

um “capitalismo globalizado, [que] caracteriza-se pelo domínio das corporações no campo produtivo, no financeiro e no comercial estabelecido em redes e que detêm o controle do mercado-mundo” (PETRY, 2008, p.1).

Desta forma, instituições econômicas passam a exercer um papel fundamental nesta nova ordem mundial, na qual há maior abertura dos mercados nacionais, que se configuram como uma nova realidade “que já é sempre internacional, multinacional, transnacional, mundial ou propriamente global” (IANNI *apud* PETRY, 2008, p.2).

Além disso, o desenvolvimento da tecnologia é um aspecto fundamental da globalização, cujos efeitos podem ser observados na dinamização do tempo-espaço; pelas trocas socioculturais cada vez mais facilitadas pelas redes de informação, “os locais são completamente penetrados e moldados em termos de influências sociais bem distantes deles” (GIDDENS, 1991, p. 26-27).

As consequências deste desenvolvimento tecnológico, aliadas à circulação cada vez maior de capital mundial, propiciam cenários socioeconômicos com investimentos de capital estrangeiro em países cujo desenvolvimento ainda está em curso, visando promover estímulos para a produção industrial. Portanto, busca-se ressaltar o papel ocupado pelos sujeitos migrantes em um mundo no qual se observa o surgimento cada vez maior de atores políticos. Desta maneira, devido à alta complexidade resultante dos processos, faz-se necessário que as nações proponham e coloquem em prática respostas à intensificação dos fluxos migratórios.

Tais políticas possuem um papel essencial no processo de deslocamento, para garantir o respeito aos direitos humanos e a proteção das pessoas envolvidas. Os desafios gerados pelos impactos dos fluxos migratórios modernos não são passíveis de enfrentamento por um único ente, “requerem ações preventivas sem prejuízo de ações de intervenção sobre os fatos em curso” (CHETAIL *apud* CASTRO, 2018, p.875).

Nessa perspectiva, faz-se necessário que os Estados apresentem respostas concretas às circunstâncias pelas quais a migração laboral se desenvolve, isto é, que possa gerir tais fluxos além de assegurar garantias de direitos humanos às pessoas que estão envolvidas neste processo complexo. Ressalta-se que os desafios que as migrações implicam para as nações “se expressam em três níveis diferentes: na sua soberania, na sua definição da identidade nacional e no seu poder para administrar as migrações” (WENDEN *apud* VILLAREAL, 2018, p. 133-134).

Segundo os parâmetros utilizados pela OIT, o termo “trabalhadores migrantes” refere-se aos migrantes internacionais com idade igual ou maior a 15 anos, que se encontram empregados ou não no país estrangeiro em que residem. Nesse aspecto, em 2017, existiam 184 milhões de trabalhadores migrantes no mundo. Entre estes, 13,9% estavam distribuídos pela América Latina, uma quantidade expressiva visto que as regiões onde se concentravam os maiores índices eram a América do Norte e a Europa, com 23% e 23,9%, respectivamente (ONU, 2017).

Segundo o relatório *International Migration Outlook* (OECD, 2016, p. 152), diferentes populações tendem a ter respostas migratórias diversas, em regiões também diversas, moduladas pelos recursos de cada uma das populações, observando-se, assim, a importância de entender o contexto destas respostas.

Nessa perspectiva, outros fatores tornam-se fundamentais no debate acerca das migrações de trabalhadores, isto é, as variáveis que contribuem para a existência de fluxos migratórios para regiões específicas. Deste modo, são necessários enfoques que levem em conta os efeitos positivos, negativos ou neutros dos deslocamentos, assim como suas consequências duais e às vezes contraditórias, “dependendo do contexto, época, volume, características dos povos envolvidos” (VILLAREAL, 2018, p.186).

3. Migrações sul-sul

Em relação à migração Sul-Sul, esta possui particularidades que a torna diferente das migrações Sul-Norte, que ocorrem dos países no hemisfério Sul para países localizados no hemisfério Norte, rota estabelecida desde o século XVI, a partir do processo de colonização e diásporas; além de intrínsecas diferenças com as migrações Norte-Norte.

A migração Sul-Sul no âmbito do continente americano seria uma espécie de deslocamento de pessoas oriundas de países pobres latino-americanos para países com maior índice de desenvolvimento. Somam-se ainda questões relacionadas à proximidade geográfica entre as nações, cujas fronteiras podem ser até mesmo limítrofes. Isto é, são Estados que “não chegam a ser grandes potências econômicas, mas que se caracterizam pela proximidade territorial” (JAQUEIRA, 2016, p.5).

Desta forma, a América Latina passa a ter maior relevância nas rotas de migrações de trabalhadores a partir dos anos 2000, em parte, como consequência da intensificação das políticas anti-imigração empreendidas pelos países da União Europeia e pelos Estados Unidos, na medida em que o acesso legal a estas nações torna-se mais dificultoso, devido ao fechamento de fronteiras e à imposição de maiores entraves burocráticos para a emissão de vistos de permanência.

Tais políticas desenvolvem-se principalmente após a crise de 2008, a qual “representa uma diminuição razoável na oferta de empregos e na deterioração da qualidade de vida dos trabalhadores de baixa renda nos países desenvolvidos” (CASNATI, 2016, p. 170). Logo, observa-se que, embora existam maiores facilidades no âmbito da tecnologia e dos transportes, “a globalização das migrações se faz acompanhar também, paradoxalmente, de uma regionalização dos fluxos migratórios” (WENDEN, 2016, p. 3).

Além disso, os processos de integração promovidos pela globalização e a flexibilização de fronteiras podem ser considerados como catalisadores de fluxos migratórios. Tais constatações apontam para a “necessidade de desenvolvimento de mecanismos de gerenciamento para garantir direitos” (BAENINGER *apud* CASTRO, 2012, p. 14-15). Observa-se, ainda, uma dicotomia nos discursos construídos acerca das migrações Sul-Sul, os quais demonstram ainda a construção de uma visão estereotipada e negativa sobre o imigrante a partir de discursos xenofóbicos, deportações e expulsões, que afetam “pessoas oriundas dos países limítrofes que são, não por acaso, os que exportam também o maior número de imigrantes” (DOMENECH, 2015, p. 28).

As características que indicam o aumento da migração Sul-Sul na América Latina estão relacionadas à globalização, assim como o maior desenvolvimento econômico apresentado por alguns países na década de 2000.

Assim, as condições regionais tornam-se fatores que, se anteriormente contribuíam como um fator de repulsão dos trabalhadores latino-americanos rumo aos países do Norte, favorecem a migração entre países da mesma região; nesse sentido, nota-se que “as migrações organizam-se geograficamente em sistemas migratórios complexos em torno de uma mesma região” (WENDEN, 2016, p. 3). Ressalta-se ainda que estes deslocamentos não apresentam questões necessariamente relacionadas à permanência no país receptor, visto que “tais migrações possuem um caráter temporal e circular, apresentando até mesmo taxas de retorno” (VILLAREAL, 2018, p. 190). Logo, tais fluxos possuem ainda um caráter temporário, contudo, ainda dinâmico.

Observa-se que esta condição de informalidade, somada à temporalidade das migrações, pode resultar em um status migratório indefinido e

falta de perspectivas para obter melhor qualidade de vida no país de destino, portanto, a integração no mercado de trabalho desenvolve-se em condições precárias ou em atividades irregulares que podem oferecer aos migrantes “altos riscos de sofrer violações de direitos humanos, particularmente quando se trata de mulheres e menores de idade” (VILLAREAL, 2018, p. 192).

Também se observa que os fatores que engendram os fluxos “se multiplicaram, porque as mesmas estão destinadas a aumentar e com características sempre mais diversificadas” (VILLAREAL, 2018, p. 190). Nessa perspectiva, segundo dados do Instituto Demográfico de Paris, o fluxo de pessoas no âmbito Sul-Sul em 2017 constituiu 97% dos movimentos migratórios globais, sendo assim o maior em relação ao Sul-Norte (87%) e o Norte-Norte (57%) (PISON, 2019).

Desta maneira, faz-se necessário repensar o debate acerca das migrações de trabalhadores, visto que as migrações Sul-Sul representam um papel importante para o mundo contemporâneo, sendo uma problemática ainda pouco explorada, em parte devido à persistência da narrativa da migração de cidadãos oriundos de países subdesenvolvidos para países desenvolvidos.

Ademais, ressalta-se o tratamento dispensado aos trabalhadores migrantes latino-americanos no âmbito dos países receptores, o qual pode se tornar uma demonstração de xenofobia, pois ainda que exista uma narrativa cultural acerca dos povos da América Latina como “acolhedores”, observa-se tal postura direcionada principalmente aos migrantes oriundos de lugares desenvolvidos, como europeus que se deslocaram para este continente; logo, as narrativas no quesito das perspectivas migratórias latino-americanas historicamente são “influenciadas por perspectivas econômicas e de desenvolvimento, focadas na promoção da imigração laboral” (VILLAREAL, 2017, p. 187).

Logo, ressalta-se a necessidade de estabelecer entendimentos acerca da migração Sul-Sul na América Latina, visto que os países ainda estão em desenvolvimento, possuem culturas diferentes e encontram-se em conjunturas políticas díspares, fatores que influenciam diretamente nas condições de vida enfrentadas pelos migrantes.

Entretanto, tais compreensões devem se nortear primordialmente pela normativa internacional consolidada pela Organização Internacional do Trabalho, com a finalidade promover o respeito à dignidade humana, além de tratamento equitativo aos nacionais no âmbito da garantia de direitos e das oportunidades de emprego.

4. A normativa internacional

Primeiramente, observa-se que a Declaração de Filadélfia, documento que instituiu a formação da Organização Internacional do Trabalho, estabelece para além dos princípios fundamentais desta agência especializada, que “o trabalho não é uma mercadoria” e que o desenvolvimento das oportunidades de emprego pode ser a partir de “meios adequados à facilitação das transferências de trabalhadores, incluindo as migrações de mão-de-obra [...]” (OIT, 1919).

Nesse sentido, a Convenção 97, de 1949, e a Convenção 143, de 1975, são os documentos promulgados pela OIT com o fulcro de oferecer as orientações normativas necessárias para a proteção do trabalhador migrante e a inserção efetiva deste no mercado de trabalho existente no país de destino, sublinhando questões relevantes no processo de estabelecimento e adaptação em um país estrangeiro, como as questões concernentes à regularização do *status* migratório, que se mostram cruciais para que o migrante tenha acesso à vagas de trabalho decente, conceito estabelecido pela OIT em 1999.

Ressalta-se que tal conceito compreende a meta de garantir a todas as pessoas oportunidades de emprego produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade. Deste modo, “trabalho decente” define a urgência de promover oportunidades para todas as pessoas com respeito aos direitos humanos, a partir da garantia de quatro elementos: emprego, proteção social, direitos trabalhistas e diálogo social com os trabalhadores, “estes dois últimos enfatizando as relações sociais dos trabalhadores, seus direitos fundamentais [...] e o diálogo social.” (GHAI, 2003, p. 1)

Quanto às convenções supramencionadas, observa-se que o conteúdo da Convenção 97 está centrado em estabelecer uma normativa relativamente nova no cenário internacional, isto é, que ainda estava em fase de formação pela Organização das Nações Unidas, sendo “o primeiro marco geral de reconhecimento dos direitos dos trabalhadores migrantes, ainda que suas disposições fossem limitadas àqueles que se encontravam em uma condição migratória regular” (OIT, 2016, p. 30).

Nota-se uma demanda de implementação da proteção internacional para tais migrantes, visto que estes se tornam vulneráveis em relação a possíveis desrespeitos à sua dignidade humana, no sentido da possibilidade de sofrerem abusos tanto durante a partida e o percurso para o país receptor, quanto durante a adaptação no território deste, visto que “a desproteção e os abusos sobre os migrantes são generalizados, não somente pelas condições de chegada, mas também pela frequente concentração nas periferias dos centros urbanos carentes de serviços básicos” (VILLAREAL, 2017, p. 190).

Ademais, ressalta-se que tais problemáticas vivenciadas já no país de destino são especialmente relevantes ao considerarmos a relação com a demanda do migrante em encontrar trabalho. Logo, surgem questões

acerca das oportunidades de emprego, e ressalta-se que estas devem respeitar os direitos humanos. Hodiernamente, acrescenta-se a necessidade de promover oportunidades de trabalho decente; os trabalhadores migrantes tornam-se o foco de tais garantias de direitos humanos tanto durante a trajetória da migração, quanto no período de adaptação no país receptor, isto é, o estabelecimento neste e o conseqüente ingresso no mercado de trabalho. Desse modo, faz-se necessário efetivar que o trabalhador migrante tenha a garantia de encontrar meios para assegurar a qualidade de vida no país de destino.

Entretanto, faz-se necessário determinar quem seria a figura do trabalhador migrante, visto que este se diferencia da figura do migrante, possuindo tal condição relacionada à qualidade de vida, a partir do trabalho. No art. 11 da Convenção 97, é estabelecida uma definição sobre quem seria considerado trabalhador migrante, isto é, quem faria parte do grupo de pessoas para qual as proteções supracitadas teriam valor jurídico. Segundo tal conceito, o trabalhador migrante é aquele que “emigra de um país para outro com vista a ocupar um emprego que não seja por sua conta própria; inclui todas as pessoas admitidas regularmente na qualidade de trabalhador migrante” (OIT, 1949).

Também se ressalta uma responsabilidade dos países signatários no sentido de contribuir para o monitoramento das condições de vida e entraves enfrentados pelos trabalhadores migrantes no art. 1º, que determina a disposição de “informações acerca da política nacional adotada para lidar com tal grupo social e as legislações concernentes a estes” (OIT, 1949).

Estas informações são utilizadas pela OIT com a finalidade de organizar relatórios acerca do cumprimento da Convenção; por exemplo, o relatório de 2019 apontou que Barbados, país centro-americano signatário, não enviou as informações requeridas.

Observa-se ainda que a Convenção dispõe acerca de obrigações dos países signatários com os trabalhadores migrantes em si, e estabelece-as com o fulcro de promover menores entraves para estes durante aspectos cruciais do processo migratório, quais sejam, a partida do país natal, o traslado para o país receptor e o acolhimento neste. Nos termos do artigo 2º têm-se que “os Membros para os quais a presente Convenção esteja em vigor comprometem-se a ter, ou a assegurar a existência de um serviço gratuito apropriado encarregado de ajudar os trabalhadores migrantes e, nomeadamente, de lhes fornecer informações exatas” (OIT, 1949).

Outrossim, o artigo 4º também ressalta tal obrigação ao determinar que, em determinados casos, os países signatários possuem a obrigação de, “nos limites da sua competência, com vista a facilitar a partida, viagem e acolhimento dos trabalhadores migrantes” (OIT, 1949). Os direitos sociais são pautados pelo art. 5º, sendo a saúde um direito fundamental, doravante a preocupação em assegurar condições de saúde para os trabalhadores migrantes, o que coloca para os países signatários a responsabilidade de zelar por um bom estado clínico, além de garantir proteção médica.

Entretanto, pode-se questionar as condições dos sistemas de saúde de tais nações, os quais já podem enfrentar problemáticas no seu próprio funcionamento, problemática agravada nos processos de atenção aos padecimentos [...], sendo, também, influenciados pela situação de migração e suas consequências administrativas, que resultam na oscilante capacidade de exercício de direitos e de condições de acesso aos serviços públicos de saúde” (GOLDBERG et al., 2015, p. 231).

Na América Latina, ressaltam-se ainda questões culturais que se tornam desafios na relação entre migrantes e atendimento médico por nacionais, como a diversidade idiomática. O art. 6º, por sua vez, prevê a isonomia de tratamento entre os migrantes e os cidadãos nacionais do país

receptor; no âmbito social, tal responsabilidade estatal traduz-se na promoção de oportunidades de emprego de maneira igualitária e em um tratamento sem discriminações de qualquer tipo, além de garantias no âmbito de remunerações, previdência social, além de tributárias, as quais variam de acordo com a legislação nacional. Também são previstos direitos individuais para os trabalhadores, como o direito à propriedade.

Entretanto, para que tais auxílios ao migrante sejam postos em prática, faz-se necessária a cooperação entre os países, isto é, que ambos estejam preparados para lidar com a população migrante em todas as partes do fluxo a fim de possibilitar que estejam protegidas e sob a responsabilidade estatal, além de ser fundamental que tanto a nação de partida quanto a de chegada tenham ratificado a Convenção.

Nesse sentido, nota-se que, no contexto latino-americano, ainda que existam intensos fluxos de trabalhadores migrantes entre as nações desta região geográfica, não são todos os países que são signatários da Convenção 97. Tais circunstâncias são especialmente relevantes se considerarmos o aspecto histórico das migrações latino-americanas, visto que estas “têm um caráter secular e se remontam a épocas imemoriais, tendo resistido à conflitos limítrofes que os países enfrentaram” (MARTINEZ *apud* JAQUEIRA, 2017, p. 5)

Por sua vez, a Convenção 143 possui um enfoque relacionado ao combate das migrações cujas condições violem os direitos humanos e dos empregos ilegais, com a finalidade de “proteger os interesses dos trabalhadores empregados no estrangeiro” (OIT, 1975) sendo dividida em duas partes principais: a primeira trata sobre as migrações em condições abusivas e a segunda reforça as previsões relacionadas à igualdade de tratamento dos trabalhadores migrantes em relação aos nacionais.

Nota-se ainda que uma das inovações, por sua vez, constitui na inclusão da proteção aos trabalhadores cujo status migratório é ilegal ou

irregular, a partir da proteção de direitos humanos, embora parte das disposições não se aplique a este grupo de trabalhadores. Nesta perspectiva, esta Convenção reforça a necessidade de atender às demandas dos trabalhadores migrantes em igualdade com os cidadãos nacionais. Além disso, observa-se uma inovação ao ressaltar a criação e ratificação de acordos bi ou multilaterais com o fulcro de permitir a livre circulação entre os países signatários.

Na primeira parte do documento, os artigos tratam acerca das migrações em condições abusivas e propõem sobre qual deve ser a resposta estatal frente à tal fenômeno, o que evidencia a responsabilidade estatal dos membros para os quais a Convenção esteja em vigor para manter uma postura atenta tanto a entrada quanto a permanência de migrantes em condições abusivas, doravante a monitoração e fiscalização dos fluxos de trabalhadores migrantes; tal medida se desenvolveria durante todas as fases do processo migratório, segundo previsto no art. 2º que os Estados signatários deverão averiguar a existência de migrantes empregados de forma ilegal

(...) no seu território e se existem, do ou para o seu território, ou ainda em trânsito, migrações com fim de emprego nas quais os migrantes sejam submetidos, durante a sua deslocação, à sua chegada ou durante a sua estada e período de emprego, a condições contrárias aos instrumentos ou acordos internacionais aplicáveis, multilaterais ou bilaterais, ou ainda às legislações nacionais. (OIT, 1975).

Entretanto, questiona-se sobre como tais intervenções se dariam e se estariam associadas a políticas públicas relacionadas à segurança. Na América Latina, entretanto, este combate às migrações ilegais pode se tornar uma justificativa à perseguição e a consequente discriminação aos trabalhadores migrantes devido ao seu próprio status como migrante, a partir

da utilização arbitrária de métodos coercitivos com a finalidade de promover determinada “punição”, sem uma análise prévia das condições nas quais se deu a entrada e o estabelecimento do estrangeiro no país.

Além disso, a Convenção 143 reforça, em seu art. 5º, a necessidade de atender às demandas dos trabalhadores migrantes em igualdade com os cidadãos nacionais, até mesmo com garantias no âmbito do desemprego e da promoção de novas oportunidades de trabalho. Nos termos do art. 6º, têm-se que os Estados devem definir disposições para detectar emprego ilegal de trabalhadores migrantes, determinar e aplicar sanções para as pessoas envolvidas em tais crimes, consistindo assim em

(...) sanções administrativas, civis e penais, incluindo penas de prisão, no que diz respeito a emprego ilegal de trabalhadores migrantes e à organização de migrações com fins de emprego que impliquem os abusos definidos no artigo 2º e ainda a assistência prestada conscientemente a tais migrações com ou sem fins lucrativos. (OIT, 1975).

Por sua vez, na parte II, a qual trata acerca da igualdade de tratamento com nacionais, o art. 10 determina o comprometimento dos países signatários de desenvolver políticas públicas com a finalidade de garantir tal isonomia, “por métodos adaptados às circunstâncias e aos costumes nacionais” (OIT, 1975), no âmbito das oportunidades de emprego, direitos sociais e coletivos.

O art. 13 da Convenção inclui no âmbito das previsões normativas a faculdade das nações signatárias de facilitar o reagrupamento familiar “de todos os trabalhadores migrantes que residam legalmente no seu território” (OIT, 1975). Entretanto, para este documento normativo, a família é constituída somente pelos cônjuges, pais e filhos dos migrantes, assim como na Convenção 97.

Pode-se inferir, contudo, que a amplitude da proteção proposta pela Convenção 143 resultou em um baixo índice de ratificação. Nessa perspectiva, a Venezuela é o único país latino-americano signatário desta Convenção. Outro relevante documento normativo acerca da proteção de trabalhadores migrantes é a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada pela Resolução da Assembleia Geral nº 45/158, de 18 de dezembro de 1990.

Contudo, existe uma problemática em relação à ratificação desta, visto que determinados países não a compreendem como um documento vinculante, isto é, que possui status obrigatório, diferentemente das convenções supracitadas. É indubitável que existe um problema no sentido de efetivar as garantias previstas nesta Convenção, a qual é ainda um documento de maior complexidade ao tratar de questões mais contemporâneas, visto que foi promulgado em 1990.

Constitui também uma definição dos diferentes grupos de migrantes dentre os trabalhadores em deslocamento, de maneira mais específica do que o conceito apresentado na Convenção 97, além de não delimitar diferenças entre os trabalhadores migrantes cujo status migratório é irregular para os que já são legalizados no país receptor. Isto é, considera-o primordialmente como pessoa detentora de direitos, antes de um trabalhador, cuja proteção “independe de ele se encontrar em uma situação jurídica à margem do que estabelecem os procedimentos de controle de fronteiras de um Estado”. (CARNEIRO, 2016, p.68). No art. 2º desta Convenção, o trabalhador migrante é definido como “a pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada num Estado que não é nacional” (ONU, 1990).

Além disso, visto que a proteção se estende aos membros da família do trabalhador migrante, a Convenção de 1990 também destaca o fato de

que as pessoas que mantêm laços familiares com o migrante podem ser acompanhadas no deslocamento. Nessa perspectiva, há um avanço em relação às Convenções 97 e 143, pois é feita uma definição acerca de quem seriam os membros da família do trabalhador migrante, o que é essencial para, na elaboração de leis e políticas acerca da migração. Nos termos do artigo 4º:

(...) a expressão "membros da família" designa a pessoa casada com o trabalhador migrante ou que com ele mantém uma relação que, em virtude da legislação aplicável, produz efeitos equivalentes aos do casamento, bem como os filhos a seu cargo e outras pessoas a seu cargo, reconhecidas como familiares pela legislação aplicável ou por acordos bilaterais ou multilaterais aplicáveis entre os Estados interessados. (ONU, 1990).

Ainda nessa perspectiva, a Convenção garante ao trabalhador migrante o direito de acesso a informações sobre as normas e políticas administrativas no que concerne aos seus direitos, além dos procedimentos jurídicos que possam resguardá-los de abusos e violações contra a sua dignidade humana. Ressalta-se ainda a proteção conferida aos trabalhadores migrantes (art. 8º da Convenção) que se veem desempregados no país receptor, cuja situação migratória não pode ser considerada irregular apenas devido à falta de trabalho; contudo, para tanto, o trabalhador deve ser um migrante já legalizado.

Em suma, as disposições deste documento estão ainda centradas em definir as limitações na atuação do Estado signatário na vivência do migrante em seu território, qual seja, a ingerência em assuntos relacionados à liberdade individual e questões sociais; logo, “representam a contenção do poder discricionário do Estado, princípio que, tradicionalmente, justifica seu soberano direito de decidir, mesmo que em única e última

instância, sobre a vida dos estrangeiros em seu território” (CARNEIRO, 2016, p. 70).

No contexto latino-americano, a maioria dos países ratificou a Convenção, exceto Brasil, Costa Rica, Cuba e Panamá. Entretanto, faz-se necessário compreender qual a efetividade deste documento para promover a proteção aos direitos humanos dos trabalhadores e das suas famílias, visto que o tratamento destinado a eles ainda pode estar imbuído de visões negativas e preconceitos, os quais resultam em exclusão social, além de outras consequências negativas que se interpõem no processo de adaptação no país receptor.

5. A migração de trabalhadores na ótica do Mercosul

No âmbito das migrações em um mundo cada vez mais globalizado, isto é, integrado economicamente e socio-culturalmente, vale ressaltar o surgimento de um fator intrinsecamente relacionado à migração de trabalhadores, a criação de blocos econômicos mundiais, os quais se baseiam em acordos multilaterais entre nações com interesses econômicos semelhantes, além de proximidade geográfica e similaridades culturais. Os blocos apresentam níveis de integração econômica, os quais estão ligados com a maior liberdade de circulação de bens e serviços, além de capital.

Nessa perspectiva, ressalta-se que tal processo está intrinsecamente ligado à livre circulação. Consequentemente, a circulação de pessoas torna-se uma problemática a ser abordada, visto que os cidadãos, na posição de trabalhadores, movimentam a economia a partir da sua força de trabalho no âmbito da produção, atuando tanto nos mercados nacionais quanto nos internacionais, visto que “deslocamento de contingentes humanos para áreas em que o sistema produtivo concentra maiores ou melhores oportunidades de emprego” (VESENTINI *apud* MARTINS, 2018, p. 320).

No âmbito latino-americano, um dos os principais blocos existentes são o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o qual, a partir de sua criação nos anos 1990, remete à tentativa de implementação de um sistema cujo objetivo é promover a integração regional entre os países membros dos blocos no âmbito econômico, a partir do qual a integração se dá através de etapas. Portanto, partiremos de uma análise acerca da normativa internacional criada internamente pelo bloco no que tange aos trabalhadores migrantes.

Nessa perspectiva, o Tratado de Assunção, documento que instituiu a formação do Mercosul, prevê, entre seus objetivos no âmbito de integração, “a constituição de um mercado comum com características próprias.” (ACCIOLY, 2010, p. 29).

A formação deste bloco também remete ao que, na literatura acerca dos fluxos de migrações, foi considerado como uma segunda onda de regionalismo na América Latina, isto é, a integração pode ser entendida como uma maneira de promover melhores relações internacionais entre países vizinhos nesta região geográfica. Tal parceria, que se desenvolve tanto no âmbito comercial, quanto cultural, também é considerada como uma busca pela cooperação estatal no contexto internacional, e relaciona não somente os aspectos governamentais, mas ainda as demandas por integração baseadas em “uma ideia da nação americana, de sua unidade e integração” (SOARES, 2009, p. 23).

Portanto, o regionalismo latino-americano, de acordo com suas particularidades devido às condições da região e dos aspectos históricos relacionados ao passado colonial e a luta por independência, é marcado por uma disposição em estabelecer uma unidade entre os países desta região, a partir de cooperação e a criação de uma identidade cultural própria, a qual se manifestaria também nas relações com os fluxos históricos de migração de pessoas pelo continente americano. Nos termos estabelecidos

pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), trata-se de um processo de crescente

(...) interdependência econômica a nível regional, impulsionado tanto por acordos preferenciais de integração como por outras políticas em um contexto de abertura e desregulamentação com o objetivo de aumentar a competitividade dos países da região e de construir, na medida do possível, uma base para uma economia internacional mais aberta e transparente. (CEPAL *apud* VILLAREAL, 2018, p. 136).

Assim, a livre circulação é uma questão fundamental para garantir que os objetivos econômicos estabelecidos pelos blocos sejam alcançados, além de influenciar as dinâmicas migratórias existentes nas regiões dos países-membros, a partir da redução dos entraves burocráticos para migração entre os territórios destes, visto que um regime de mercado comum no ínterim de um bloco econômico, no qual a livre circulação é permitida, “qualquer cidadão de um dos Estados-membros pode circular nos demais com total liberdade [...], bem assim exercer uma profissão e residir” (ACCIOLY, 2010, p. 29).

Observa-se que estes aspectos se tornam uma espécie de incentivo oferecido pelos países membros de um bloco econômico aos cidadãos com o fulcro de aumentar a circulação de pessoas, tornando-se vantagens para os grupos de trabalhadores migrantes.

Nessa perspectiva, o Mercosul é integrado por Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela, embora esta nação esteja atualmente suspensa em seus direitos e obrigações, e a Bolívia está em processo de adesão desde 2015. Além disso, o Chile, a Colômbia, o Equador, o Peru, a Guiana e o Suriname estão atualmente na condição de Estados associados ao MERCOSUL.

Desta forma, influencia-se a formação de fluxos, logo, pode-se inferir que “a criação do Mercosul possibilitou novas opções para os trabalhadores migrantes da região em razão, principalmente, das facilitações do trânsito de trabalhadores entre os países membros” (CASNATI, 2016, p.4).

Ressalta-se ainda que as rotas migratórias latino-americanas não possuem passados recentes, isto é, já foram estabelecidas ao longo dos séculos a partir da colonização e consequentes declarações de independência dos países, além de outros fatores; assim, “as fronteiras dos modernos Estados do Cone Sul consolidaram divisões nacionais” (MENDES, 2016, p. 83).

Portanto, ressalta-se que a América Latina apresenta particularidades históricas que resultam tanto em semelhanças quanto em diferenças entre os grupos de trabalhadores migrantes, cujos aspectos devem ser levados em consideração no momento de elaboração de documentos normativos.

Ainda que no início de sua consolidação, datada de 1991, o MERCOSUL não tenha primordialmente pensado nas questões concernentes à migração de trabalhadores, o bloco foi responsável pela elaboração e pela consolidação de documentos normativos concernentes a este grupo de pessoas, e, ao longo de sua existência, transformou-se em “um importante ator político no impulso à criação de novos mecanismos de integração regional sem a presença dos Estados Unidos” (MENDES, 2016, p. 82).

Um aspecto político relevante que influenciou o aumento nos fluxos migratórios de trabalhadores é o desenvolvimento econômico apresentado pelos países-membros do bloco durante a primeira década do século XXI, em contraposição aos governos cujo modelo econômico era notadamente liberal, cujas políticas econômicas favoreciam o livre mercado, com a finalidade de promover maior integração econômica e investimentos de capital estrangeiro, isto é, em um intuito de promover a globalização.

Nesta perspectiva, observa-se que a normativa internacional no âmbito do bloco sul-americano são a Declaração socio laboral do Mercosul, promulgada em 1998 e revisada em 2015, e o Acordo Multilateral de Seguridade Social, de 1997. Quanto à instituição de tais documentos, observa-se que o bloco foi amplamente criticado após a sua formação nos anos 1990 por priorizar o quesito comercial, sem, entretanto, atentar-se às questões sociais concernentes aos trabalhadores que fazem parte dos intensos fluxos migratórios entre os países.

Desse modo, as questões econômicas foram alvo de amplos debates e decisões no Mercosul, enquanto os aspetos sociais tornaram-se pauta “quando o bloco desenvolve uma estrutura institucional com o objetivo de aprofundar a dimensão social” (RAMÍREZ, 2017, p. 86).

A Declaração consiste em um documento normativo cujo enfoque está relacionado às questões concernentes aos direitos dos cidadãos dos países mercosulinos. Sua criação está relacionada com as críticas feitas ao bloco sul-americano no sentido de que estes tão somente preocupavam-se em dispor de medidas visando o melhor desenvolvimento nas relações econômicas entre os países, sem, contudo, levar em consideração as demandas sociais que se interpõem neste processo, visto que existem as necessidades dos cidadãos em deslocamento, quais sejam, os direitos sociais que devem ser garantidos, independentemente do status migratório. Além disso, ressalta a importância da ratificação e cumprimento das Convenções da OIT.

Quanto aos trabalhadores migrantes, a Declaração de 2015, em seu capítulo II, no âmbito dos direitos individuais, prevê acerca destes em seu art. 7º. É interessante ressaltar que o artigo refere-se também aos trabalhadores fronteiriços; tal relação está associada à existência de um grande fluxo localizado nas fronteiras dos países do bloco, nas quais houve o desenvolvimento de uma economia formal, além do trânsito de cidadãos que

estão inseridos neste comércio, os quais se deslocam entre os limites territoriais das nações.

Nos termos do artigo da Declaração, tem-se que, independentemente de sua nacionalidade,

(...) todos os trabalhadores têm direito à assistência, à informação, à proteção e à igualdade de direitos e condições de trabalho, bem como direito de acesso aos serviços públicos, reconhecidos aos nacionais do país em que estiver exercendo suas atividades, em conformidade com a legislação de cada país. (MERCOSUL, 2015).

Portanto, assim como as Convenções da Organização Internacional do Trabalho, determinam-se as garantias sociais e de proteção, além da isonomia com os nacionais. Quanto aos trabalhadores de fronteira, determina-se que os Estados, sublinhando a necessidade de “levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida desses trabalhadores” (MERCOSUL, 2015).

Outrossim, a Declaração ainda destaca a importância do Acordo de Residência para Estados Membros do Mercosul, o qual, em suma, traz previsão de verificação de antecedentes criminais no país de origem do migrante e é obrigatório que este e seus familiares comprovem que possuem as condições necessárias para manter-se no país receptor.

O Acordo foi criado em 2009, no intuito de estabelecer a implantação de uma política de livre mobilidade, o que demonstra uma iniciativa dos países no sentido de tratar das problemáticas dos fluxos migratórios que demandam respostas de fato dos Estados. Desse modo, pode-se entender o Acordo como “uma tentativa de mudança de enfoque das políticas migratórias regionais – não sem tensões ou contradições – que são o resultado de processos políticos e históricos concretos” (FAVELL *apud*

RAMIREZ, 2017, p. 88). Ressalta-se, ainda, o fato do progressivo desenvolvimento econômico que estava em curso durante esta época para os países do bloco.

Este documento possuía potencial para promover maior integração entre os países do bloco, assim como tornar o processo da livre circulação de pessoas uma realidade possível, além da consequente criação de uma mão de obra integrada no contexto de um mercado com as mesmas características, segundo o projeto idealizado pelo Mercosul; observa-se que a “livre mobilidade dos trabalhadores é uma ferramenta estratégica da integração regional que deve servir ao funcionamento harmônico dos mercados de trabalho e ao crescimento e aperfeiçoamento da produção regional” (VICHICH *apud* MONFREDO, 2011, p. 3-4).

Contudo, não houve mudanças significativas ou mesmo flexibilização no controle de fronteiras e aqueles migrantes que não se submetem a esse processo, passarão pelo fluxo migratório padrão nos países receptores. Logo, observa-se uma problemática neste sentido, relacionado com a aplicação e a efetividade do Acordo, dado à urgência dos fluxos migratórios.

Além disso, tem-se que os critérios relativos à capacidade de manutenção econômica, isto é, anteriores à entrada no país receptor, inviabilizam a formação de uma área de livre circulação semelhante à que se constituiu na União Europeia, até mesmo dificultando o processo de circulação de bens, serviços e pessoas; logo, hodiernamente, o Mercosul encontra-se em um estágio de integração de uma União Aduaneira imperfeita.

Quanto à Declaração, não detém de força coercitiva de tratado internacional, pelo fato de não o ser, além de tampouco ter sido incorporada aos ordenamentos jurídicas internas dos Estados-Partes, e, consequentemente, não se trata de normativa vinculante e coercitiva para estes. Logo,

não está inclusa entre as fontes jurídicas do bloco, pois, nos termos do art. 41 do Protocolo de Ouro Preto, são fontes jurídicas do bloco:

- I. O Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares;
- II. Os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos;
- III. As Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.

Nessa perspectiva, o Acordo de Residência é considerado uma fonte jurídica para o Mercosul, constituindo, portanto, um avanço no que tange à governança acerca das migrações de trabalhadores na região dos países do bloco. Entretanto, ainda que existam intensos fluxos migratórios de trabalhadores entre os países do bloco, os quais poderiam ter suas garantias de direitos efetivadas pela adição de um documento normativo, “inexiste no MERCOSUL políticas comuns e articuladas entre os Estados-Partes orientadas para o fomento ao trabalho, à proteção ao desemprego e aos trabalhadores migrantes” (CARNEIRO, 2016, p. 90)

Por sua vez, o Acordo de Seguridade Social também representa um avanço em relação à garantia de direitos para o trabalhador migrante, visto que os países “se obrigaram, desse modo, a reconhecer aos migrantes os benefícios previdenciários estabelecidos em sua legislação interna” (MENDES, 2016, p. 90). Isto é, o migrante estará em uma situação de isonomia no que concerne a estes benefícios sociais.

Desta maneira, destaca-se também o enfoque em problemáticas relacionadas ao acesso aos sistemas de previdência social existentes nos países-membros do bloco, doravante a possibilidade de os trabalhadores migrantes estarem em igualdade com os cidadãos nacionais no âmbito das

garantias de direitos sociais. Além disso, existe um enfoque na possibilidade de permanência do migrante no país receptor e melhor adaptação neste, visto que a garantia da previdência social está relacionada ao longo prazo.

Considerações finais

Embora as questões relacionadas à proteção internacional dos trabalhadores migrantes estejam incluídas em uma agenda cujo enfoque volta-se para questões sociais, concernentes tanto à garantia de direitos desde a partida do país de origem, durante o deslocamento e na estadia no país receptor, quanto à necessidade de promover tratamento em condições iguais aos dos cidadãos nacionais, ainda persistem muitos obstáculos para que a proteção de trabalhadores migrantes torne-se uma realidade concreta no âmbito das migrações Sul-Sul na América Latina.

Ainda predomina uma visão desenvolvimentista acerca de tais migrações, isto é, o trabalhador é entendido pelos órgãos estatais meramente como tal, e não como seres humanos em circunstâncias de vulnerabilidade. Tal sentido econômico é importante para compreender as migrações de trabalhadores como benéficas à medida em que são uma espécie de propulsor para o desenvolvimento.

Tal compreensão econômica faz-se presente até mesmo nos relatórios mais recentes feitos pela Organização Internacional do Trabalho acerca das circunstâncias enfrentadas por trabalhadores migrantes, é dado um grande enfoque à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, isto posto, a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável. Este desenvolvimento, contudo, deve ser planejado também levando em consideração os melhores interesses daqueles que estão em deslocamento, pois, assim como agregam na formação de mão de obra, são pessoas detentoras de garantias inerentes à sua condição de ser humano.

Na prática, porém, há um impedimento dos países em realizar as modificações necessárias para efetivação das garantias previstas nas Convenções 97 e 143, e torna-se uma tarefa ainda mais dificultosa quando a segunda Convenção possui poucas ratificações.

Além disso, soma-se tal perspectiva ao tratamento dado pelo Mercosul em relação a tais questões migratórias, também pautado em condições econômicas, ao definir que apenas uma determinada categoria de migrantes poderá entrar nos países que fazem parte deste bloco.

Indiretamente, embora existem documentos normativos em vigor com o objetivo de efetivar a proteção de trabalhadores e a livre circulação destes, persistem as limitações práticas para o reconhecimento e regularização do status jurídico de pessoas que estão em uma situação de vulnerabilidade devido às circunstâncias do próprio deslocamento, além da consequente exposição aos riscos de violações de direitos humanos, fator que deveria ser tomado como prioridade pelos governos e organismos internacionais.

Referências

- ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul e União Europeia: Estrutura Jurídico-Institucional**. 4. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2010.
- CARTAXO, Marina Andrade; Gomes, Ana Virgínia. As Convenções da OIT SOBRE A PROTEÇÃO AOS DIREITOS DO TRABALHADOR MIGRANTE. **Revista Brasileira de Direito Internacional**. Curitiba, v. 2, n. 2, p. 01 - 22, Jul/Dez. 2016. Acesso em: 4 jun 2020.
- CASTRO, S.A.S; GASPAR, R.A. **A Condição do Trabalhador Migrante: Interfaces entre Globalização, Migração e Trabalho sob a Perspectiva Regional**. In: Migrações Sul-Sul. Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp. Campinas, SP: 2018 (2ª edição).

DOMENECH, E. O controle da imigração "indesejável": expulsão e expulsabilidade na América do Sul. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 67, n. 2, p. 25-29, Junho 2015. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v67n2/v67n2a10.pdf>. Acesso em: 10 jun 2020.

GHAI, Dharam. Decent work: Concepts and indicators. In: **International Labour Review**, Vol. 142, No. 2. Geneva: International Labor Organization, 2003.

GIDDENS, Anthony. **O mundo na era da globalização**. Lisboa: Editorial Presença, 1991.

GOLDBERG, A.; MARTIN, D.; SILVEIRA, C. Por um campo específico de estudos sobre processos migratórios e de saúde na Saúde Coletiva. *Interface: Comunicação, Saúde, Educação*, Botucatu, v. 19, n. 53, p. 229-232, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/icse/2015.v19n53/229-232/>. Acesso em: 10 jun 2020.

GOMES, Eduardo Biacchi; OLIVEIRA, Francisco Cardoso; GONÇALVES, Ane Elise Brandalise. **Migração, cidadania e direitos fundamentais na tríplice fronteira**. *Revista do Direito (Santa Cruz do Sul. Online)*, v. 3, p. 81-97, 2016. Disponível em: Acesso em: 10 jun 2020.

JAQUEIRA, M. M. **Migração Contemporânea Na América Latina: Direito A Ter Direitos**. Foz do Iguaçu: UNILA. Disponível em: https://dspace.unila.edu.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/2711/Artigo%20Final_Manoela%20Jaqueira_set2017.pdf?sequence=3 . Acesso em: 10 jun 2020.

MARTINS, Juliane Caravieri. Trabalho digno e a integração regional no MERCOSUL: O caso dos migrantes venezuelanos no estado de Roraima. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 22, n. 2, p.305-332, jul. 2018. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/download/33030/23933>. Acesso em: 13 jun 2020.

MENDES, José Sacchetta Ramos. ¿PUERTAS ABIERTAS? migrações regionais, direito e integração na Comunidade Andina de Nações e no Mercosul. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 29, n. spe3, p. 77-92, 2016. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So103-49792016000600077&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 mai 2020.

MERCOSUL/CMC/DEC/01/1991. Protocolo adicional ao tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do MERCOSUL, de 17 de dezembro de 1994. (**Protocolo de Ouro Preto**). Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/120-protocolo-de-ouro-preto> . Acesso em: 13 jun 2020.

MONFREDO, C. **Política Migratória Dos Países Do Mercosul E A Conformidade Com A Política Migratória Regional**. In: Anais do Terceiro Encontro Nacional da ABRI, São Paulo, 2011. Disponível em: http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Integracao_Regional/IR%2011_Cintiene%20Sandes%20%20Pol+%0Atica%20Migrat+%0A6ria%20dos%20Pa+%0Aises%20do%20Mercosul%20e%20a%20conformidade%20com%20a%20Pol+%0Atica.pdf. Acesso em: 26 mai 2020.

MIGRACIÓN LABORAL Y DESARROLLO: la OIT sigue avanzando, Tripartita sobre las Migraciones Laborales (Ginebra, 4-8 de noviembre de 2013)/**Oficina Internacional del Trabajo, Servicio de Migraciones Laborales**.- Ginebra: OIT, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1990%20Convenção%20Internacional%20sobre%20a%20Proteção%20dos%20Direitos%20de%20Todos%20os%20Trabalhadores%20Migrantes%20e%20suas%20Famílias,%20a%20resolução%2045158%20de%2018%20de%20dezembro%20de%201990.pdf>> . Acesso em: 20 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES (OIM). **Migration and the United Nations Post-2015 Development Agenda**. Disponível em: http://imumi.org/attachments/2013/united_nation_post_2015.pdf . Acesso em: 1 nov. 2019

OIM. **Glossário sobre Migração**. (Conceitos) Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf. Acesso em: 20 jan 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção nº 97. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/523>>. Acesso em: 22 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção nº 105 - Genebra, 1957. Disponível em: . Acesso em: 1 nov. 2019

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). (Relatório 2016) **Derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes**: Lagunas y desafíos en matéria de protección en 5 países de América Latina y el Caribe / Organización Internacional del Trabajo, Oficina de la OIT para el Brasil. - Brasília: OIT, 2016.

PISON, Gilles. The number and proportion of immigrants in the population: International comparisons. In: **Population & Societies**, Institut National D'Études Demographiques, Paris, 2019.

RAMÍREZ, Jacques. De 'Trabalhador Migrante' a 'Cidadão Sul-Americano': uma análise da política migratória multilateral. **Revista De Estudos E Pesquisas Sobre As Américas**. VOL.11. Nº 1, 2017.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SOARES FILHO, José. MERCOSUL: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIII, n. 46, p. 21-38, jul./set. 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23668.pdf>. Acesso em: 5 jun 2020.

VILLARREAL, María. Regionalismos e migrações internacionais na América do Sul: contexto e perspectivas futuras sobre as experiências da Comunidade Andina, do Mercosul e da Unasul. **Revista Espaço Aberto**, v. 8, n.2, 2018, pp.131-148. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/article/view/20197>. Acesso em: _____. Replantando el debate sobre migraciones internacionales y desarrollo: nuevas direcciones y evidencias. **REMHU**, n. 25, n. 51, 2017, pp. 181-198.

_____; NEJAMKIS, Lucila; RAMÍREZ, Jacques; VETTORASSI, Andréa. Pensamiento y Metodologías cualitativas sobre migraciones en América Latina. **Argumentos**, v. 15, n.1, 2018. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/argumentos/article/view/916/978>. Acesso em: 15 jun 2020.

WENDEN, C. W. **Dossiê Sur Sobre Migração E Direitos Humanos**. São Paulo: Conectas, 2016. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/1-sur-23-portugues-catherine-wihtol-de-wenden.pdf>. Acesso em: 15 jun 2020.

Da Venezuela até o Brasil: os Warao ¹ e o direito a um projeto de vida

*Vívian Lis Paes de Freitas Andrade*²

1 Introdução

Nos últimos anos, novos fluxos migratórios – muito mais complexos do que aqueles que ocorreram no período pós Segunda Guerra – começaram a surgir, e os deslocamentos aumentaram em números consideráveis, como corolário de um planeta econômica e politicamente desigual – despertando o desejo ou necessidade por novos caminhos – e altamente interconectado – de modo que esses novos rumos almejados se tornam menos incertos e imprevisíveis. Obviamente, os países ricos e desenvolvidos, onde há liberdade política, religiosa e cultural, são o primeiro destino de uma população migratória, independentemente da razão pela qual se locomovem, mas, em virtude da acessibilidade, a questão geográfica é um aspecto importante observado nesses deslocamentos.

De 2011 a 2019, aumentou consideravelmente o número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado recebidas pelo Brasil, com destaque para os três últimos anos, sendo que o ano de 2019 foi o que contou com maior número de solicitações, somando 82.552 pedidos. Outro dado importante se refere à nacionalidade das requisições em curso, que revela que a partir de 2016 os venezuelanos assumiram o protagonismo

¹ A palavra *Warao* significa “povo da canoa”. É também o nome do idioma tradicional falado por essa população (SOUZA, 2018). Cumpre observar, ainda, que normalmente as palavras não variam para o plural (PUEBLOS ORIGINÁRIOS DE AMÉRICA).

² Analista judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Especialista em Direito Civil pela Universidade Cândido Mendes. Bacharel em Direito pela Universidade da Amazônia. Belém-PA, Brasil.

nessas solicitações de reconhecimento da condição de refugiados, com pico no ano de 2018, com 61.391 requerimentos de venezuelanos, representando 76,9% do total de solicitações de reconhecimento registradas nesse ano (SILVA, CAVALCANTI, OLIVEIRA e MACEDO, 2020).

Em junho de 2019, o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, reconheceu a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, nos termos do art. 1º, inciso III, da Lei nº 9.474/1997, que implica na adoção de procedimentos simplificados no trâmite de processos de reconhecimento da condição de refugiado ao imigrante venezuelano (SILVA, CAVALCANTI, OLIVEIRA e MACEDO, 2020).

Nesse fluxo migratório da Venezuela para o Brasil, encontram-se os refugiados indígenas da etnia Warao, com características de deslocamento muito particulares. Em 2014, foi a primeira vez que se registrou a presença dos Warao no território brasileiro (POLÍCIA FEDERAL DO BRASIL, 2014), e, embora tenham sido deportados num primeiro momento, os fluxos migratórios dos Warao para o Brasil continuaram a acontecer. Inicialmente, dirigiram-se aos estados no Norte do país, porém, atualmente, já se encontram espalhados por todas as regiões brasileiras (ROSA e QUINTERO, 2020).

Nesse contexto de deslocamento da população Warao, desde a Venezuela, mais precisamente desde o delta do Rio Orinoco, até a sua chegada ao Brasil, os refugiados vivenciam inúmeras violações de direitos humanos. Forçados a abandonar o seu território tradicionalmente ocupado, os Warao iniciam fluxos migratórios complexos em busca de condições favoráveis de vida, fugindo da fome e da miséria. Diante desse cenário, questiona-se: é possível o reconhecimento do direito a um projeto de vida aos Warao? Existe dano a esse projeto no deslocamento desde a Venezuela até o Brasil?

Assim, o presente estudo se compromete a responder esses questionamentos através da análise dos deslocamentos dos Warao, desde o seu território tradicionalmente ocupado até a sua chegada ao Brasil, sob o aspecto da violação do direito a um projeto de vida, à luz da doutrina e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte, Corte IDH, Corte Interamericana), utilizando como paradigma o caso *Loayza Tamayo vs Peru* (CORTE IDH, 1998). Desse modo, tem como objetivos (1) traçar um panorama do deslocamento dos Warao desde o delta do Orinoco até o Brasil; (2) compreender o conceito de projeto de vida e em que consiste e qual a dimensão do dano causado a este projeto, à luz da doutrina e da jurisprudência da Corte IDH, conforme o caso de referência; e, por fim, (3) identificar os Warao como titulares do direito a um projeto de vida, bem como, identificar a ocorrência de danos ao seu projeto de vida, no contexto do seu deslocamento desde o delta do Rio Orinoco até o Brasil.

Para isso, o texto se desenvolveu dividido em três partes, além das conclusões finais. Na primeira, foi realizada a uma pesquisa sobre os deslocamentos dos Warao, desde o delta do Orinoco até a sua chegada no Brasil, realizada através de revisão da bibliografia e de documentos do Ministério Público Federal e do *Human Rights Watch*³. A segunda parte diz respeito a uma pesquisa bibliográfica sobre o direito ao desenvolvimento de um projeto de vida, bem como o estudo do caso *Loayza Tamayo vs. Peru*, da Corte Interamericana, no intuito de compreender em que consiste o direito e o dano ao projeto de vida. No terceiro tópico desenvolvido, também se realizou pesquisa da bibliografia e revisão dos documentos do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Ministério Público Federal e

³ Observatório de Direitos Humanos.

da Corte IDH. Por fim, foram tecidas as considerações finais, que concluem este estudo.

2 Da Venezuela até o Brasil: um panorama da mobilidade Warao

A população Warao é a segunda maior população indígena da Venezuela, com cerca de 49 mil indivíduos, estimados em 2019, conforme dados da ACNUR⁴ (2019). Oriundos do delta do Rio Orinoco, uma região com cerca de 40 mil km², localizada no nordeste da Venezuela, os Warao tradicionalmente vivem da caça, da pesca e da coleta, situando-se sempre próximo aos rios, onde constroem os seus *janoko*⁵. Trata-se de uma área territorial composta por solos inundáveis, pântanos e inúmeras ilhas e rios, em consequência das correntes marítimas e das redes fluviais que desembocam nessa região, caracterizando-se, assim, por paisagens e ecossistemas diferenciados (GARCÍA CASTRO e HEINEN, 1999). É nesse contexto geográfico, ocupado há mais de oito mil anos por essas comunidades tradicionais, que os Warao constituíram seu modo de ser, sua cultura, sua forma de subsistência e seus saberes (WHITEHEAD, 1988).

Os meios de subsistência originalmente concebidos pelos Warao, como se disse antes, eram a caça e a coleta, e por isso costumavam se deslocar sazonalmente pelo território, mas sempre pelos entornos do Rio Orinoco e seus afluentes. Como resultado das relações interétnicas vivenciadas com outras populações caribenhas, que detinham a prática da horticultura e conhecimentos sobre o processamento da mandioca, os grupos Warao passaram ao sedentarismo, não necessitando mais se locomover no território para garantir a sua subsistência. Do mesmo modo, essa troca de saberes com outros grupos permitiu o acesso a conhecimentos específicos sobre a construção de canoas, que mais tarde

⁴ Alto Comissariado da ONU para Refugiados.

⁵ Casa construída pelos Warao, geralmente palafitas, para viver na comunidade (SOUZA, 2018).

se tornaram uma referência da etnia (RAMOS, BOTELHO e TARRAGÓ, 2017).

Os diversos grupos Warao acabaram adquirindo suas peculiaridades, de acordo com a localização no território, as interações e o desenvolvimento cultural, de modo que a etnia assumiu características de heterogeneidade cultural. Em 1979, Johannes Wilbert publicou um esquema da cosmologia Warao representativo da diversidade interna dessa população. São os quatro quadrantes do delta do Orinoco (HEINEN, GASSÓN e GARCÍA CASTRO, 2012), classificados da seguinte forma:

“1) O delta Central: cuja especificidade é serem pescadores, caçadores e terem vida sazonal; 2) a área central do Amacuro ou o sudoeste do delta (Suroriental), onde eles são caracterizados como horticultores (de milho e mandioca), dispondo de residências fixas instaladas nas bordas dos grandes rios e utilizando-se dos buritizais situados na zona mais próxima dos rios; 3) O delta Norocidental: onde são caracterizados como pescadores, fabricantes de canoa, onde o buriti (morichaleros) tem grande importância e a horticultura é incipiente, e 4) a “boca do Orinoco”: região de marismas e pântanos, onde os Warao também são caracterizados como pescadores e buritizeiros (morichaleros), mas sem qualquer forma de agricultura”. (RAMOS, BOTELHO e TARRAGÓ, 2017, p. 6-7)

A essa altura, observava-se um espalhamento do povo Warao na região deltana, mas tal dispersão não caracterizava um nomadismo como identidade cultural. A mobilidade não era uma prática típica, ao contrário, inclinavam-se mais ao sedentarismo, com padrão de assentamento tradicional ribeirinho, onde formavam suas pequenas comunidades, compostas por vários grupos familiares. E por se organizarem em pequenas sociedades, não apresentavam, e até hoje não apresentam, uma organização política central, havendo apenas a figura do “chefe” (cacique) que exercia a liderança do grupo (ROSA e QUINTERA, 2020).

A partir do século XX, outras importantes mudanças ocorreram e afetaram drasticamente o modo de vida dos Warao. Os projetos desenvolvimentistas implementados no território tradicionalmente ocupado acabaram por expulsar parte do povo da canoa do espaço do delta, forçando-o a se deslocar em busca de outros destinos, primeiro em contextos urbanos da Venezuela e, posteriormente, agravados pela crise política e econômica do país, para além das fronteiras internacionais. A análise desse contexto permite inferir que a mobilidade Warao não se deu por questões culturais ou características de nomadismo, mas sim em virtude das diversas intervenções estatais e da iniciativa privada no seu território tradicional, que forçaram o deslocamento dos Warao para fora da região, em razão dos impactos ambientais negativos que causaram.

O início do cultivo do *ocumo chino*, que é uma raiz ou tubérculo que serve de alimento em regiões do continente americano (RAMOS, BOTELHO e TARRAGÓ, 2017), nas áreas onde os Warao exploravam os buritis (e de onde extraíam mel, frutas, palmitos, caranguejos e outros) foi um evento que impactou diretamente no modo de subsistência dessa população, pois provocou a escassez de alimentos, que antes garantiam a sobrevivência dos grupos circunscritos, culminando no deslocamento dessa população, especialmente para os centros urbanos (RAMOS, BOTELHO e TARRAGÓ, 2017). Os buritizais, onde havia grande diversidade de alimentos, extraídos de forma sustentável, foram substituídos por áreas de plantação monocultora, com fins comerciais.

Ainda dentro desse projeto de desenvolvimento nacional, na década de 1960, o Governo Venezuelano decidiu transformar a região do Delta num grande abastecedor de alimentos para a Guayana venezuelana, que vivenciava um expressivo crescimento demográfico e industrial. A medida encontrada para elevar o potencial agroalimentício do Delta do Orinoco foi

interferir nos fluxos fluviais, construindo diques e outras obras, que impediriam o alagamento das terras supostamente aptas à agricultura. Procedeu-se, então, ao barramento do Rio Manamo. Porém, o que se verificou, na verdade, foram gravíssimas consequências ecológicas e ambientais (GARCÍA CASTRO e HEINEN, 1999).

A ausência de água potável, em razão da salinização dos rios, o desaparecimento de espécies pesqueiras e a progressiva acidificação do solo, com a conseqüente perda da sua fertilidade, fez diminuir consideravelmente os recursos naturais que sustentavam as populações Warao nas suas áreas tradicionalmente ocupadas. Como resultado direto desses impactos ambientais, surgiram importantes fluxos desordenados de deslocamentos da zona rural para os centros urbanos da Venezuela (GARCÍA CASTRO e HEINEN, 1999). Os Warao passaram a compor o cenário urbano na Venezuela na qualidade de indígenas urbanizados, uma vez que não abandonaram suas características étnicas, adaptando o seu modo de vida, na medida do possível, ao contexto das cidades.

Nos centros urbanos, os Warao encontram duas formas precárias de solução a sua economia, quais sejam, o trabalho terceirizado, como mão de obra não qualificada, e a atividade de mendicância. Esta por sua vez, foi desenvolvida de um modo próprio da etnia, em analogia às práticas tradicionais deltanas, onde as mulheres realizavam a coleta de produtos silvestres nos *morichales*⁶, reproduzindo-se esse padrão com a prática de “coletar” dinheiro nos centros urbanos, realizada da mesma forma pelas mulheres Warao (GARCÍA CASTRO, 2000). Por essa razão, na cultura do povo da canoa, quem sai às ruas para pedir ajuda ou esmola são as mulheres. Embora seja uma atividade degradante, para eles é natural.

⁶ Buritizais.

A princípio, os Warao encontraram alguma fonte de renda nos centros urbanos. Alguns projetos governamentais no Governo Hugo Chávez garantiram a “*construção de casas, a compra e reforma de barcos, com atividades produtivas definidas com a participação das comunidades e com incentivo para contratação em sistema de rodízio ((...) uma semana de trabalho por mês para todos os indígenas)*” (RAMOS, BOTELHO e TARRAGÓ, 2017). Porém, não tardou para que a situação mudasse. Com a morte de Chávez, em 2013, iniciou-se o novo governo de Nicolás Maduro, marcado desde o princípio por forte recessão econômica, violência e violação de direitos e escassez de alimentos e medicamentos, somando-se a isso a perda de benefícios sociais e uma hiperinflação econômica (RAMOS, BOTELHO e TARRAGÓ, 2017; SOUZA, 2018 e HUMAN RIGHTS WATCH, 2018).

Obviamente que a situação política e econômica da Venezuela atingiu a todos os venezuelanos, sem distinção. Todavia, os indígenas Warao, que já se encontravam vulnerabilizados nos centros urbanos, foram ainda mais afetados e entregues a toda sorte a mazelas e sofrimento. Nas cidades – longe de um ambiente favorável, seguro e de acolhimento, em que pudessem se desenvolver completamente – os Warao exerciam atividades econômicas absolutamente precárias, sem acesso às condições dignas de existência, experimentando uma realidade muito diferente do modo de vida desejado dos Warao. Desse modo, a decisão de atravessar as fronteiras foi a solução encontrada para pôr fim ao sofrimento, sendo a falta de alimento, e, portanto, a fome, o motivo mais reportado para estarem abandonando o seu país.

Partindo desse estudo, conclui-se que a população Warao e a sua forma de organização foi sendo transformada ao longo do tempo, de acordo com as suas interações sociais e as suas necessidades de prover a própria subsistência. Pode-se constatar a existência de três fluxos distintos de mobilidade a que se submete essa população, durante a sua existência,

conforme abordado no presente estudo, e que traçou o caminho dos Warao desde o delta do Rio Orinoco até o Brasil, onde chegaram na qualidade de refugiados, juntamente com outros venezuelanos não indígenas. Diz respeito, na verdade a um processo altamente complexo de deslocamento que culminou com a entrada de um número expressivo de Warao no território brasileiro desde 2014.

Em síntese, os primeiros deslocamentos experimentados por esse povo foram movimentos naturais dentro da região do Delta, provenientes das suas práticas tradicionais de coleta do alimento e das interações étnicas com outros grupos caribenhos, que possibilitaram a aquisição de conhecimentos específicos para a construção de canoas. Já o segundo marco na mobilidade dos Warao foi o abandono forçado de seu território, em decorrência dos projetos desenvolvimentistas implementados, que tornaram a área tradicionalmente ocupada inviável para extração dos recursos naturais necessários ao sustento dos indígenas. Nessa ocasião, os Warao migraram para os centros urbanos e passaram a condição de indígenas urbanizados. Por fim, o mais crítico dos deslocamentos vivenciados foi a migração internacional, em que os Warao cruzaram as fronteiras na qualidade de refugiados, impulsionados pela crise política e econômica da Venezuela, que agravou o cenário de precariedade, desamparo e fome já vivenciado pelos indígenas em contexto urbano.

Não é demais esclarecer que esses processos migratórios desde a região do delta do Rio Orinoco não estão acabados e o êxodo não ocorreu de uma única vez, nem de forma absoluta. Ainda restam populações tradicionais nas regiões deltanas, o que corrobora que os Warao não são nômades, mas aqueles que se deslocaram ou se deslocam o fizeram por não encontrar mais no lugar de origem condições favoráveis à sua manutenção. Verifica-se também que não são raros os casos de migração pendular, pois com frequência os Warao retornam ao local imediatamente

anterior de onde partiram, pois mantém relações familiares ou sociais, culturais e com o meio ambiente, podendo ser observado esse movimento, principalmente, entre o delta e os centros urbanos venezuelanos.

Todos esses perfis de mobilidade dos Warao no território configuram fluxos altamente complexos, justamente por manterem características diferentes e não estarem esgotados, ocorrendo simultaneamente em fases diversas, para grupos diversos, e, embora figurem processos distintos, encontram certa relação de dependência, pois um movimento acaba culminando no outro seguinte. Assim, a migração dessa população diz respeito a um processo desencadeado por vários fatores que guardam relação com o movimento anterior, e acaba por resultar numa crise de refugiados venezuelanos para o Brasil, que somente é possível compreender em todos os seus aspectos através da análise desses caminhos feitos pelos Warao ao longo da sua existência, sem ignorar as suas características sociais, culturais e étnicas.

A caminhada que os Warao passam a fazer não é um valor em si para eles, nem um modo de vida livremente escolhido, uma vez que se põem em movimento por força da necessidade de garantir o acesso aos recursos para sua subsistência – tratando-se, portanto, de uma questão de sobrevivência – e encontrar condições mais favoráveis ao desenvolvimento do seu modo de vida. Em verdade, a forma com que lhes tem sido alterado o destino configura uma grave violação na esfera dos direitos humanos, trazendo grandes prejuízos para o desenvolvimento do seu projeto de vida, que é a forma com que todo ser humano, enquanto ser livre, planeja realizar-se no tempo, conforme se verá adiante.

3 O direito a um projeto de vida, à luz da doutrina e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Caso Loayza Tamayo vs Peru)

No final da década de 90, pela primeira vez, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu que todo ser humano tem direito à criação e desenvolvimento de um projeto de vida ao proferir sentença no caso *Loayza Tamayo versus Peru* (CORTE IDH, 1998). Na referida decisão, a Corte dedicou um capítulo inteiro para tratar do conceito e da possibilidade de danos ao projeto de vida, trazendo uma noção bem desenvolvida a respeito desse novo direito⁷. Embora a doutrina já tivesse tratado do assunto de modo bem exaustivo, desde 1985, com diversos trabalhos publicados no Peru e em outros países (FERNANDEZ SESSAREGO, 1998), a decisão no caso em apreço realmente figura um marco importante no que concerne ao assunto.

O projeto de vida é definido, antes de tudo, como a própria razão de ser do ser humano, que, por essência, está em constante evolução. Figura ainda como uma expressão da sua liberdade ontológica e da sua temporalidade, que o torna projetivo, pois é livre para escolher de que forma pretende se desenvolver ao longo do tempo, considerando sua vocação, aptidões, circunstâncias, potencialidades e aspirações (FERNÁNDEZ SESSAREGO, 1998; 2008 e GAMBOA, 2005). Desse modo, o projeto de vida se fundamenta na própria natureza e ontologia do ser humano, enquanto ser livre, com condições de eleger dentre tantas opções e possibilidades as que melhor lhe aprouver para o seu próprio desenvolvimento (FERNÁNDEZ SESSAREGO, 2008).

Em sua complexidade, o ser humano se desenvolve e se realiza em quatro dimensões intrínsecas a sua personalidade, quais sejam, a dimensão física, emocional, intelectual ou cognitiva e espiritual, sendo

⁷ Aqui se refere a um novo direito, pois foi a primeira vez que se reconheceu o direito ao desenvolvimento de um “projeto de vida” no âmbito da Corte IDH.

interrelacionadas e consideradas em seu conjunto para se chegar à integralidade do ser. Assim, enquanto ser projetivo, o indivíduo se projeta em todas as suas dimensões e, portanto, de forma integral (GAMBOA, 2005).

O dano ao projeto de vida, por sua vez, configura um dano radical, posto que atinge a integralidade do indivíduo, a sua essência, a sua razão de existir, o próprio ser (GAMBOA, 2005). Trata-se de um dano tão grave que se revela incompatível com uma abordagem ainda tão incipiente na jurisprudência internacional, uma vez que, embora atualmente já se observe o conceito de projeto de vida em muitas decisões da Corte Interamericana, poucas são aquelas que, reconhecendo o direito ao projeto de vida, reparam seu dano de maneira autônoma (FALCÓN, 2015).

Especificamente no caso *Loayza Tamayo vs Peru*⁸, a Corte conceituou pela primeira vez o dano ao projeto de vida, ao sentenciar condenando o Peru por tratos cruéis, desumanos e degradantes contra a vítima Loayza Tamayo, reconhecendo que houve danos ao seu projeto de vida, em consequência das violações de direitos humanos praticadas pelo Estado peruano, conforme o capítulo XII da decisão (CORTE IDH, 1998).

Em princípio, a Corte diferencia o dano ao projeto de vida do dano emergente e lucros cessantes, pois afirma que aquele não corresponde a uma repercussão patrimonial direta e imediata derivada das violências e violações de direitos humanos, como ocorre com o dano emergente e lucros cessantes. Além disso, estabelece que o “*projeto de vida atende à realização integral da pessoa afetada, considerando sua vocação, aptidões, circunstâncias, potencialidades e aspirações, que permitem estabelecer*

⁸ A saber, María Elena Loyaza Tamayo foi presa arbitrariamente pelo Estado do Peru, em 1993, acusada de ser colaboradora do grupo subversivo do Partido Comunista do Peru, e, portanto, delito de terrorismo. Quando detida, Tamayo ficou incomunicável por vários dias, sofrendo torturas, tratos cruéis, degradantes e ilegais, como agressões e violências sexuais. Apesar das práticas de tortura para que confessasse o crime, ela se declarou inocente e denunciou as violências e violações de direitos humanos a que foi submetida.

*razoavelmente determinadas expectativas e cumpri-las*⁹ (CORTE IDH, 1998. n. 147. p. 39).

As opções ou possibilidades que o indivíduo possui para projetar sua vida, conforme as suas expectativas, cumprindo-as, são a garantia e a expressão da liberdade do ser humano, e configuram “*um alto valor existencial*”¹⁰, conforme preceitua a Corte, e, portanto, qualquer limitação a esse valor, ao poder de escolher as opções e projetar o futuro, configura uma redução da liberdade que deverá ser observada pela Corte. Somente pode ser considerado livre quem detém autonomia para escolher dentre as opções aquelas que conduzirão a sua existência (CORTE IDH, 1998. n. 148. p. 39). Veja-se que, nesse ponto, reconhecendo a importância que tem a projeção da vida no tempo, a partir da liberdade do ser humano, a Corte reconhece que não pode ficar omissa diante da violação ou ameaça de um bem jurídico tão importante.

Quanto ao alcance e delimitação exata do direito e do dano ao projeto de vida, a sentença em análise traz elucidacões importantes ao esclarecer que (1) não se exige que a projeção no tempo seja um resultado seguro, ao mesmo tempo que também não configura uma mera possibilidade, mas deve ser uma situação provável, previsível e acessível na linha do tempo do indivíduo, avaliada no caso concreto; e (2) para configurar o dano, a situação provável deve ser interrompida, alterada, impedida ou obstruída por violações de direitos humanos, de forma irreparável ou de difícil reparação (CORTE IDH, 1998. n. 149 e 150. p. 39).

Ao final do capítulo, a Corte reconheceu a existência de grave dano ao projeto de vida, derivado das violações de direitos humanos sofridas por Loayza Tamayo. Porém, manteve-se conservadora ao não quantificar

⁹ Tradução livre.

¹⁰ Tradução livre.

e não expressar em termos econômicos a reparação do dano ao projeto de vida de forma autônoma, alegando que a sentença proferida já é uma medida de reparação, assim como a condenação por danos morais e materiais, que contribuem para a compensação da vítima (CORTE IDH, 1998. n. 153 e 154. p. 40).

Como se pode observar, trata-se de uma decisão importante para o estudo do projeto de vida por trazer inovação ao ordenamento jurídico internacional e conceitos bem desenvolvidos a respeito do tema, em consonância com a produção doutrinária obtida até então. Todavia, a análise no caso concreto foi restrita a uma dimensão negativa desse direito, onde não se pode impedir que um indivíduo desenvolva seu projeto de vida conforme desejar. Essa restrição, entretanto, não tem o condão de afastar uma atuação afirmativa ou positiva na consecução efetiva do direito a um projeto de vida, que é inerente a todo ser humano, pois não basta ao Estado proteger ou se abster de violar os direitos humanos, já que deve igualmente atuar para assegurar o exercício desses direitos pela população.

Com efeito, é de fácil compreensão a necessidade de uma atuação positiva, afirmativa ou prestacional quando se está diante de um grupo de pessoas vulnerabilizadas, como é o caso dos venezuelanos indígenas da etnia Warao. Em fluxos contínuos de mobilidade vivenciados ao longo do tempo por diferentes razões, os Warao têm experimentado situações do mais absoluto desamparo, enfrentando toda sorte de mazelas, desde a sua origem, nos caminhos que percorrem e ainda no local de chegada. Sem o acesso aos direitos mais básicos, essa população não tem autonomia para reunir por si só todas as condições para o seu desenvolvimento máximo e pleno, dependendo permanente ou temporariamente da ação estatal para garantir-lhes os direitos fundamentais do indivíduo.

4 Os Warao e o direito a um projeto de vida

O projeto de vida é um bem jurídico tutelado na esfera dos direitos humanos, e, portanto, se caracteriza por sua universalidade, o que significa dizer que é inerente à condição humana indiscriminadamente. O direito a desenvolvê-lo conforme livre vontade deve ser firmemente assegurado à população Warao. Como se viu, o projeto de vida se realiza por meio das escolhas que o ser humano faz, de forma livre, projetando a sua vida no curso do tempo, numa contínua prática projetiva que se confunde com a sua própria existência. As possibilidades existenciais de como será conduzida a vida de cada indivíduo, eleitas dentre tantas outras opções, são a expressão e garantia da liberdade.

Nesse passo, traçando um panorama sobre os caminhos que os indígenas têm feito desde o delta do Rio Orinoco até o Brasil (restringindo-se à análise sobre esse aspecto, vale dizer), está claro que os Warao vêm sofrendo sucessivas interrupções ou obstruções no seu curso de vida, com frequentes violações de seus direitos – dentre eles o direito de viver de acordo com a sua cultura e etnia, no seu território tradicional – que interferem diretamente no seu projeto de vida, pressupondo assim a ocorrência de danos, nos termos do que tem sido reconhecido pela doutrina e principalmente pela jurisprudência da Corte IDH.

Frisa-se que embora não seja possível, através deste estudo, identificar e quantificar objetivamente o dano ao projeto de vida dos Warao, posto que se faz necessário para tanto uma análise individualizada no caso concreto, defende-se o reconhecimento do dano em tese, a partir da concepção de valores, crenças, costumes, cultura e saberes típicos de um coletivo étnico. Em outras palavras, ainda que os projetos sejam construídos individualmente, dentro de um mesmo grupo étnico, essas projeções serão edificadas sobre as mesmas premissas e valores, o que acaba por fornecer

um subsídio mínimo para afirmar com segurança que a projeção do modo de ser Warao está sofrendo interferências, que resvalam em danos ao seu projeto de vida e, conseqüentemente, danos a sua própria existência.

Os Warao estão desde 1960 sendo forçados a se deslocar por diferentes razões. Primeiro, em decorrência dos impactos ambientais causados pelos projetos desenvolvimentistas realizados na área do delta do Orinoco, que provocaram enchentes na região e escassez dos recursos naturais que serviam à subsistência dos indígenas, forçando o êxodo Warao para os centros urbanos da Venezuela. Nota-se que a região do delta é o território tradicional da população Warao, e, por não ser um povo nômade, provavelmente permaneceria ali ao longo de toda a sua vida. Todavia, fatos alheios a sua vontade, retirou-lhe a liberdade de escolher permanecer naquela região, frustrando o projeto de vida do povo Warao, enquanto grupo étnico. Nesse contexto, o Estado, ao não se abster de realizar um projeto desenvolvimentista que afetaria sobremaneira a vida dos Warao, viola os direitos humanos deles, de forma irreparável ou de difícil reparação.

Gamboa (2005) assinala que a afetação ao meio ambiente causa uma frustração direta aos direitos humanos das comunidades que subsistem a partir dele, como o direito à alimentação, ao lugar de vida e à saúde, e, por conseguinte, causaria dano ao projeto de vida dos indivíduos inseridos nessas comunidades, podendo chegar a frustrar toda a sua vida, obrigando-os a emigrar, deslocar, sobreviver etc., restando claro que tudo isso gera dano na liberdade que cada um tem para continuar com a sua realização pessoal e na comunidade.

Da mesma forma, o projeto de vida continua sendo frustrado quando mais uma vez os Warao são obrigados a se deslocar, dessa vez cruzando as fronteiras internacionais, diante da situação de pobreza e miséria nos centros urbanos venezuelanos, onde falta alimento e medicação, sofrendo violência e violações de direitos humanos, desamparados, sem a devida

proteção e tutela do Estado, não cumprindo este com o seu dever, especialmente no caso das populações indígenas, como ocorre com os Warao.

Desse modo, não restam dúvidas que os Warao sofreram e continuam sofrendo danos ao seu projeto de vida, no contexto do seu deslocamento desde o delta do Rio Orinoco até o Brasil, uma vez que os seus projetos escolhidos livremente são frustrados e interrompidos por ações do Estado que violam os seus direitos humanos, expulsando-lhes do seu território tradicionalmente ocupado e, posteriormente, em contexto urbano, negando-lhes acesso a direitos básicos, necessários à sua sobrevivência.

Considerações finais

O direito a um projeto de vida, localizado na esfera dos direitos humanos, apresenta-se como universal, e, portanto, inerente a todo ser humano. Além disso, constitui um direito que se confunde com a própria existência do indivíduo, pois o ser humano, enquanto ser livre e temporal, é naturalmente projetivo. Nisso, não há dúvidas de que aos Warao não apenas pode, como deve ser reconhecido o direito a um projeto de vida, ainda que respaldado em uma estrutura de valores do coletivo étnico, em vez da análise individual de cada caso. O reconhecimento desse direito não tem a pretensão de repercutir tão somente nas vias judiciais, mas também e, principalmente, na atuação do poder público.

Uma vez concebida a aplicação do direito a um projeto de vida aos Warao, a violação deste configura um dano, passível, obviamente, da devida e proporcional responsabilização. No presente trabalho, restou exaustivamente comprovada as sucessivas interferências e obstruções no projeto de vida do povo Warao, ao longo do percurso realizado desde o delta do Orinoco até a chegada ao Brasil. O povo da canoa, expulso do seu território tradicionalmente ocupado, busca encontrar um modo de vida

digno, livre da fome, da miséria, da doença, porém, a cada tentativa de redesenhar um novo projeto de vida, afastando-se obrigatoriamente das suas origens, encontram mazelas ainda piores.

Desse modo, verifica-se que desde os primeiros deslocamentos forçados ocorridos a partir da década de 60 na região do delta do Rio Orinoco, que resultou na migração dos Warao para os centros urbanos, onde passaram a viver na qualidade de indígenas refugiados, houve dano ao projeto de vida dessa população tradicional, que, em vez de ser protegida pelo estado, teve seus direitos violados, principalmente e de forma mais drástica, em relação ao projeto de vida, posto que, no caso dos Warao, é um dano que vem se propagando ao longo do tempo, já que a população Warao é empurrada cada vez mais pra longe da sua origem.

Na medida em que escapam das mazelas, vão se afastando cada vez mais das suas origens e aumenta a sua condição de vulnerabilidade. Sempre em busca de satisfazer as necessidades mais elementares a sua existência, os Warao vêm reformulando o seu projeto de vida ao vislumbrar um novo destino, porém, conservam as fortes características culturais e étnicas do seu povo, em verdadeira expressão de resistência. Assim, é imperioso que se somem esforços no sentido de proteger e assegurar direitos à população Warao, bem como o acesso a todos os elementos indispensáveis à construção um modo de vida desejável, a fim de que eles possam desenvolver livremente um novo e projeto de vida sem mais interrupções, posto que é impossível ou improvável que possam retornar ao modo de vida original, dadas as condições de difícil reparação dos danos sofridos.

Referências

ACNUR. **Nota informativa para municípios sobre chegadas espontâneas de população venezuelana, incluindo indígenas**. Brasília: ACNUR/Ministério da Cidadania, 2019.

CALDERÓN GAMBOA, Jorge Francisco. *Reparación del daño al proyecto de vida por violaciones a derechos humanos*. México: Porrúa, 2005.

CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. **Caso Loayza Tamayo versus Perú (Reparaciones y Costas)**. Sentencia de 27 de novembro de 1998, Série C, n. 42. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_42_esp.pdf. Acesso em 30 set. 2019.

FALCÓN, Candelaria. Dano ao “Projeto de Vida”: um novo horizonte às reparações dentro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos? **Revista Direitos Humanos e Democracia**, v. 3, n. 5, 2015. p. 47-88.

FERNÁNDEZ SESSAREGO, Carlos. El daño al proyecto de vida em una reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humano. **Themis: Revista de Derecho**, Lima, n. 39, 1998. p. 453-464.

_____. ¿Es posible proteger jurídicamente el “Proyecto de Vida”? **Foro Jurídico**, n. 8, 2008. p. 48-60.

GARCÍA CASTRO, Álvaro. **Mendicidad indígena**: los Warao urbanos. *Boletín Antropológico*, 48, Mérida, 2000. p. 79-90.

GARCÍA CASTRO, Álvaro e HEINEN, Dieter. **Planificando el desastre ecológico**: impacto del cierre del caño *Manamo* para las comunidades indígenas y criollas del Delta Occidental (Delta del Orinoco, Venezuela). *Antropologica*, 91, Caracas, 1999. p. 31-56.

_____. Las Cuatro Culturas Warao. In: **Tierra Firme. Revista arbitrada de Historia y Ciencias Sociales**. Caracas, n. 71, 2000.

GASSÓN, Rafael e HEINEN, Dieter. ¿Existe un Warao genérico?: cuestiones clave en la etnografía y la ecología histórica del Delta del Orinoco y el territorio Warao-Lokono-Paragoto. **Tipití: Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America**, v. 10 (1), 2012. p. 37-64.

HACHEM, Daniel Wunder e BONAT, Alan. O direito ao desenvolvimento de um projeto de vida na jurisprudência da Corte Internacional de Direitos Humanos e a educação como elemento indispensável. **Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 15, n. 21, p. 77-105, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/1787>. Acesso em: 30 set. 2019.

HEINEN, Dieter; GASSÓN, Rafael e GARCÍA CASTRO, Alvaro. Desarrollo institución Warao: indentidad étnica y diversidad histórica. Cuestiones clave em la etnografía y la ecología histórica del Delta del Orinoco y el territorio Warao-Lokono-Paragoto”. **Revista Líder**, v. 21, 2012. p. 113-142.

HUMAN RIGHTS WATCH. **O êxodo venezuelano**: a necessidade de uma resposta regional a uma crise migratória sem precedentes. Nova York: HRW, set. 2018. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/report/2018/09/04/322039>. Acesso em: 7 jan. 2021.

POLÍCIA FEDERAL DO BRASIL. **PF deporta indígenas venezuelanos com estada irregular no Brasil**. Boa Vista-RR, 11 jul. 2014. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2014/07/pf-deporta-indigenas-venezuelanos-com-estada-irregular-no-brasil>. Acesso em: 7 jan. 2021.

PUEBLOS ORIGINÁRIOS DE AMÉRICA. **Pueblos originários**: lenguas. Lengua Warao. Dicionário Warao – Espanhol. Disponível em: <https://pueblosoriginarios.com/lenguas/warao.php>. Acesso em 9 jan. 2021.

RAMOS, Luciana; BOTELHO, Emília e TARRAGÓ, Eduardo. **Parecer Técnico/ SEAP/ 6a CCR/ PFDC no 208/2017, de 14 de março de 2017**. Sobre a situação dos indígenas da etnia Warao, da região do delta do Orinoco, nas cidades de Boa Vista e Pacaraima. Brasília: Ministério Público Federal/Procuradoria Geral da República, 2017.

ROSA, Marlise e QUINTERO, Pablo. **Entre a Venezuela e o Brasil**: algumas reflexões sobre as migrações Warao. Trabalho apresentado na 32ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 30 de outubro a 6 de novembro do 2020.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. **Refúgio em Números**, 5ª Ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 6 jan. 2021.

SOUZA, Júlia Henriques. *Janokos* brasileiros: uma análise da imigração dos Warao para o Brasil. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 17, n. 52, p. 71-99, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-52-julho-dezembro-2018/janokos-brasileiros-uma-analise-da-imigracao-dos-warao-para-o-brasil>. Acesso em: 19 out. 2019.

WHITEHEAD, Neil. **Lords of tiger spirit: a history of the Caribs in the colonial Venezuela and Guyana, 1498-1820**. Austin: University of Texas, 1988.

Maternidade, família e infância em deslocamento: um estudo sobre mulheres e crianças migrantes

Maria Luiza Favacho Furlan ¹
Yasmim Pamponet Sá ²

1 Introdução

Segundo o relatório “Tendências Globais”, publicado em junho de 2020 pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR para retratar o deslocamento forçado em 2019, havia, ao fim daquele ano, aproximadamente, 79,5 milhões de pessoas em deslocamento forçado no mundo, como resultado de violência, perseguição, conflitos, violações de direitos humanos ou eventos perturbadores da ordem pública (ONU, 2020).

Ao estabelecer recortes específicos quanto às diversas categorias e grupos de migrantes, um dado alarmante veio à tona: o número considerável de crianças em situação de deslocamento forçado. De acordo com o documento (ONU, 2020), crianças em idade inferior aos 18 anos representam 40% do total de pessoas em deslocamento forçado, correspondendo, em média, entre 30 e 34 milhões de migrantes.

Em relação ao gênero, o relatório “*Global Migration Indicators*” (2020), elaborado pela Organização Internacional de Migração – OIM, aponta que 48% dos migrantes internacionais são mulheres, em contraposição a 52% do sexo masculino (OIM, 2020). Não obstante, a aparente

¹ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará – PPGD/UFPA, vinculada à linha de pesquisa Estudos Críticos do Direito;

² Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará – PPGD/UFPA, vinculada à linha de pesquisa Estudos Críticos do Direito.

compatibilidade numérica entre a migração de homens e mulheres, faz-se necessário analisar por quais razões as trajetórias masculinas e femininas se diferenciam, ou seja, de que maneira as relações de gênero marcam os percursos de mulheres e homens migrantes, determinando, por exemplo, o momento de migrar, os locais e a forma com que mobilizam as redes migratórias nos locais de destino (CAVALCANTI et. al, 2017).

Diante disso, o presente artigo pretende responder à seguinte problemática: em que medida a migração de mulheres e crianças intensifica suas vulnerabilidades sob os pontos de vista da maternidade, da família e da infância?

Para tanto, a primeira seção tratará da vivência de mulheres em deslocamento, especificamente sob os prismas da maternidade e da família transnacionais, abordando de que maneira a migração de mulheres impacta nestas categorias, determinando novas dinâmicas e arranjos no seio doméstico e familiar, bem como intensificando as experiências de opressão a que estas mulheres estão sujeitas, haja vista a ausência de um olhar voltado a estas particularidades (PEDONE, 2017).

Por conseguinte, a segunda seção refere-se às perspectivas de crianças em deslocamento e seus reflexos na infância, dado o contingente cada vez mais expressivo de crianças migrantes, seja sozinhas, seja acompanhadas por um adulto. Reforçar-se-á a necessidade de enxergar as crianças enquanto protagonistas de sua situação de migração, rompendo-se com a noção tradicional de que elas somente migram se vinculadas aos seus familiares ou demais responsáveis adultos.

A metodologia utilizada foi o método dedutivo, uma vez que se partiu de premissas gerais relacionadas à migração internacional, em direção a um recorte específico, referente aos deslocamentos de mulheres e crianças, bem como seus desdobramentos em relação à maternidade, à família

e à infância transnacionais. Os métodos de procedimento adotados foram as pesquisas bibliográfica e documental.

2. Mulheres em deslocamento: maternidade e família transnacionais.

As razões e as características da mobilidade diferenciada pelo gênero foram, por muito tempo, negligenciadas nos estudos sobre migração e no âmbito das políticas públicas (ASSIS, 2007). Nos estudos sobre migração, as abordagens adotadas não davam visibilidade à presença das mulheres como sujeitos autônomos nos fluxos migratórios, a partir de sua associação ao estereótipo de “dependentes passivas”, como meras acompanhantes do deslocamento masculino (CATARINO; MOROKVASIC, 1984).

Para Chant e Radcliffe (1992), esta invisibilidade – ou melhor, esta invisibilização – decorre do fato de que os corpos migrantes eram assumidos como do gênero masculino, a partir de discursos e estudos que visavam retratar de maneira universal “todos os migrantes” até meados de 1970, e da utilização de termos supostamente neutros no masculino, sem a realização do recorte relativo ao gênero.

Assim, para além de inserir o gênero como variável a ser medida, é preciso pensá-lo como um princípio que norteia os fluxos migratórios, estabelecendo diferentes laços e relações sociais para mulheres em contexto migratório. Neste trabalho, busca-se, especificamente, analisar duas destas relações, que são a família e maternidade transnacionais.

Inicialmente, as migrações femininas nos levam à discussão sobre o conceito de famílias transnacionais. De acordo com Baldassar (2017, p. 315):

A ideia de “famílias transnacionais” tem se desenvolvido como uma forma de conceituar o processo de migração e de mobilidade, em geral, que impacta sobre as famílias. Seja “atraídas”, seja “impulsionadas” para fora da terra natal

em busca de refúgio, melhor perspectiva econômica ou melhores condições de vida, é fato que atualmente um número crescente de pessoas estão vivendo separadas de seus parentes e amigos íntimos devido à distância e às fronteiras transnacionais. Nesse contexto, mesmo aqueles membros da família que “ficaram para trás” tornam-se parte das relações sociais que se estendem ao longo do tempo e do espaço, embora eles nunca tenham se deslocado. O conceito de famílias transnacionais é, portanto, uma tentativa de representar a forma como esses migrantes e seus parentes que foram “deixados para trás” são capazes de manter vínculos, e um sentimento de “identidade e elo familiar”, apesar de estarem separados por vários países (BRYCESON; VUORELA, 2002).

Esta desvinculação da família do espaço geográfico, bem como sua continuidade no tempo e no espaço, transpondo barreiras territoriais, promove certa superação da ideia de migração enquanto ruptura de laços familiares. No entanto, é possível perceber o surgimento de novas dinâmicas nas relações familiares transnacionais, especialmente a partir do exercício da maternidade à distância, com a saída das mulheres de seus lares enquanto iniciadoras do processo migratório (PEDONE, 2017).

Para Siqueira (2011), a motivação econômica é comum ao projeto migratório de homens e mulheres. Contudo, utilizando-se da narrativa de Maria – mulher entrevistada em sua pesquisa –, a autora constata que para as mulheres, há ainda, uma dimensão subjetiva relacionada à migração, representativa de uma fuga de relações baseadas na assimetria e na submissão.

Ao comparar de que maneira as relações afetivas de mulheres e homens se relacionavam com seus projetos migratórios, Siqueira (2011, p. 439) pontua que:

Dentre as mulheres casadas que emigraram sozinhas, 62% afirmaram que o casamento não estava bem e a emigração foi também uma forma de se livrar

do relacionamento. Aquelas que possuíam filhos os deixaram com os pais, avós ou outros parentes. (...) Muitas mulheres, como Maria, encontram na migração a possibilidade de reconstruir suas vidas em outro território, considerado mais favorável para entrar no mercado de trabalho e reconstruir suas vidas econômica e afetiva. Maria tinha consciência de que a emigração produziria uma ruptura em um casamento em descompasso, contudo, sua escolha foi pela possibilidade de realizar seu projeto de melhoria de vida para si e sua família. Diferentemente, os homens casados que emigraram sozinhos, consideravam seus casamentos sólidos (86%) e descreviam que o principal objetivo da emigração era também melhorar as condições de vida da família. Contavam com as esposas para cuidar de seus investimentos e da família.

Diante disso, verifica-se que embora o fator econômico seja igualmente determinante para o deslocamento de homens e mulheres, haja vista que ambos buscam, com a migração, oferecer melhores oportunidades e condições de vida aos seus familiares, sobre as mulheres há, ainda, a carga emocional consubstanciada em negociações e diversos arranjos familiares para que seu papel de reprodução social enquanto genitora seja substituído em razão da migração (BALDASSAR, 2017).

Em consequência, nota-se que a partir das migrações de mulheres, há uma reorganização das relações afetivas e familiares no seio doméstico, afetando as vidas e experiências de outros sujeitos que não necessariamente integram os fluxos migratórios, como avós, pais e filhos.

É importante ressaltar que a maternidade transnacional engloba duas faces de uma mesma moeda: de um lado, a mulher que migra e deixa seus filhos sob os cuidados de outros indivíduos do grupo familiar, em busca de melhores condições de vida e de trabalho e; ao deixar seu papel de cuidadora nos locais de origem, muitas vezes a esta mulher são destinadas atividades de cuidado com crianças, idosos e casas, enfatizando sua

função de reprodução social na lógica da economia do cuidado (PEDONE, 2017).

Para Pedone (2017, p. 440):

Dentro do contexto migratório muitos elementos contribuíram para a construção de uma maternidade transnacional. Assim, a feminização da pobreza, juntamente com a demanda de trabalho dos países centrais por mão de obra feminina dos países periféricos, particularmente o serviço doméstico, são circunstâncias que lançaram novos desafios e significados para a maternidade. (...) O crescimento do número de mulheres migrantes de terceiro mundo que cruzam fronteiras políticas para se inserir no trabalho reprodutivo tem significativas implicações econômicas, sociais e políticas tanto para os países de origem como para os de chegada. Mediante sua incorporação nas atividades reprodutivas, elas asseguram a continuidade do sistema produtivo. Nesse sentido, o sistema produtivo não funciona sem o reprodutivo e, portanto, a globalização da produção é acompanhada pela globalização da reprodução.

A importância de se pensar a vivência de mulheres migrantes do ponto de vista da maternidade e da família transnacionais diz respeito à necessidade de romper com o estereótipo de que o migrante é um homem jovem, bem como associa-se à visibilidade que se quer dar às mulheres enquanto sujeitos autônomos nos fluxos migratórios e não meras acompanhantes, demonstrando-se que o gênero norteia os fluxos migratórios, assim como outros marcadores, a exemplo da raça, classe, etnia e nação (PISCITELLI, 2008).

Além disso, às mulheres em situação de migração cujas vivências incluam o exercício da maternidade transnacional, além das vulnerabilidades inerentes à própria migração, somam-se outras, marcadas pela ausência de redes de apoio nos locais de destino, acesso à saúde, à moradia, à educação para seus filhos, o que as fazem carregar um fardo

demasiadamente pesado e dificilmente carregado por homens na mesma situação.

Esta vulnerabilidade, como enfatizado por Rosa (2019), não se relaciona com uma perspectiva individual. Ao contrário, busca analisar em que medida certos grupos possuem desvantagens sociais em comparação com os demais. Nesta visão, além das razões que geralmente motivam o deslocamento, destaca-se que as mulheres também migram por circunstâncias específicas de opressão, como a violência de gênero, perseguições e outras violações de direitos humanos.

Rosa (2019, p. 143) destaca que:

Tais circunstâncias incidem sobre as mulheres de uma maneira geral. Acrescenta-se a essas, toda a carga que se impõe sobre os sujeitos migrantes, tal como o receio de não encontrar trabalho, de não obter sustento para si e para a família, de ter sua permanência negada, as dificuldades de encontrar redes de apoio em virtude do idioma e outros entraves.

Portanto, à luz de um olhar interseccional sobre a temática, constata-se que as mulheres em situação de migração têm sua vulnerabilidade intensificada pela sobreposição das categorias “mulher” e “migrante”, somando-se a estas eventualmente outras violências decorrentes do exercício da maternidade e da família transnacional, o que as colocam às margens de processos de violência, exclusão e marginalização social (ROSA, 2019).

Sendo o gênero um fator que vulnerabiliza, deve ser o mesmo considerado não só nos estudos sobre migração, mas, principalmente, na formulação e na implementação de políticas públicas voltadas à migração, no sentido de considerar as particularidades das migrações femininas, bem como seus efeitos, ainda que colaterais, em outros indivíduos desta rede, como seus pais e seus filhos.

3. A migração infantil: perspectivas sobre o deslocamento de crianças

A migração infantil constitui fenômeno que vem se intensificando com considerável rapidez, sendo inegável que crianças e adolescentes possuem participação ativa nos fluxos migratórios internacionais, seja acompanhados de adultos (em regra, seus pais, responsáveis ou membros da família extensa) seja sozinhos (desacompanhados ou separados).

Sobre as categorias de crianças que migram desacompanhadas ou separadas, importante atentar para sua diferenciação. O primeiro caso diz respeito àquelas crianças que foram separadas de ambos os pais ou responsáveis, não estando legalmente representadas por um adulto. Já o segundo caso faz referência a crianças que foram separadas de ambos os pais ou responsáveis legais, mas ainda convivem com outros membros da família (CRC, 2005).

Segundo Cenardas et. al (2014), além das crianças que migram desacompanhadas ou separadas, existem outras categorias que também devem ser incluídas nos estudos sobre migração infantil, quais sejam: crianças que permanecem em seu país de origem (filhos de pais que migraram para outro país), crianças que migram acompanhadas dos pais ou responsáveis, crianças nascidas no destino (aquelas que nascem no país para o qual os pais migraram e residem) e crianças repatriadas (migrantes ou nascidas no país de destino dos pais, mas que retornam ao seu país de origem ou de seus genitores, seja de forma voluntária, por deportação ou repatriamento).

Fato é que o constante aumento da intensidade dos fluxos migratórios envolvendo crianças e adolescentes é facilmente constatado pelos dados estatísticos sobre o tema:

No ano de 2016, segundo dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), 1 em cada 70 crianças vivia fora dos países em que nasceu. (...) Segundo dados da Organização Internacional das Migrações (OIM), 15% dos 244 milhões de imigrantes registrados no ano de 2015, ou seja, 37 milhões de pessoas possuíam menos de 18 anos (IOM, 2016). Segundo o UNICEF (2016), cerca de 50 milhões de crianças cruzaram fronteiras, 28 milhões fugindo de violência e insegurança. Além dessas, podemos contar outras 17 milhões que se deslocaram dentro de seus Estados nacionais, sendo consideradas como deslocadas internas. De acordo com dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), 51% dos 21,3 milhões de refugiados em 2015 eram crianças (MARTUSCELLI, 2017).

Ainda, o *World Migration Report* da OIM (2020) aponta uma estimativa de que haja, atualmente, aproximadamente 31 milhões de crianças migrantes no mundo. O documento registra a existência de cerca de 13 milhões de crianças refugiadas, 936 mil solicitantes de asilo e 17 milhões que foram deslocadas de maneira forçada dentro de seus países de origem.

Segundo o referido relatório, vem sendo observado um aumento do contingente de crianças que migram sozinhas, seja de forma voluntária ou forçada. As causas dessa migração infantil são diversas e não se distanciam muito daquelas que levam adultos a migrar, isto é, o fazem em busca de sobrevivência, melhores condições de vida, segurança, educação, reunificação familiar, proteção contra abusos e explorações, dentre outros (MARTUSCELLI, 2017).

Na Opinião Consultiva nº 21, mais a frente explorada, a Corte Interamericana de Direitos Humanos elenca alguns desses motivos:

(...) em busca de oportunidades, seja por razões econômicas ou educacionais; com fins de reunificação familiar, a fim de reagrupar-se com familiares que já migraram; por mudanças repentinas ou progressivas do meio ambiente que afetam adversamente sua vida ou suas condições de vida; por danos derivados

do crime organizado, desastres naturais, abuso familiar ou extrema pobreza; para serem transportados no contexto de uma situação de exploração, incluindo o tráfico infantil; para fugir de seu país, seja por temor fundado de ser perseguido por determinados motivos ou porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (CIDH, 2014).

Em que pese o alto número de crianças migrantes pelo mundo, o fenômeno da migração infantil tende a ser ainda mais invisibilizado no contexto das migrações modernas, uma vez que existe uma tendência de se considerar as crianças não como protagonistas de sua situação de migração, mas como pessoas vinculadas aos seus familiares ou responsáveis adultos no curso dos processos migratórios.

Isso porque a perspectiva dos direitos da criança não foi incorporada em políticas e legislações migratórias visto que não se reconhece a real possibilidade de a criança decidir por vontade própria se tornar um migrante (ABRAMOVICH; CERNADAS; MORLACHETTI, 2010).

Permitir que a criança ocupe um espaço central nas discussões sobre migração e políticas migratórias, a fim de garantir sua adequada proteção e acesso a direitos de toda ordem, ainda constitui ponto de tensão a ser superado no âmbito da comunidade internacional (CANTINHO, 2018).

Tal reflexão não deixa dúvidas de que os Estados possuem graves dificuldades em lidar com a migração infantil, uma vez que, em regra, deixam de ser observados, no contexto migratório, princípios basilares contidos na Convenção sobre os Direitos da Criança.

Sobre o assunto, Cenardas et. al. (2014) destacam como imperativa a observância aos princípios da não discriminação, do interesse superior da criança, direito de participação, direito ao desenvolvimento, primazia

da proteção da infância, princípio da não privação de liberdade e princípio da não expulsão.

Importante destacar que, no Brasil, por exemplo, ao se analisar a legislação pátria, observa-se que as crianças parecem se localizar em um hiato entre o dever estatal de proteção (preconizado internacionalmente pela doutrina da proteção integral) e o contexto da migração, o que se verifica pelo fato de que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) não fornece orientações específicas sobre o tratamento de crianças em situação de migração ou refúgio (RIFIOTIS, 2018). Assim, verifica-se que o problema ainda não é satisfatoriamente enfrentado nem mesmo em termos legislativos.

Importante ressaltar que, diante desse quadro, medidas como o fechamento de fronteiras e o acirramento de políticas migratórias não obstam a migração infantil, pelo contrário, intensificam as vulnerabilidades a que tais crianças ficam expostas ante uma situação de migração indocumentada.

A criança migrante, então, ante a sua dupla vulnerabilidade acarretada pelo fator etário e pela condição de migração em que se encontra, enfrenta um paradoxo:

No caso das migrações infantis, permanece a contradição entre as obrigações internacionais de proteção das crianças como um grupo vulnerável que possui direitos internacionalmente reconhecidos por parte dos Estados e as atitudes de proteção desses mesmos Estados em relação a suas fronteiras contra imigrantes indesejados, ainda que esses sejam apenas crianças de 6 anos de idade (MARTUSCELLI, 2017).

Logo, observa-se a existência de uma tensão entre a proteção da criança e o gerenciamento das migrações. Isso porque, de um lado, as

políticas migratórias não se demonstram aptas a atender às necessidades de crianças migrantes:

Enquanto menores em perigo, são antes de tudo as normas legais ligadas à proteção da infância que deveriam prevalecer (Przybyl, 2016, p.2). No entanto, por vezes, a condição de estrangeiro é privilegiada e essas crianças são submetidas estritamente às políticas de migração destinadas, em geral, aos adultos (RIFIOTIS, 2018).

Por outro lado, as políticas de proteção da infância não se demonstram aptas a proteger a infância migrante:

Também as políticas nacionais para proteger os direitos das crianças acabam por discriminar entre aquelas nacionais e as migrantes e não levam em consideração as condições e necessidades específicas desse grupo (VAN DE GLIND, 2010).

Nesse contexto, válido se atentar para o disposto na Opinião Consultiva de nº 21, proferida em 2014, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, após solicitação dos Estados da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Trata-se de documento que teve como objetivo determinar as obrigações dos Estados com relação às medidas a serem adotadas a respeito de crianças migrantes ou filhas de pais migrantes, a partir da interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura.

No referido documento, a Corte IDH atentou para a necessidade de os Estados: i) levarem em conta a condição peculiar das crianças quando da elaboração de suas políticas migratórias; ii) manterem sistema de identificação de crianças estrangeiras necessitadas de proteção internacional dentro de suas jurisdições, fornecendo a elas tratamento individualizado;

iii) respeitarem as diretrizes do Direito Internacional dos Direitos Humanos sobre processos migratórios que envolvam crianças, inclusive garantindo que tais processos, sejam eles administrativos ou judiciais, sejam compreensíveis às crianças, bem como adaptados às suas necessidades específicas; iv) não recorrerem à privação de liberdade de crianças para a garantia de um processo migratório nem como punição por descumprimento dos requisitos para entrada e permanência nos territórios; v) garantirem espaços de alojamento que respeitem tanto o direito à unidade familiar quanto a separação entre adultos e crianças; vi) realizarem procedimentos para identificação de potenciais solicitantes de asilo e determinar a condição de refugiados, respeitando todos os princípios aplicáveis à infância.

A Corte, ainda, proibiu que os Estados expulsem, deportem ou pratiquem qualquer tipo de transferência de crianças entre Estados sempre que tal medida não esteja pautada no princípio do interesse superior da criança, a fim de salvaguardar sua vida, segurança e liberdade.

Em suma, no contexto internacional, importante atentar para a interpretação dos direitos previstos nos diversos documentos de que o Brasil é signatário, de acordo com a evolução do *corpus iuris* internacional existente em relação aos direitos humanos das crianças e das pessoas migrantes. Esse *corpus iuris* deve ser interpretado a partir dos princípios do desenvolvimento progressivo e do princípio *pro persona*, a fim de se determinar, na prática, quais são as normas e as interpretações mais favoráveis aplicáveis à criança em situação de migração. Assim, deve-se sempre perseguir a implementação de medidas específicas que visem garantir a proteção dos direitos desse grupo vulnerável, levando-se sempre em máxima consideração suas peculiaridades.

Pela breve discussão até aqui realizada, ao falar-se de crianças migrantes no Brasil, constata-se um alto nível de invisibilidade a que é

submetida essa parcela da população, sobretudo no que diz respeito à ausência de políticas públicas voltadas de forma adequada ao atendimento de suas necessidades específicas.

Assim, tem-se que tal invisibilidade, em verdade, ocorre em via de mão dupla. Isso porque, conforme se argumentou, a política migratória carece de uma perspectiva de infância, da mesma forma que as políticas de infância não agregam de forma satisfatória a questão da migração.

O cenário brasileiro atual, em que pese revelar avanços no que tange à questão do tratamento jurídico dispensado às crianças migrantes ou descendentes de migrantes, ainda deve enfrentar muitos desafios ante uma inconteste necessidade cada vez mais latente de políticas públicas que visem proteger de maneira mais efetiva tais pessoas, bem como, em muitos casos, uma necessidade que ainda é, também, de ordem normativa.

Considerações finais

O presente artigo visou responder à seguinte questão: em que medida a migração de mulheres e crianças intensifica suas vulnerabilidades sob os pontos de vista da maternidade, da família e da infância? Seu objetivo foi estudar as migrações de mulheres e crianças, centrando-se nas nuances relacionadas à maternidade, à família transnacional e à infância em deslocamento.

A partir da compreensão de que mulheres e crianças devem ser consideradas sujeitos de seus fluxos migratórios, buscou-se romper com a noção clássica de que elas são meras acompanhantes dos deslocamentos de seus cônjuges, pais ou familiares, rompendo-se com a ideia de dependência e concedendo a elas autonomia e visibilidade (ASSIS, 2007), não só no âmbito dos estudos sobre migração, mas principalmente na seara das políticas públicas, para que considerem suas particularidades e necessidades específicas.

Em relação às mulheres em situação de migração, constatou-se que sua invisibilidade (seu processo de invisibilização) nos estudos sobre migração decorre, em grande medida, do fato de que até meados dos anos 1970, as experiências migratórias eram retratadas sob um olhar de suposta neutralidade, em que se denominava, de modo universal e pretensamente masculino “todos os migrantes”, fato que reforçava a exclusão das mulheres e negligenciava sua participação e protagonismo nos fluxos migratórios (CATARINO; MOROKVASIC, 1984).

Buscando entender o gênero não como uma variável a ser considerada, mas como um fator que norteia os fluxos migratórios contemporâneos, este artigo lançou olhar especial à questão da maternidade e da família transnacionais, verificando que as migrações femininas possuem como motivação as mesmas das masculinas (majoritariamente econômicas), somando-se a esta outras razões, a exemplo de relacionamentos abusivos, violência de gênero e outras violações a direitos humanos.

A migração de mulheres, quando mães e com vínculos familiares duradouros, também promove mudanças e reorganizações nos arranjos familiares e nas relações domésticas, tendo em vista que paradoxalmente as mulheres migrantes “deixam para trás” seus filhos sob os cuidados de demais familiares, como seus pais, para que, nos locais de destino, possam servir à economia do cuidado, exercendo funções reprodutivas de cuidado de crianças e de idosos (PEDONE, 2017).

Nesta perspectiva, suas vulnerabilidades são intensificadas, à medida que há a sobreposição das categorias “gênero” e “migração”, bem como em determinados casos há a sobrecarga do exercício da maternidade e da continuidade das famílias transnacionais (ROSA, 2019), demonstrando

que o gênero impacta sobremaneira nas vivências migratórias de mulheres e que seus efeitos não são restritos ao sujeito em deslocamento, sendo, na verdade, uma questão a ser vista também do ponto de vista familiar.

Além disso, o artigo visou retratar as experiências de crianças em deslocamento, considerando que de acordo com o relatório “Tendências Globais” (ONU, 2020), as crianças representam, em média, 40% do total de deslocados forçados, que ao fim de 2019, totalizava 79.5 milhões de pessoas. Isto significa que menores de 18 anos correspondem entre 30 e 34 milhões de indivíduos neste cenário.

Por esta razão, conclui-se pela dupla vulnerabilidade da criança em situação de migração, em virtude de sua imaturidade acarretada pelo fator etário e pela própria condição de migração em que se encontra, havendo um paradoxo neste sentido, uma vez que de um lado, os Estados assumiram obrigações internacionais de proteção da criança e do adolescente e, de outro lado, no âmbito do controle de fronteiras, estes Estados não garantem os direitos das crianças por sua condição migratória, que as torna indesejáveis (MARTUSCELLI, 2017).

Constatou-se que, não obstante os números alarmantes de crianças em situação de deslocamento forçado, o fenômeno da migração infantil, de modo análogo às migrações femininas, tende a ser ainda mais invisibilizado, conquanto se considerar as crianças não como protagonistas de sua situação de migração, mas como pessoas vinculadas a adultos.

Assim, reconhecendo-se que carecem abordagens que associem a infância aos deslocamentos humanos, em razão de uma suposta impossibilidade de as crianças participarem ativamente dos fluxos migratórios, devem prevalecer interpretações normativas mais favoráveis aos direitos das crianças (CANTINHO, 2018), bem como a implementação de medidas específicas destinadas a este grupo, diante de sua vulnerabilidade.

Em linhas conclusivas, entende-se que mulheres e crianças, em uma perspectiva coletiva, possuem desvantagens sociais em se tratando de migração, fato que intensifica suas vulnerabilidades nos locais de destino (ROSA, 2019). Novas configurações de maternidade e de família transnacionais surgem a partir do deslocamento destes grupos, sublinhando a necessidade de proteção destes indivíduos no plano normativo (a partir da inclusão dos enfoques adequados sobre as normas de proteção internacional) e das políticas públicas, como forma de dar visibilidade a estes atores tão significativos no âmbito da migração.

Referências

- ABRAMOVICH, Victor; CERNADAS, Pablo Ceriani; MORLACHETTI, Alejandro. **Migration, children and human rights: challenges & opportunities**. Human Rights Centre National University of Lanús, UNICEF. June, 2010.
- ASSIS, Gláucia de Oliveira. Mulheres migrantes no passado e no presente: gênero, redes sociais e migração internacional. **Revista Estudos Feministas**, [s.l.], v. 15, n. 3, p.745-772, dez. 2007. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0104-026x2007000300015>>. Acesso em: 08 dez. 2020.
- BALDASSAR, Loretta. Famílias transnacionais. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTEGA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina. **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017. p. 317-327.
- CANTINHO, Isabel. **Crianças-migrantes no Brasil: vozes silenciadas e sujeitos desprotegidos**. In: O social em questão, ano XXI, n. 41, pp. 155-176, mai./ago. 2018. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_7_Cantinho.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.
- CATARINO, C; MOROKVASIK, M. Femmes, genre, migration et mobilités. **Revue Européenne des Migrations Internationales**. Poitiers, v. 21, p. 7-27, 2005.

CAVALCANTI, Leonardo et al. **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

CENARDAS, Pablo C.; GARCÍA, Lila; SALAS, Ana G. **Niñez y adolescencia en el contexto de la migración: principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos em América Latina y el Caribe**. In: REMHU - Rev. Interdiscipl. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXII, n. 42, p. 9-28, jan./jun. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1980-85852014000100002&script=sci_abstract&tlng=es. Acesso em: 05 jan. 2021.

CHANT, S; RADCLIFFE, S. A. **Migration and development: the importance of gender**. In: CHANT, S. Gender and migration in developing countries. London: 1992.

CIDH. **Corte Interamericana de Derechos Humanos: Derechos e garantías de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional**. Opinião Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf. Acesso em: 26 jan 2021.

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD (CRC). **General Comment n°6. Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin**. Thirty-ninth session - 17 May/3 June 2005. 1 September 2005. Geneva: CRC, 2005. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/pagina/direitos-humanos?menu=direitos-humanos>. Acesso em: 16 dez. 2020.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. **Crianças desacompanhadas na América Latina: reflexões iniciais sobre a situação na América Central**. In: RIDH Bauru, vol. 5, n. 1, pp. 77-96, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/467>. Acesso em: 10 jan. 2021.

OIM. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS MIGRAÇÕES. **World migration report**. 2020. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf. Acesso em: 02 dez. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Global Trends. Forced displacement in 2019.** 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.35933922.358744472.1597937662-559421989.1571535074>. Acesso em: 08 dez. 2020.

PEDONE, Claudia. Maternidades transnacionais. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTEGA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina. **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017. p. 439-443.

PISCITELLI, Adriana. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. **Revista Sociedade e Cultura**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 263-274, jul. 2008. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fcs//article/view/5247>. Acesso em: 10 jan. 2021.

RIFIOTIS, Fernanda Cruz. **Tecnologias de governo e migração internacional: pistas para pensar as experiências das crianças em situação de refúgio no Brasil.** In: Revista de Estudos Empíricos em Direito, vol. 5, n. 3, pp. 257-267, dez. 2018. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/383>. Acesso em: 16 dez. 2020.

ROSA, Rita de Cassia Quadros da. HILLESHEIM, Betina. WEBER, Douglas Luís. HOLDERBAUN, Leticia Silva. Gênero, migração e vulnerabilidade: corpos de mulheres em deslocamento. **Revista Eletrônica Científica da UERGS.** Disponível em: <<http://revista.uergs.edu.br/index.php/revuergs/article/view/1935>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SIQUEIRA, Sueli. Imigração e retorno na perspectiva de gênero. In: PISCITELLI, Adriana; OLIVEIRA, Gláucia Assis de; OLIVAR, José Miguel Nieto. **Gênero, sexo, amor e dinheiro: mobilidades transnacionais envolvendo o Brasil.** Campinas: Unicamp, 2011. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/omp/index.php/ebooks/catalog/book/76>. Acesso em: 10 jan. 2021.

VAN DE GLIND, Hans. **Migration and child labour: exploring child migrant vulnerabilities and those of children left-behind.** Working Paper. Geneva: IPEC-ILO, 2010.

O risco sofrido pelo deslocamento de mulheres e crianças no semiárido brasileiro em busca de água e a transformação que o programa P1MC – um milhão de cisternas – ocasionou nos grupos socialmente mais vulneráveis

*Raphael Henrique de Fernandes Matos*¹

1 Introdução

O semiárido brasileiro abrange 11 estados, sendo todos os estados do Nordeste, mais o Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, e o norte do Espírito Santo. Ocupa uma área de 974.752 km quadrados, onde vivem mais de 24 milhões de pessoas, considerando a população do Brasil 212.572.049, (IBGE, 2021), aquele número representa mais de 11% da população total do país. É onde ocorre um dos fenômenos naturais que mais castiga essa população: a seca prolongada, que chega a durar de 6 a 8 meses do ano, tornando o acesso a água um bem inestimável para a sobrevivência humana.

A articulação no Semiárido (ASA) foi criada em 1999 na cidade de Recife-PE, durante o Fórum Paralelo à Conferência de Combate à Desertificação e à Seca (ASABRASIL, 2019). Trata-se de uma rede de organizações da sociedade civil, que reúne cerca de 750 filiados, entre elas sindicatos de trabalhadores rurais, associações de agricultores, cooperativas de produção, igrejas católicas e evangélicas, ONGs de desenvolvimento e ambientalismo, entre outras, cujo objetivo é amenizar os efeitos do período de estiagem para a população atingida.

¹ Professor Doutor do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). E-mail: raphael.matos@uniceub.br

A partir dessa iniciativa nasceu o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais – P1MC, com o objetivo de construir, 1 milhão de cisternas de placas de cimento, possibilitando que aproximadamente cinco milhões de pessoas tenham água limpa e de boa qualidade para o consumo doméstico (beber, cozinhar e escovar os dentes). Importante ressaltar que, diferentemente dos grandes projetos que envolvem montantes vultuosos de recursos financeiros com a intenção de supostamente “eliminar” a seca na região, o Programa referido tem como premissa possibilitar a convivência das pessoas com a seca, considerando que ela é um fenômeno natural que sempre, ou quase sempre existiu nessa região e não tem como ser eliminado, mas pode haver o aplacamento desses efeitos com a intenção de minimizar os efeitos devastadores da seca.

Cabe questionar, portanto, o que poderia ser feito para se entender o risco que a seca representa para essas pessoas? Conforme Douglas e Waldovski (1982), ter conhecimento total sobre o assunto. “De forma que ninguém consegue atender a tudo, alguma prioridade deve ser estabelecida entre os perigos; ou meramente contar os riscos poderia nos deixar indefesos”². Dentro da perspectiva das ações de políticas públicas para o enfrentamento da estiagem os mencionados autores agrupam os perigos em quatro pontos principais. Isso nos dará uma melhor delimitação de qual ou quais grupos têm maior ou menor relação com a seca no semiárido.

No nível das políticas públicas os maiores perigos são agrupados de 4 maneiras:

1. Questões internacionais: o risco de ataque estrangeiro ou invasão; guerra; perda de influência; prestígio e poder;

² DOUGLAS, M. & WILDASKY, A. Risk and Culture, 2021, p. 3.

2. Crime; colapso interno; falência da lei e da ordem; violência versus crime do colarinho branco;
3. Poluição: abuso da tecnologia; medo em relação ao meio-ambiente; e
4. Fracasso econômico: perda da prosperidade³.

Dentre os quatro grupos o que será abordado neste artigo será o a perda de prosperidade do semiárido e a precariedade de vida das pessoas. Esses são dois fatores que fazem com que alguns estudos sejam realizados e que uma quantidade considerável de projetos seja implementada nessa localidade.

Dentro dessa perspectiva, o Governo Federal visa diminuir os riscos sofridos pela população do semiárido. Fazendo-se a escolha de atuar nos riscos ligados à questão de segurança alimentar destacamos, “em qualquer argumentação sobre risco o primeiro dilema é em concordar quais são os mais perigosos”⁴. E sem dúvidas, na região esse é o que causa maior impacto na vida da população.

Observamos que o governo escolhe as áreas para atuar conforme os riscos se apresentam para uma determinada região ou localidade. A pouca oferta de água faz com que as pessoas muitas vezes bebam água contaminada. O problema é mais complexo e sério requerendo uma maior atenção dos órgãos competentes, das ONGs e da sociedade civil. A utilização da água de poços, barreiros, açudes etc. era uma das únicas maneiras de se conseguir água para atender a necessidade da família. Ingerir água suja e contaminada era a forma de continuar sobrevivendo. Tal situação é vista pelas pessoas que moram nas cidades como inimaginável porque cresceram abrindo uma torneira e observando a água jorrar, o que não é

³ “DOUGLAS, M. & WILDASKY, A. Risk and Culture, 2021, p. 2.

⁴ DOUGLAS, M. & WILDASKY, A. Risk and Culture, 2021, p. 187.

realidade para aproximadamente 24 milhões de brasileiros que vivem no semiárido.

Resumindo um pouco essa ideia, “estando dentro de nossa própria cultura, nós olhamos para nossa condição através de nossas “lentes” culturalmente fabricadas”⁵. Ou seja, é difícil para uma pessoa que cresceu em local com abundância de água limpa se imaginar vivendo em um panorama em que a água é um bem inestimável e deve se submeter à utilização de água suja e contaminada para o consumo básico como beber, escovar os dentes, fazer comida e tomar um banho.

2. A estrutura do P1MC: tecnologia social de resultados

A administração do P1MC é realizada pela ASA, através de unidades gestoras, sendo uma central (UGC) e as municipais (UGM's), que foram instaladas ao longo dos anos do Programa. Atuando nos 11 estados que compõem o semiárido. As UGM's, seguindo os critérios de seleção pré-estabelecidos, determinam os municípios que farão parte do programa e, posteriormente, enviam os chamados “animadores de campo” (são geralmente pessoas da própria região que conhecem bem o local), cujo trabalho é fazer a mobilização da comunidade local.

Em seguida, a análise dos critérios para definição das famílias selecionadas é feita pelas Comissões Executoras Municipais e Comunitárias, considerando as famílias que preencheram o maior número de critérios em relação ao total de cisternas disponíveis para cada localidade. Os critérios são: a) famílias que apresentam o maior número de crianças na escola com a faixa etária entre 0 e 15 anos; b) famílias formadas por idosos e famílias que tenham pessoas com deficiência física ou mental; e c) famílias que sejam chefiadas por mulheres.

⁵ DOUGLAS, M. & WILDASKY, A. Risk and Culture, 2021, p. 194.

O processo de seleção das famílias a serem beneficiadas é feito de uma forma bem democrática, onde em muitas comunidades os próprios moradores da região escolhem as famílias onde serão construídas as cisternas, conforme relato do animador de campo:

São vinte famílias, vinte e cinco famílias aí eles selecionam as pessoas pra beneficiar a comunidade, e claro muita gente ainda vai faltar, a gente fez essa forma por causa que as famílias todas... a comunidade fica toda beneficiada. (Geraldo⁶).

Os animadores de campo percorrem as comunidades e tentam sensibilizar as famílias para conhecer e participarem do Programa. Eles “convencem” as famílias para que se interessem em ter uma cisterna e depois da cisterna construída as famílias são orientadas para que cuidem apropriadamente da mesma: “Falaram que a cisterna era bom pra gente mesmo, era pra gente zelar a cisterna bem zelada, era pra cercar pra modo de bicho não ficar subindo, bem tampadinha era isso mesmo” (Maria – participante do P1MC).

As comunidades beneficiadas recebem informações sobre a utilização e o tratamento da água na capacitação em Gerenciamento de Recursos Hídricos (GRH), o que chama a atenção da comunidade para a utilização racional da água para que as famílias consigam passar pelos oito meses de estiagem com água limpa e de boa qualidade para uso doméstico. Também é realizada uma capacitação com os pedreiros, para que possam aprender a construir as cisternas de forma que elas não apresentem falhas, como vazamentos. “Convidou as famílias e todo mundo participou... a gente inaugurou as cisternas e aí logo após, no outro dia já entrou a capacitação

⁶ Os nomes de todos os entrevistados foram mudados para preservar a sua identidade como de praxe em pesquisas científicas.

eu achei bom e todo mundo participou”. (Carmem – participante do P1MC).

O curso de GRH é uma etapa fundamental do Projeto, que possibilita o conhecimento do usuário da cisterna sobre a contaminação da água. Mary Douglas (1982), apresenta dois tipos para definição de risco: risco voluntário (que são mais ligados à vontade da pessoa, como o exemplo: deveria um amador fazer escalada?) e o risco involuntário (são aqueles impostos pela sociedade na qual o indivíduo vive e este não tem muita consciência sobre o fato). No caso dos habitantes da região mencionada, a maioria sofre o risco voluntário utilizando-se da água contaminada de poços, cacimbas, caxios etc. Esse risco é imposto pela situação em que não havia para muitos água limpa para beber.

Na construção da cisterna, segundo a metodologia de implementação do P1MC, as famílias indicadas a participar do Programa são solicitadas a realizar a escavação do buraco onde a cisterna será construída. O buraco é redondo com diâmetro de 4,5 metros e 1,0 a 1,20 metros de profundidade. Um ou mais membros da família ajudam o pedreiro como servente de obras, realizando trabalhos como misturar a massa, ajudar a fazer as placas de cimento etc. Isso possibilita que a família tenha consciência de que aquela cisterna pertence a eles: “... Veio o pedreiro eu só ajudei a fazer a massa, né? E ele levantou.” (Manoel – participante do P1MC).

Isso é diferente de outros programas que foram implementados de forma estanque sem a participação direta das famílias e logo em seguida foram abandonados pelos beneficiários, como por exemplo: os poços tubulares e os cata-ventos. O P1MC envolve a comunidade em todo o processo desde a escolha das comunidades e famílias atendidas, no curso de GRH e por fim na construção da cisterna. O beneficiado é um ator que ajuda a construir o Programa e não é um mero expectador ou simplesmente um receptor sem contrapartida.

3. a transformação que o P1MC possibilitou para a população do semiárido brasileiro

A região do semiárido, historicamente castigada pela seca, passa por uma revolução silenciosa. Uma mudança que, gradativamente, traz saúde, trabalho e liberdade para os moradores, gente cuja vida diária era marcada pela tarefa de buscar água de má qualidade, a longas distâncias, para beber e cozinhar: “Eu ia botava na carroça pegava de um rapaz ali e aí ia ... Toda semana voltava pegava o animal e voltava aí cobria aí e ficava pegando aí, mas agora não, mas nada aí, tudo na cisterna.” (Clemilda – participante do P1MC).

Mulheres e crianças são os grupos sociais que mais caminham longas distâncias para buscar água. Os homens de maneira geral ficam mais responsáveis pelas atividades produtivas como cuidar de pequenos animais, lidar na roça ou desenvolver outras atividades do setor primário. Assim, as mulheres ficam incumbidas das tarefas domésticas dentre elas de conseguir água para o uso da casa. Dentro desse contexto, as crianças também são submetidas a essa divisão do trabalho que deixa marcas na alma e no corpo.

A caminhada em busca d'água é uma atividade desumana. Muitas vezes as distâncias são superiores a 10 quilômetros e podem contar com o auxílio de animais como o jumento ou jegue para carregar a água. Mas, nem todas as famílias contam com esses animais devido à condição de pobreza extrema. Na maioria das vezes, o transporte da água é feito em latas na cabeça. Ainda, essas longas jornadas invariavelmente ocorrem sob o sol forte e só terminam quando o objetivo é alcançado.

Esses deslocamentos em que mulheres e crianças estão expostos além da exaustão que as acomete também possibilita que possam sofrer violências físicas e sexuais durante o caminho. Esses grupos estão vulneráveis ao

descaso, diferenças sociais, sexuais, de idade e a indiferença da sociedade mais ampla que arrastou esse problema durante décadas.

No centro do processo de emancipação desta área estão as cisternas. O armazenamento de água da chuva em reservatórios é uma técnica milenar, usada desde tempos muito antigos por povos como os Incas, Maias e Astecas (FERREIRA, 2009). No semiárido brasileiro, chegou no início dos anos 1800. A inovação recente e o aperfeiçoamento se deram com a substituição dos tijolos por placas de cimento e um novo formato cilíndrico, no lugar da forma quadrada ou retangular. As novas técnicas acabaram com o principal problema apresentado anteriormente, as rachaduras, que provocavam vazamentos. As placas, ao contrário dos tijolos, são mais resistentes e a forma arredondada reduz a pressão da água nas paredes do reservatório, diminuindo o risco de aparecimento de fendas.

No Nordeste, as primeiras cisternas de placas foram levantadas há mais de 40 anos, no município de Simão Dias em Sergipe, por um pedreiro chamado Manoel Apolônio de Carvalho, conhecido como 'Nel'. Ele e os irmãos levaram a técnica para outras cidades da Bahia, espalhando-se depois por todo o nordeste. Cada tanque tem capacidade de armazenar 16 mil litros de água da chuva, suficientes para uma família de até 5 pessoas beber, cozinhar e para a higiene pessoal durante o período agudo de seca, normalmente oito meses (EMBRAPA, 1984).

O local onde será construída a cisterna deve ser bem selecionado. É preciso evitar terrenos arenosos, pedregosos e lugares próximos a árvores e arbustos, por causa das raízes que podem danificar o reservatório; nem junto a currais, fossas, latrinas e depósitos de lixo, para que não haja contaminação da água. Se possível, a cisterna deve ser levantada próxima à cozinha, para facilitar o abastecimento da casa. Esta solução, além de eficiente, é barata, já que cada cisterna utiliza materiais baratos como

cimento e possui um sistema simples: uma calha fixada ao longo do telhado, ligada a um cano de PVC conectado ao tanque. A água da chuva escorre pela calha, passa pelo cano e cai direto na cisterna.

Com a água ao lado da casa, mulheres e crianças, tradicionalmente responsáveis por prover a família com água, ficaram livres das caminhadas e do transporte das pesadas latas e recipientes. A obra foi resultado de uma parceria entre o MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e a ASA (Articulação no Semi-Árido), instituição que desenvolve o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido - Um milhão de Cisternas Rurais (P1MC).

A água das cisternas, além de liberar várias horas do dia dos sertanejos, melhorou a saúde da população e reduziu a mortalidade infantil, porque a água anteriormente utilizada pelos moradores não era apropriada para o consumo humano. O médico Pedro Tauli, professor de Medicina Social da Universidade de Brasília (UnB), diz que a diarreia seguida de desidratação é a principal causa de mortalidade infantil nas regiões onde falta água tratada, água que nessas regiões é contaminada por bactéria e protozoários que também causam doenças que comprometem o desenvolvimento mental e provocam desnutrição crônica nas crianças. Para melhorar ainda mais a qualidade da água, a partir de julho de 2004, as cisternas passaram a contar com uma bomba manual. A bomba feita de PVC, proporciona segurança para as famílias e aumenta a possibilidade de manutenção da limpeza da água, pois permite que as cisternas fiquem tampadas, evitando a contaminação por meio de uso de vasilhas sujas para retirar a água de dentro da cisterna.

4. Os riscos relacionados à falta de água e os aspectos positivos e negativos do P1MC

Como todo programa social, o P1MC possui avaliações positivas e negativas. Iremos abordar nesse tópico esses aspectos. Inicialmente, abordaremos os aspectos positivos que podem ser divididos em diretos e indiretos, e em seguida serão analisados os aspectos negativos.

O programa traz benefícios diretos aos seus usuários bastante óbvios. O primeiro deles é o acesso à água potável durante o período da seca. Antes da chegada das cisternas muitas pessoas do sertão buscavam água em barreiros ou caldeirões, como são chamadas as fendas usadas como reservatórios de água da chuva, mas como esses reservatórios são a céu aberto, fica muito difícil evitar a contaminação. Consequentemente, com a chegada da água potável, doenças que antigamente eram muito comuns na região como a diarreia diminuíram bastante, segundo os agentes comunitários de saúde. Interessante notar que parte da população só foi associar a causa dessas doenças à água depois que começaram a utilizar as cisternas e viram que esses problemas de saúde quase se extinguiram.

De acordo com Douglas (1982), os perigos corridos pelas pessoas são selecionados pela opinião pública em conformidade com a força e a direção do juízo crítico. Mas, para ter juízo crítico, é imprescindível ter conhecimento e muitos não sabem/sabiam da enorme quantidade de doenças transmitidas por veiculação hídrica. Beber água suja e contaminada é/era uma situação imposta e necessária para sobreviver mesmo que doente.

Dessa forma, muitos riscos se apresentam como escondidos, involuntários e irreversíveis (não há o que se fazer ele se apresenta à revelia das pessoas), para mostrar que os julgamentos são essencialmente mais sociais do que propriamente científicos. O risco pode apresentar uma carga determinista. Não há como predizer todos os riscos, mas sabendo

dos possíveis há como buscar soluções para evitá-los essa é postura otimista que a literatura aborda:

(...) aversão ao risco é a preocupação em antecipar o perigo que leva em grande escala a organização e centralização do poder de maneira a mobilizar grandes recursos contra possíveis males. A probabilidade que qualquer perigo conhecido ocorra diminui drasticamente em decorrência de medidas preventivas.⁷

Segundo a revista *Cisternas*, publicação temática do extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a mortalidade infantil na cidade de Teixeira na Paraíba, entre 1998 e 2003, caiu de 82,64 óbitos por mil nascidos vivos para 22,3 – uma queda de 73%. De acordo com a mesma revista, a diarreia seguida de desidratação é a principal causa da mortalidade infantil onde falta água tratada.

Como a água das cisternas se encontra literalmente ao lado de casa, um outro aspecto positivo foi a eliminação das longas caminhadas que chegavam até 10 km por dia carregando latas com 16 a 18 litros de água na cabeça. Com isso, há uma alocação desse tempo que antes era usado para buscar água, atividade que era normalmente realizada pelas mulheres, para outras atividades, para dedicação a alguma atividade produtiva, maior tempo para cuidar de si mesma e da família, o que pode gerar uma melhora de autoestima.

Os efeitos indiretos também são consideráveis. Com essa alocação do tempo para outras atividades, há o aumento tanto da autonomia política por participar mais de questões que não dizem respeito somente à esfera doméstica quanto da autonomia financeira da mulher pela sua capacidade de gerar sua própria renda, somado a esse aspecto, temos a possibilidade do desenvolvimento de outras atividades remuneradas na região, como a

⁷ DOUGLAS, M. & WILDASKY, A. *Risk and Culture*, 2021, p. 194.

apicultura, pode-se dizer que a chegada de água no período da seca pode proporcionar um florescimento da economia local.

Dado que a pobreza é um fenômeno multidimensional, existem estudos que além de abordar a renda como indicativo de pobreza usam a questão do uso do tempo. E esse aspecto da pobreza usualmente tem um viés de gênero, pois geralmente são as mulheres que têm menos tempo livre para outras atividades que não estão relacionadas ao cuidado da esfera familiar. Isso é verificado, pois em todas as sociedades se apresentam diferentes tipos de divisão sexual do trabalho nas palavras de Durkheim (1999).

Além dos problemas físicos, a falta de água causava aos moradores destas regiões estresse e uma apreensão muito grande, pois nunca se sabia se haveria água para utilizar no dia seguinte. Dessa forma, a condição emocional também foi altamente comprometida, pois essa ansiedade contribuiu com o aparecimento de outros tipos de doenças.

A maioria dos aspectos negativos do P1MC relacionam-se ao funcionamento e à manutenção da cisterna. O principal aspecto negativo encontrado foi a questão de rachaduras e vazamentos nas cisternas. A causa desses vazamentos, usualmente, é a falta de qualidade do material utilizado, pois muitas vezes material de qualidade não é encontrado nas localidades onde foram construídas as cisternas. Outro problema é que, muitas vezes, o conserto da cisterna não é imediato, causando certa aflição à família.

Dois outros problemas relacionam-se com a necessidade de uma maior quantidade de recursos para a construção de cada cisterna. O primeiro foi que algumas famílias, como de idosos, por exemplo, não têm condições de ceder alguém para trabalhar como ajudante de pedreiro para a construção das cisternas e se vêm obrigadas a pagar por um ajudante

durante a construção dela. Entretanto, a participação de um membro familiar na construção da cisterna é uma iniciativa válida, pois ajuda na conscientização da importância daquela cisterna, gerando mais responsabilidade no gerenciamento desta. O segundo é que a cisterna, logo que é instalada, necessita de uma certa quantidade de água para não rachar devido à seca, isso contribui para diminuir a taxa de problemas ocasionados por vazamentos e ajudaria a identificá-los.

O último ponto diz respeito ao Fundo Rotativo que se constitui em uma iniciativa na qual a comunidade contribui mensalmente com uma quantia que não é fixa no intuito de arrecadar fundos para a construção de mais cisternas na mesma comunidade, além das que já foram estabelecidas pelo P1MC. Com os recursos do fundo rotativo, compra-se mais materiais de construção o que possibilita que um número um pouco maior de cisternas sejam construídas no município beneficiado. Entretanto, muitas pessoas entendem essa contribuição como um pagamento de uma prestação da cisterna. A questão não se trata do uso dos recursos do fundo rotativo, mas sim, da sensação que provoca nas famílias de estarem pagando por algo, que na verdade é custeado integralmente pelo projeto, ou seja, capital 100% dos cofres públicos dado a fundo perdido. O projeto procura a desvinculação dessa ideia através do uso do fundo rotativo como programas de microcrédito para os moradores da região e não para pagar a construção de cisternas adicionais.

De maneira resumida, podemos sistematizar os aspectos positivos e negativos como se segue:

Positivos	Negativos
Água potável => redução de doenças físicas e emocionais e da mortalidade infantil.	Funcionamento e manutenção das cisternas: vazamentos e rachaduras; demora no reparo.
Redução da pobreza: geração de renda (florescimento da economia local); melhor alocação do tempo das mulheres, as principais responsáveis pela busca d' água.	Maior financiamento do projeto: para os ajudantes de pedreiro; primeiros litros de água nas cisternas que forem construídas no período da seca para não racharem.
Organização da sociedade; parceria entre Estado, sociedade civil e setor privado.	Vinculação do fundo rotativo ao pagamento de prestações das cisternas.

Fonte: Próprio autor.

Conclusão

O P1MC possibilita a inclusão social de milhares de brasileiros em situação de risco e de forma alguma “o foco no elemento água para o consumo humano” se caracteriza como desperdício de capital público. Ao contrário, representa qualidade de vida e um atendimento público a uma população secularmente esquecida de governo em governo, relegada a própria sorte e a um clima geralmente difícil de conviver sem ações próprias e eficientes para aplacar o fenômeno da seca.

Além de todas as mudanças que o P1MC vem provocando do ponto de vista da amenização das consequências da seca – apesar das críticas de algumas esferas da sociedade, trazendo água potável para populações tradicionalmente castigadas pela aridez do sertão nordestino, uma é especial para os objetivos desse artigo: a de ordem sócio-cultural e a diminuição do risco.

Nos últimos tempos, um conceito tem começado a chamar a atenção dos cientistas sociais, o conceito de “risco”. Antes muito usado na área de saúde agora vem sendo mais difundido dentro da área social. Uma explicação para esse interesse é que as nações que possuem um grande nível de desenvolvimento científico e econômico estão mais cuidadosas com os riscos que porventura possam sofrer.

Nesses países, as pessoas que já têm uma qualidade de vida relativamente boa podem se preocupar mais com a segurança. Por exemplo: uma vez que já tenham suas necessidades de consumo satisfeitas desde carros até smartphones de última geração eles começam a se interessar pela segurança que passa a ter uma conotação de bem, ou seja, passa a ser consumido como um novo bem de consumo como o carro ou a tv de outrora.

O consumo desse novo bem corrobora diretamente a ideia de que a percepção do risco sofrido varia dentre outras situações em relação às classes sociais. Para um sertanejo o risco que ele sofre em relação à falta de água é diferente da pessoa que vive em uma cidade grande como São Paulo que nos últimos anos sentiu também problemas de desabastecimento de água.

A aversão ao risco é a preocupação em antecipar o perigo que leva em grande escala a organização e a centralização do poder de maneira a mobilizar grandes recursos contra possíveis males. A probabilidade que qualquer perigo conhecido ocorra diminui drasticamente em decorrência de medidas preventivas. Essa é a estratégia utilizada pelo P1MC, como é sabido a época do ano em que ocorrerá a seca, as cisternas são construídas principalmente antes do período de chuva para que esta possa reservar água de qualidade para o consumo das famílias beneficiadas. Importante mencionar que, na região as chuvas são mal distribuídas durante os meses. Chove em abundância de dois a três meses do ano e nos outros a estiagem é forte.

Não é possível saber todos os riscos que são engendrados pela seca, apenas uma fração desses perigos. Os perigos são selecionados para preocupação pública e governamental de acordo com a direção do juízo formado socialmente. Acreditar que não há julgamento moral envolvendo

o reconhecimento de quais são os perigos mais ameaçadores é ser no mínimo inocente. E essa postura ajudou a criar a dita “indústria da seca”.

Antes, grupos inteiros de sertanejos que precisavam percorrer quilômetros até achar algum açude que ainda tinha água (geralmente de péssima qualidade), agora têm mais tempo disponível para se dedicar a outras atividades, alterando, assim, todo um modo de ser na cultura dessas populações. A realidade da sede não precisará ser mais sentida pelas novas gerações, que poderão ter uma vida totalmente diferente que seus pais e avós viveram até então.

Novas perspectivas se abrem, principalmente em relação à cidadania e mudanças do ponto de vista do direito a condições básicas de existência que poderão agora reivindicar, dada a recente autonomia que esses grupos alcançaram, já que uma demanda básica, como a por água, está sendo atendida. E, assim, atendida a demanda por água, outras podem ser reivindicadas, como a demanda por comida, já que o sertanejo poderá usar a água remanescente para poder irrigar sua plantação de subsistência, além de dedicar o tempo poupado em outras atividades econômicas, antes inviabilizadas pela luta constante para aliviar a sede.

E visto que o projeto não se propõe apenas a fornecer água, mas também educá-lo para utilizar racionalmente esse recurso, introduzindo em sua experiência o conceito de desenvolvimento sustentável “significa lidar com a gestão dos recursos naturais. Isso significa tomar decisões sobre uso e não uso, sobre valores de uso e valores de existência, sobre consumir no presente ou legar para futuras gerações”⁸ e de segurança alimentar, acabam enriquecendo o capital cultural desses indivíduos, tornando-os mais capacitados para administrar suas próprias demandas, sem necessitar de

⁸ BURSZTYN, M. A. e BURSZTYN, M. Fundamentos de Política e Gestão Ambiental, 2012, p. 43.

um apoio vitalício de equipes tecnocratas, que poderiam causar uma dependência e, conseqüentemente, gerar uma estagnação cultural e econômica dos grupos da região da caatinga atendidos pelo programa.

A implantação do P1MC está gerando uma verdadeira iniciativa de articulação de vários setores da sociedade, entre eles o Governo Federal, organizações da sociedade civil (ONGs e OSCIPS) e comunidades sertanejas, que faz com que o movimento por melhores condições de vida na região do semiárido nordestino se fortaleça e alcance projeção nacional, e permita, acima de tudo, o resgate da autoestima do povo do sertão, qualidade de vida, melhoria na saúde e o fim das intermináveis caminhadas em busca de água. Assim, o tempo dessa atividade pode ser utilizado em atividades produtivas pelas mulheres e tempo para brincar para as crianças.

Segundo a Declaração do Semiárido (1999):

A convivência com as condições do semiárido brasileiro e, em particular, com as secas é possível. (...) que homens e mulheres, adultos e jovens podem muito bem tomar seu destino em mãos, abalando as estruturas tradicionais de dominação política, hídrica e agrária; que toda família pode, sem grande custo, dispor de água limpa para beber e cozinhar e, também, com um mínimo de assistência técnica e crédito, viver dignamente, plantando, criando cabras, abelhas e galinhas; (...).

A indústria da seca legitima uma série de ações que desviam recursos em nome do “fim” da seca na região semiárida, no entanto, como visto, esse fenômeno climático sempre existiu e o enfrentamento passa por ações que envolvam o público-alvo. A Declaração do Semiárido deixa claro que uma convivência com as questões climáticas é possível, desde que ações efetivas sejam tomadas como a construção das cisternas possibilitando dignidade para essas pessoas.

Referências:

- ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. Disponível em <http://www.asabrazil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD_MENU=97> Acesso em: 31 de julho. 2019.
- ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. **Declaração do semiárido**. Recife: 1999. Disponível em <http://www.asabrazil.org.br/images/UserFiles/File/DECLARACAO_DO_SEMI-ARIDO.pdf> Acesso: 17 abril de 2019.
- ANDRADE NETO, C. O. Proteção Sanitária das Cisternas Rurais. In: **Anais do XI Simpósio Luso-brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental**. Natal, 2004. Natal: ABES/APESB/APRH.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARROS, L. **Tecnologias Sociais**: Caminhos para a sustentabilidade. Org. OTTERLOO, A. et al. Brasília/DF: 2009.
- CONSELHO NACIONAL DA RESERVA DA BIOSFERA DA CAATINGA. **Cenários para o Bioma Caatinga**, Recife, 2004, pp. 250-270.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA A SECA. **História do DNOCS**. Disponível em: <<http://www.dnocs.gov.br>> Acesso em: 29 de novembro de 2015.
- DOUGLAS, M. & WILDASKY, A. **Risk and Culture**. Los Angeles, University of California Press, Ltd, 1982, p. 3-221.
- DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social**. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- EMBRAPA. **Captação e conservação de água de chuva para o consumo humano - cisternas rurais**: dimensionamento, construção e manejo. Petrolina, PE, 1984.

FERREIRA, I. A. R. **Água e política no sertão**: desafios ao programa um milhão de cisternas. Brasil, Brasília, Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) UnB, 2009.

GIACCHINI, M. **Estudo quali-quantitativo do aproveitamento da água da chuva no contexto da sustentabilidade dos recursos hídricos**. 2010. 132 f. (Dissertação Mestrado) Programa de Pós Graduação em Engenharia de Recursos Hídricos e Ambiental, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

GOULD, J. **Is Rainwater safe to drink**. A review of recent findings. IN 9TH International Rainwater Catchment Systems. Pretrolina, Brazil. 1999.

GUIMARÃES, B. V. C. *et all*. **Captação e aproveitamento da água da chuva para fins não potáveis e potáveis**. ENCICLOPÉDIA BIOSFERA, Centro Científico Conhecer - Goiânia, v.11 n.21; p. 2939. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm_source=portal&utm_medium=popclock> Acesso: 15 de janeiro de 2021.

LARAIA, R. B. **Cultura, um conceito antropológico**. 24^a ed. Rio de Janeiro: Ed. ZAHAR, 2009.

BURSZTYN, M. A. e BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental**: os caminhos do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. 612p.

SILVEIRA, S. M. B; CORDEIRO, R. L. M. **A cidadania que chega com a cisterna**: a Articulação do Semiárido e a conquista da água pelas famílias rurais. Agriculturas n. 7 v. 3, 12-14, 2010.

A Editora Fi é especializada na editoração, publicação e divulgação de pesquisa acadêmica/científica das humanidades, sob acesso aberto, produzida em parceria das mais diversas instituições de ensino superior no Brasil. Conheça nosso catálogo e siga as páginas oficiais nas principais redes sociais para acompanhar novos lançamentos e eventos.



www.editorafi.org
contato@editorafi.org