XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS II

GILMAR ANTONIO BEDIN

MAURIDES BATISTA DE MACEDO FILHA

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito internacional dos direitos humanos II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Gilmar Antonio Bedin

Maurides Batista De Macedo Filha – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-790-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br





de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS II

Apresentação

O marco inicial da emancipação e do reconhecimento constitucional dos direitos humanos já possui uma tradição de aproximadamente 250 anos de história (Declarações de 1776 e 1789). Essa processo enfrentou grandes desafios, mas se consolidou como um marco civilizacional. Na sociedade internacional, contudo, a referida trajetória é bem mais recente e está profundamente vinculada aos graves fatos que aconteceram durante a Segunda Guerra Mundial.

Tal referência é muito importante por que começaram a indicar uma grande mudança histórica: a ideia de que as soberanias dos Estados deveriam ser de alguma forma limitadas. Essa percepção decorre da constatação que o número de mortos na guerra podia ser contados aos milhões e que, muitas destas mortes, foram friamente planejadas por políticas oficiais de determinado Estado. Em consequência, as lições foram grandes. Entre essas uma se destaca: a necessidade de refletir sobre os atos cometidos. É que muitos dos atos que envolveram a Segunda Guerra Mundial implicaram uma ruptura com os direitos humanos e com a ideia de dignidade humana.

A consciência desta ruptura deixava claro que era fundamental a reconstrução dos direitos humanos e sua afirmação para além das fronteiras nacionais. Neste sentido, estava claro que, como lembra Flávia Piovesan, o tema da violação dos direitos humanos não poderia mais "ser concebida como questão doméstica do Estado, e sim como problema de relevância internacional como legítima preocupação da comunidade internacional" (Piovesan, 2004, p. 118).

Este movimento do Segundo Pós-Guerra caminhou para a conversão dos direitos humanos em um dos temas centrais da sociedade internacional (Gomes, 2000) e impulsionou a elaboração, no decorrer dos últimos setenta anos, de um conjunto muito importante de documentos legais e que atualmente formam a base da proteção internacional dos direitos humanos.

A proteção referida indica que houve uma universalização da preocupação com a proteção das pessoas, seja nas relações internas ou externas, e que os seus principais instrumentos legais construídos de um conjunto de prerrogativas que passaram a "fazer parte do patrimônio da humanidade" (Douzinas, 2009, p. 18). Assim, fica claro que a proteção

internacional dos direitos humanos ultrapassa as fronteiras e estabelece limites a todas as atividades estatais e ao exercício da soberania do Estado, mesmo nas situações de grandes conflitos.

Desta forma, foi formado o sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Este sistema protege os direitos de qualquer ser humano quando o Estado é negligente, é omisso ou é o autor da violação dos direitos (Piovesan, 2004) e pressupõe que os Estados sejam instituições políticas que aceitam a mediação de normas coletivamente definidas para a regulamentação de suas ações e para a limitação de suas prerrogativas políticas, econômicas e jurídicas.

Nesse contexto, é importante lembrar da grande importância que adquiriu também a formação dos chamados Sistemas Regionais de Direitos Humanos. De fato, o mundo possui, na atualidade, três sistemas regionais importante e já claramente consolidados ou em amplo processo de consolidação. Os três sistemas regionais são o Sistema Europeu de Direitos Humanos, O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o Sistema Africano de Direitos Humanos.

Os três subsistemas regionais possuem um papel fundamental na atualidade. Essa relevância é justificada seja pela atuação dos seus órgãos administrativos (de supervisão, de prevenção e de orientação) e judiciais (de solução de conflitos específicos) – cada vez mais efetiva – como pela maior convergência cultural dos Estados que compõe o respectivo sistema regional. Daí, portanto, a sua maior legitimidade política e seu sentido de pertencimento mais efetivo.

O Grupo de Trabalho de Direito Internacional dos Direitos Humanos II do XXVIII Encontro Nacional do Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, realizado em Goiânia no dia 20 de junho de 2019, reuniu trabalhos que abordaram e aprofundaram muito dos temas que envolvem a proteção internacional dos direitos humanos. São temas que desafiam o leitor a refletir sobre variados aspectos, desde uma análise histórica dos Direitos Humanos até temas que passam pela análise do atual cenário nacional e internacional.

Daí o destaque dado pelos artigos aos seguintes temas: Da igualdade formal à igualdade material: uma análise histórica a partir das três gerações de direitos humanos; A sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Vladimir Herzog e outros versus Brasil; A responsabilidade internacional do Estado e controle de convencionalidade; A tutela do direito à saúde na Corte Interamericana de Direitos Humanos: uma análise sob a perspectiva do caso Poblete Vilches vs. Chile; Principais influências das convenções internacionais no

programa de Compliance adotado na lei nº 12.846/2013 (lei anticorrupção); Os refugiados: limites e desafios jurídicos no campo da fronteira conceitual; O princípio pro homine e a lei de migração: breves considerações; O Estado Constitucional Cooperativo: contexto, traços fundamentais e sua materialização no Estado Constitucional Europeu; Direitos humanos na perspectiva do direito internacional europeu; Imperialismo dos direitos humanos? O tratamento controverso da proibição de edição de leis de anistia como norma de Jus Cogens pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. A violência sexual contra à mulher na guerra da Bósnia-Herzegovina: o estupro como arma e crime de guerra; Interação transnacional no Mercosul para proteção dos direitos humanos; O ritual de passagem dos índios Mardudjara e a (não) universalidade dos direitos humanos uma particular concepção sobre dignidade humana a partir do respeito à diversidade cultural; Direito à consulta prévia, livre e informada no Brasil: o caso dos indígenas Awá-Guajá no maranhão; O direito ao desenvolvimento para os povos quilombolas como direito humano; Justiça de transição espanhola: uma página ainda não virada; O método tópico de Theodor Viehweg e a questão jurídica dos deslocamentos humanos: uma análise antinômica entre a dignidade da pessoa humana e a soberania dos estados.

Todos temas, como se pode ver, muito atuais, e trazem uma visão multifacetada dos Direitos Humanos e do Direito Internacional e destacam a discussão sobre a importância dos direitos humanos fundamentais como uma construção histórica e como um marco civilizatório fundamental.

Prof. Dr. Gilmar Antonio Bedin (UNIJUÍ e URI)

Profa. Dra. Mauridês Macedo (UFG)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

REFUGIADOS: LIMITES E DESAFIOS JURÍDICOS NO CAMPO DA FRONTEIRA CONCEITUAL

REFUGEES: LIMITS AND LEGAL CHALLENGES IN THE FIELD OF CONCEPTUAL FRONTIER

Joseane Mariéle Schuck Pinto [1]
Emerson De Lima Pinto [2]

Resumo

O presente se ocupará da análise da categoria considerada extensão dos mecanismos de controle fronteiriço, onde a própria fronteira passa a integrar o status de refugiado. O conceito tradicional de refúgio e seu procedimento jurídico passam a ser determinantes diante dos desafios que se apresentam, tanto nos limites da própria definição de refugiado, considerada categoria jurídica, quanto aos novos fluxos migratórios existentes. Nessa perspectiva, voltar o olhar em direção ao nível regional ensejará novas possibilidades para pensar a ampliação do conceito universal tradicional de refúgio, quem sabe até mesmo suprir lacunas e deficiências, sobretudo a partir da Declaração de Cartagena.

Palavras-chave: Cidadania, Controle, Fronteira, Refugiados, Proteção jurídica

Abstract/Resumen/Résumé

The present will deal with the analysis of the category considered an extension of the border control mechanisms, where the border itself becomes a refugee status. The traditional concept of refuge and its legal procedure are decisive in the face of the challenges that lie within the limits of the definition of refugee, considered as a legal category, as well as of the new migratory flows. In this perspective, turning the gaze towards the regional level will open new possibilities for thinking about the extension of the traditional universal concept of refuge, perhaps even filling gaps and deficiencies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Citizenship, Control, Border, Refugees, Legal protection

[1] Advogada/Professora universitária. Doutoranda pelo PPG em Ciências Sociais pela UNISINOS. Pesquisadora fluxos migratórios e refugiados. Autora: Os deslocamentos forçados de haitianos e suas implicações: desafio global na sociedade de risco

[2] Doutor em Filosofia UNISINOS. Advogado. Especialista em Ciências Penais PUC/RS. Mestre em Direito Público UNISINOS. Professor de Direito Constitucional e Administrativo na FEEVALE, FACCAT e CESUCA. Pesquisador da FEEVALE.

Introdução

O mundo contemporâneo enfrenta o seu maior desafio dentro do contexto de mobilidade humana[1]. O fenômeno da migração[2] atinge um patamar nunca antes visto pela humanidade. Embora a Primeira e a Segunda Guerra Mundial sejam reconhecidas como marcos referenciais históricos acerca da demarcação dos fluxos migratórios, momento em que mais de 40 milhões de pessoas provenientes da Europa deslocaram-se por ocasião da guerra, corroborado pela descolonização afro-asiática na década de 1960, responsável por deslocamentos forçados e pelo episódio dos regimes ditatoriais responsáveis por conflitos armados a América Latina, que contou com mais de 02 milhões de deslocados nas décadas de 1970 e 1980, o ano de 2016 alcançou o maior índice de deslocamentos, onde 65,6 milhões de pessoas foram forçadas a deixar seus locais de origem[3].

A migração comporta categorias que retratam o deslocamento forçado[4] e aquele considerado voluntário, a exemplo do migrante econômico, no entanto o presente artigo se ocupará da categoria considerada extensão dos mecanismos de controle fronteiriço, onde a própria fronteira passa a integrar o *status* de refugiado. O conceito tradicional de refúgio e seu procedimento jurídico passam a ser determinante para fixar a fronteira da cidadania daquele que solicita tal instituto. O artigo objetiva refletir sobre a categoria de refugiado tradicional, conforme dispõe o Estatuto de 1951 somado ao Protocolo de 1967, visto representar um elemento inquietante, ao passo em que a condição de refugiado rompe a identidade entre o humano e o cidadão, entre o nascimento e a nacionalidade. Restringir o deslocamento forçado

[1] Em todo o mundo, o deslocamento forçado causado por guerras, violência e perseguições alcançou em 2016 os níveis mais altos já registrados, segundo relatório divulgado hoje (19) — véspera do Dia Mundial do Refugiado — pela Agência da ONU para Refugiados (ACNUR). Ao final do ano passado, cerca de 65,6 milhões de pessoas eram consideradas vítimas de deslocamento forçado. Desse contingente, 22,5 milhões eram refugiados — um recorde histórico. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/guerra-violencia-e-perseguicao-elevam-deslocamentos-forcados-a-um-nivel-sem-precedentes/>. Acesso em novembro de 2018.

[2] A migração conceitua-se pelo movimento de uma pessoa ou um grupo de pessoas, seja através de uma fronteira internacional, ou dentro de um Estado. É um movimento da população, abrangendo qualquer tipo de movimento de pessoas, independentemente da sua duração, composição e causas; que inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, migrantes econômicos, apátridas, pessoas que se deslocam para outros fins, incluindo o reagrupamento familiar, assim como àqueles que necessitam deixar seu país de origem por razões ambientais ou pelo acometimento de catástrofes naturais (OIM, 2011).

[3] Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados. Disponível em: <https://www.acnur.org/>. Acesso em novembro de 2018.

[4] De acordo, com a Organização Internacional para Migração a migração forçada ou deslocamento forçado é um movimento migratório em que o elemento de coerção existe, incluindo ameaças à vida e à subsistência, seja decorrente de causas naturais ou de origem humana, a exemplo, os movimentos de refugiados e pessoas deslocadas internamente, bem como pessoas deslocadas por desastres naturais ou ambientais, químicos ou nucleares, a fome ou desenvolvimento de projetos (OIM, 2011).

a uma categoria universal, no qual deve estar configurado o "fundado temor de perseguição por causas de raça, nacionalidade, religião, opinião política e grupo social" pode não encontrar relação com o conceito de direitos humanos, tampouco alcançar a finalidade de proteção jurídica a que se destina. Para tanto, o presente contará com duas sessões: a primeira com uma abordagem histórica sobre o surgimento do instituto tradicional do refúgio e seus desdobramentos na construção e implementação de um conceito de refugiado revisitado pelo Brasil. A segunda, trará ao debate uma reflexão acerca da configuração do refúgio como fronteira da cidadania e como mecanismo de controle fronteiriço.

A pesquisa será realizada através de coleta bibliográfica e documental (fontes secundárias) e o tratamento dos dados será interpretativo-descritivo, o que possibilitará a interpretação da realidade que se apresenta de diversas formas. Desse modo, a temática em questão se justifica por sua relevância social, pela urgência em repensar categorias estanques que não comportam os fenômenos jurídicos contemporâneos e complexos no campo das migrações.

Pretende-se analisar os desafios que se apresentam tanto nos limites da própria definição de refugiado, categoria jurídica, quanto aos novos fluxos migratórios existentes, sendo primordial avançar em direção a novas soluções para que todos os refugiados e migrantes forçados consigam usufruir da proteção que necessitam. No âmbito brasileiro, em que pese o país promulgar a sua Lei de refúgio nº 9.474/97 e instituir o Comitê Nacional para Refugiados, ainda há um longo caminho a percorrer, na medida em que se faz necessário compreender os novos acontecimentos sociais decorrentes do cenário internacional.

Ao ser reconhecida a condição de refugiado, na medida em que o solicitante cumpre com os requisitos contidos na categorização de refúgio lhe será estendida a permanência no país, contudo importante referir que não será sujeito pleno de direitos, tampouco terá acesso à plena cidadania, tendo em vista estar abarcado por uma categorização estatal incapaz de superar o revés da lei face à vida humana. Do mesmo modo, o solicitante de refúgio representa para o Estado um assunto de gestão particular, e por sua vez ao não ser reconhecido como cidadão se tornará um sujeito fronteiriço e de fronteira, mesmo depois de ter alcançado seu status reconhecido. No mesmo sentido, Ruiz-Estramil afirma que o refugiado mesmo com todo o seu aparato protetivo legal contido na Convenção de Genebra de 1951, acaba sendo excluído na sociedade, visto que "[...] é forçado a sobreviver nos limites, no limiar das contradições paradoxais que ligam a lei à vida humana. Sendo um habitante dos limites, o refugiado sobrevive como um resto [...]" (2018, p. 82-83).

Por fim, nessa perspectiva, voltar o olhar em direção a perspectivas em nível regional, poderá ensejar novas possibilidades para pensar a ampliação do conceito universal tradicional de refúgio, quem sabe até mesmo suprir lacunas e deficiências. O papel da América Latina nas discussões em torno da proteção daqueles que se deslocam forçadamente poderá ser primordial, sobretudo a partir da Declaração de Cartagena de 1984 e seus processos revisionais.

1. O instituto do refúgio: da perspectiva histórica a revisitação conceitual brasileira

A condição de solicitante de refúgio e de refugiado é de vulnerabilidade, por tratar-se de grupos de pessoas que por fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a um determinado grupo social ou em razão de suas opiniões políticas[5]. Há também a definição ampliada de refugiado abarcando àquelas pessoas que foram obrigadas a sair de seus países devido a conflitos armados, violência e violação generalizada de direitos humanos, ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública[6]. Resta claro que estes grupos, violados em seus Direitos Humanos, necessitam da prerrogativa de acolhimento em outro país, assim como devem ser contemplados por uma proteção jurídica internacional que assegure e efetive direitos e deveres, evitando que ocorra a devolução forçosa ao país ao qual o fundado temor de perseguição ou violação generalizada de direitos humanos se perfectibilizou.

Frente ao contexto de deslocamentos forçados e de deslocados no cenário internacional se verificou a necessidade da elaboração de Convenções capazes de contemplar a garantia de direitos, e de assegurar a proteção aos solicitantes de refúgio e aos refugiados, sendo que a base utilizada para a construção destas Convenções Internacionais foi retirada do Direito Internacional dos Direitos Humanos, consagrada na Declaração Universal de 1948, eis que a temática envolvendo os refugiados possui uma ligação íntima com a concepção contida na Declaração, pois objetiva defender e garantir a dignidade e integridade do ser humano, como bem assevera os artigos 13 e 14 da Declaração[7]. Importante referir que o início da

[5] Definição de refugiado extraída do art. 1º da Convenção do Estatuto dos Refugiados da ONU de 1951.
[6] Definição ampliada de refugiado estabelecida na Cláusula Terceira da Declaração de Cartagena, de 1984.
[7] Artigo XIII- 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar; Artigo XIV - 1.Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar 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 propósitos e princípios das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada

preocupação envolvendo os refugiados surgiu a partir do término da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) com a Liga das Nações, organização internacional cujo pacto constitutivo entrou em vigor em janeiro de 1920, com o Tratado de Versalhes (ANDRADE, 1996, p. 3).

Em 1919, com o estabelecimento da Liga das Nações emergiu por parte da comunidade internacional a preocupação de se criar um órgão capaz de tratar as questões advindas dos fluxos migratórios da guerra civil na Rússia e das crises no antigo Império Otomano. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha solicitou à Liga das Nações assistência a mais de um milhão de refugiados russos deslocados pela guerra civil da Rússia, muitos deles ameaçados pela fome (JUBILUT, 2007, p. 41-76).

Em 1921, o Conselho da Liga das Nações autorizou a criação de um Alto Comissariado para Refugiados (ACNUR), que seria descentralizado, porém sob direção da Liga das Nações. A preocupação inicial era com os refugiados Russos, mas como se verificou a existência de refugiados armênios na Grécia, além de outros grupos a Liga das Nações resolveu que o Alto Comissariado cuidaria das questões relativas aos refugiados de forma abrangente. Em 1922, fora deflagrada a guerra entre a Grécia e a Turquia, resultando em 02 milhões de refugiados, sendo indicado o diplomata norueguês Fridtjof Nansen para coordenar os esforços da ajuda internacional para os refugiados no local, que por sua vez dedicou uma parte importante do resto da sua vida a tentar obter verbas para reinstalar os refugiados armênios na União Soviética, porém a tentativa restou inexitosa, uma vez que a forte oposição anticomunista impediu-o de atingir o objetivo.

A Organização das Nações Unidas (ONU) enfrenta a questão dos refugiados desde o início da sua atividade, sendo que a Carta das Nações Unidas foi elaborada pelos representantes de 50 países presentes à Conferência sobre Organização Internacional, que se reuniu em São Francisco de 25 de abril a 26 de junho de 1945. No entanto, mesmo antes de sua criação formal, a comunidade internacional já havia assumido essa responsabilidade, muito embora a sua antecessora, a Liga das Nações tenha tomado consciência do aumento de refugiados em razão da guerra e não se preocupou em instituir qualquer mecanismo para enfrentar o problema dos refugiados (ANDRADE, 1996. p. 23).

O fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) foi considerado o marco referencial histórico para o enfrentamento do tema refugiados, uma vez que mais de 40 milhões de

---

e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>, acesso em novembro de 2018.

pessoas provenientes da Europa deslocaram-se por ocasião da guerra. O cenário internacional pós Segunda Guerra, a deflagração da Guerra Fria e dos movimentos de libertação nacional, foram os responsáveis pelo deslocamento de milhares de pessoas em busca de uma vida melhor em outros Estados (HOBSBAWM, 1995, p. 58). Nesse sentido, houve a necessidade por parte da ONU de buscar o enfrentamento do grave problema de deslocamentos e de deslocados, eis que aumentavam significativamente. Assim em 14 de dezembro de 1950, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, por resolução 428 (V), o Estatuto do ACNUR. A nova agência da ONU tornou-se operacional em 01 de Janeiro de 1951, sendo criada, portanto a fim de proteger estes grupos de vulneráveis que são os resultados das guerras. Cumpre referir que de acordo com o Estatuto do ACNUR, é de competência desta Agência promover instrumentos internacionais para a proteção dos refugiados e supervisionar sua aplicação. Ao ratificar a Convenção e/ou o Protocolo, os Estados signatários aceitam cooperar com o ACNUR no desenvolvimento de suas funções e, em particular, a facilitar a função específica de supervisionar a aplicação das provisões desses instrumentos.

Além da criação do ACNUR, a Assembleia Geral das Organizações das Nações Unidas – ONU, de 1950 (Resolução n. 429 V), convocou em Genebra, em 1951, uma Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas para redigir uma Convenção regulatória do *status* legal de refugiado. Como resultado, a Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados foi adotada em 28 de julho de 1951, entrando em vigor em 22 de abril de 1954.[8] A Convenção em tela é a responsável por trazer ao cenário internacional, em seu artigo 1º a definição do que vem a ser refugiado, senão vejamos: "São todos os homens e mulheres (incluindo idosos, jovens e crianças) que foram obrigados a deixar seus países de origem por causa de um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a um determinado grupo social ou por suas opiniões políticas." Ressalvando que as pessoas que cometeram crimes contra a humanidade, de guerra, contra a paz e crimes hediondos ou que participaram de atos terroristas ou de tráfico de drogas não poderão se beneficiar da condição de refugiado.

Entretanto, a Convenção de 1951 delimitou uma condição temporal e geográfica à condição de refugiado, ou seja, a limitação geográfica, pois a aplicação ocorre apenas a acontecimentos ocorridos na Europa, e a limitação temporal em relação aos fluxos de refugiados ocorridos antes de 1951 (RAMOS, RODRIGUES, ALMEIDA, 2011, p. 26). Isto significa que os refugiados somente eram assim reconhecidos se o fossem em decorrência de

[8] Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em novembro de 2018.

episódios ocorridos antes de 10 de janeiro de 1951. Tais restrições temporal e geográfica não alcançavam aos novos fluxos de refugiados pós 1951, tampouco aos acontecimentos ocorridos fora do continente europeu. A partir da ressalva foi elaborado um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966. Na Resolução 2198 (XXI) de 16 de dezembro de 1966, a Assembleia tomou nota do Protocolo e solicitou ao Secretário-Geral que submetesse o texto aos Estados para que o ratificassem. O Protocolo foi assinado pelo Presidente da Assembleia Geral e o Secretário-Geral no dia 31 de janeiro de 1967 e transmitido aos governos. Entrou em vigor em 04 de outubro de 1967. Com a ratificação do Protocolo, os países foram levados a aplicar as provisões da Convenção de 1951 para todos os refugiados enquadrados na definição da carta, mas sem o limite temporal e geográfico.

Observa-se, que a criação da definição conceitual de refugiado se prestou a efetivar o compartilhamento de responsabilidade em torno dos refugiados europeus, sem que houvesse qualquer obrigação legal ou previsão de direitos e de prestação de assistência aos refugiados não europeus. Após o interregno de quinze anos, com o advento do Protocolo de 1967, se objetivou a ampliação da definição constante da Convenção de 1951, com intuito de incluir refugiados de todas as regiões do mundo e independente da condição de temporalidade.

Não obstante o Estatuto de 1951 e o Protocolo de 1967 serem principais instrumentos jurídicos de proteção capazes de assegurar a qualquer pessoa, em caso de necessidade, o exercício do direito de procurar e de gozar de refúgio em outro país, dependem da ratificação por parte de cada Estado. O Estado que ratificou o Estatuto de 1951 não está vinculado a fazer o mesmo em relação ao Protocolo de 1967, pois são normativas independentes. E, ao não ratificar o Protocolo o Estado estará corroborando com a exclusão de pessoas deslocadas oriundas de outros locais que não da Europa, bem como de acontecimentos ocorridos após 1951. Estado Contratante, no momento da assinatura, ratificação ou adesão, fará uma declaração na qual indicará o alcance que entende dar a esta expressão no que diz respeito às obrigações por ele assumidas, em virtude da Convenção de 1951. Os Estados que ratificaram o Protocolo de 1967 e mantiveram a limitação geográfica: Congo-Brazzaville; Hungria; Malta e Turquia. Destaca-se que Madagáscar e Mónaco ainda não aderiram ao Protocolo. O Brasil aderiu ao Protocolo de 1967 somente em 1972, eliminando a limitação temporal, embora se mantivesse a "reserva geográfica", uma vez que reconhecia apenas refugiados europeus. No

entanto, tal restrição fora superada pelo Decreto nº 98.602 de 19 de Dezembro de 1989[9]. A Convenção de 1951 consolida prévios instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados e fornece a mais compreensiva codificação de direitos dos refugiados a nível internacional. Ela estabelece padrões básicos para o tratamento de refugiados – sem, no entanto, impor limites para que os Estados possam desenvolver esse tratamento.

O contexto mundial de deslocamentos forçados traz implicações para o Brasil, ao passo que o país, ainda que de modo tímido, acaba recebendo na década de 90 solicitações de refúgio. Como o Brasil é signatário dos principais tratados internacionais de Direitos Humanos e parte na Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, do Protocolo de 1967, além de outras normativas internacionais e regionais. Nesse momento, tanto no âmbito doméstico quanto na política externa, o governo de Fernando Henrique Cardoso elabora uma agenda em torno das questões pertinentes aos direitos humanos, razão pela qual solicita ao ACNUR uma pauta para servir de incentivo a elaboração de legislação específica que trate da questão dos refugiados e solicitantes de refúgio no país.

Com o projeto de lei definido e submetido a tramitação junto ao Congresso Nacional, com posterior aprovação, surge a Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, determina outras providências e institui o Comitê Nacional para Refugiados, órgão vinculado ao Ministério da Justiça que cuida do processo de solicitações de refúgio. O CONARE é o responsável pela realização das entrevistas, e, por conseguinte averiguar os motivos que ensejam o bem-fundado temor de perseguição que garante o *status* de refugiado. Cumpre destacar, que o processo de elaboração da Lei de Refúgio, sobretudo no que se refere ao conceito de refugiado, foi pensada para além daquele conceito disposto no Estatuto de 1951, na medida em que se utilizou do conceito disposto na Declaração de Cartagena de 1984, com intuito de formular uma conceituação ampla que dialogue com os direitos humanos:

> 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.

[9] Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1989/decreto-98602-19-dezembro-1989-325506-publicacaooriginal-1-pe.html>, Acesso em novembro de 2018.

Segundo Jubylut e Madureira, o conceito de refugiado tradicional e eurocêntrico contido no Estatuto de 1951, encontra-se defasado, em decorrência dos desafios contemporâneos de proteção aos refugiados. Os autores apresentam três limites de definição. O primeiro diz respeito à falta de definição capaz de dar conta da categoria "perseguição"; o segundo, por sua vez aponta que o bem-fundado temor de perseguição que garante o status de refugiado, não leva em consideração algumas situações correntes de deslocamento forçado; e por fim, a falta de interação entre a definição de refugiado os direitos humanos:

> [...]O primeiro aspecto a ser considerado é a falta de definição legal de um dos elementos chaves do conceito de refugiado: a "perseguição. O conceito tradicional de refugiado em sua listagem categórica de motivos que ensejam o bem-fundado temor de perseguição que garante o status de refugiado, não leva em consideração algumas situações correntes de deslocamento forçado. Exemplos disso são (i) a ausência de menção aos direitos econômicos, sociais e culturais, para efeitos de determinação da condição de refugiado, no que se enquadraria o exercício de uma determinada profissão ou atividade, por exemplo; ou (ii) as questões de gênero – tanto de violência de gênero quanto de identidade de gênero – como motivos de perseguição e que limita a proteção de mulheres e homossexuais. Já o terceiro limite deriva da falta de uma maior integração entre a definição de refugiado e os demais os direitos humanos. Nesse aspecto, verifica-se que existe menção à aproximação entre as duas vertentes, mas que, na prática, na definição de refugiados tal interação é pouco considerada. (p. 14-5, 2014)

Mas, qual o significado do reconhecimento da condição de refugiado? Como aquele que se encontra em condição de vulnerabilidade/fragilidade, diante de uma estrutura formada por um território/soberania/fronteira, terá as mínimas condições de externar o seu fundado temor de perseguição ao entrevistador do CONARE? Entrevistador, que se apresenta investido da autoridade delegada pelo Ministério da Justiça. É lógico que o solicitante procurará enquadrar sua história de vida e migratória dentro de uma categorização universal. Sobre o tema Godoy, relata que "[...] O temor de perseguição que marca o refugiado faz com que ele procure reconstruir suas ações e os fatos que o empurraram para o exílio. Nesse momento, o sujeito vincula-se a um campo de normatividade, pois o outro só é outro para si em um quadro de referência em que sua exterioridade possa ser percebida" (2017, p. 83).

A respeito da análise fundamentada de credibilidade do pedido de refúgio pelo oficial de elegibilidade do CONARE, e posterior decisão plenária do Conselho, vem ao encontro a análise de Ruiz-Estramil:

> El Estado por tanto incorpora en su legislación una manera de representar a este sujeto dentro de su ordenamiento jurídico dándole cabida tras el procedimiento de asilo que comprueba lo merecedor o no de tal categoría. Esa prueba de veracidad le convierte en un sujeto al que ha de responder. El lazo contractual, lo vinculo aquí a

> través de cómo un sujeto liminal hace posible la propia reafirmación de un Estado como legítimo moralmente ante otros (2018, p. 85).

Conferido ao solicitante a condição do status de refugiado, receberá inicialmente a proteção expressa de maneira formal em um documento. Este momento deveria ser considerado o marco de reinício ou início de sua cidadania, pois não raro, se tratar do primeiro documento que receberá e lhe conferirá a condição de cidadão. Ao encontro dessa premissa, a Constituição Federal de 1988 confere tratamento igualitário aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, consoante dispõe o artigo 5º, uma vez que assegura a estes a possibilidade de acesso às políticas públicas existentes. No mesmo sentido, a Lei 9.474/97 expressa o compromisso com a proteção ao solicitante de refúgio e ao refugiado ao sinalizar em direção a implementação de políticas públicas para a integração dos mesmos no país.

No entanto, vale questionar até que ponto tal aparato normativo e jurídico brasileiro é capaz de alcançar o mínimo de cidadania àqueles considerados refugiados? Tendo em vista, estar abarcada com direitos e deveres. Denota-se, contudo que a regulamentação e sua construção conceitual não concede àqueles que se deslocam, seja de forma voluntária ou forçada, o direito a participação da vida política no Brasil, restando configurado um espaço de exclusão de cidadania e de democracia. A identidade política distinta dos moldes adotados pelos Estados dificilmente possui ligação com a noção de pertencimento a uma comunidade política anterior, mas sim de ser integrante de um local que recria o espaço-público para além da fronteira. Neste sentido, destaca-se o questionamento trazido por Redin acerca do lugar da realidade humana migratória nessa ordem política:

> O lugar é o da clandestinidade. Essa condição é direcionada pelas legislações estatais que restringem o ingresso de imigrantes às condições de interesse nacional, bem como pela política estatal de segurança contra o ingresso e a permanência de estrangeiros fora das condições reguladas pelo Estado, as quais, em geral são disciplinadas administrativamente. [...] O Estado reconhece que esse estrangeiro é um sujeito de direitos humanos. No entanto, o impede de participar do espaço-público, como sujeito de seu próprio destino (2013, p.209).

O Estado com seu aparato normativo não consegue dar conta do fenômeno complexo que envolve a realidade dos novos fluxos migratórios, gerando cada vez mais processos de exclusão. Sobre a exclusão Bauman refere que os migrantes são "produtos rejeitados da globalização" (2005, p. 84). Enquanto "dejetos", esses seres humanos são indesejáveis à "elite do poder do mundo globalizado" (2005, p. 93). No mesmo sentido Ruiz-Estramil afirma que a normativa universal em prol dos refugiados não contempla os novos fatos sociais e corrobora

com a exclusão dos deslocados forçados, [...] sendo um habitante dos limites, o refugiado sobrevive como um resto [...]" (2018, p. 3).

O entendimento acerca da categorização de refúgio deve levar em conta tanto a segurança física quanto a dignidade humana dos deslocados, razão pela qual se estende à assistência integral para satisfazer as necessidades básicas, construindo uma concepção de direitos humanos que preconiza sua universalização e indivisibilidade. Desta forma, universaliza-se também a noção de cidadania, ao reconhecer que a pessoa é sujeito de direitos, sem qualquer referência a sua nacionalidade, uma vez que a cidadania é inclusiva. Isso só será possível através de políticas públicas que busquem o acolhimento e a integração social.

Na América Central, a partir de um Colóquio organizado em Cartagena em 1984, na Colômbia, chegou-se a elaboração da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, devido aos mais diversos conflitos armados ao longo da década de 1980, tais como: na Nicarágua, em El Salvador e na Guatemala, provocando o deslocamento de mais de dois milhões de pessoas. Do total de refugiados, apenas 150 mil se enquadravam na definição de refugiado da Convenção de 1951, verificou-se que o conceito tradicional não dava conta do fenômeno social da época, proveniente dos conflitos no continente americano, fazendo-se necessária a modificação do que se entende por refugiado.

A Declaração de Cartagena, portanto ampliou a definição ao considerar também como "refugiados as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, ou agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública[10]." A Declaração de Cartagena, portanto contribui para a ampliação do conceito de refugiado em casos de violação aos direitos humanos, podendo servir de base para adaptar a normativa internacional à luz das realidades regionais.

2. A configuração do Instituto do Refúgio como mecanismo de controle fronteiriço e como fronteira da cidadania

Os fluxos migratórios de refugiados remontam, para além da mobilidade geográfica, desafios múltiplos a serem enfrentados nos mais diversos âmbitos. A primeira barreira a ser

[10] Declaração de Cartagena. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em novembro de 2018.

vencida é o idioma, seguindo a questão cultural, social, econômica, a xenofobia, entre outros, ou seja, é um processo contínuo de desterritorialização. Segundo Haesbaert, "as migrações são um processo multidimensional, condensando toda a complexidade da desreterritorialização das sociedades" e que podem ser entendidas "como um processo em diversos níveis de des-reterritorialização" (2012, p. 233). Isto é, cabe aos solicitantes de refúgio e refugiados a reconstrução/reterritorialização contínua de suas vidas fragilizadas e desprovidas de qualquer direito. O autor menciona ainda que a "acentuada desterritorialização", cheia de cicatrizes e sofrimento, ocorrida no momento de sua fuga, dá origem à sua fragilização territorial, ou sua relação com o espaço, mas tem como consequência, também, o início de um novo ciclo de dinâmica territorial (2012, p. 246).

Percebe-se que a condição de solicitante de refúgio, na medida em que rompe o elo de ligação com o Estado de origem passa a necessitar ao mesmo tempo alcançar nova ligação com um segundo Estado, e se este falhar na integração ou as razões de perseguição perdurarem, terá que buscar um terceiro Estado de acolhida. Moulin assevera que tal situação "depende, prioritariamente, de sua reintegração territorial e, por consequência, jurídica ao espaço da política governamental" (2011, p. 148).

Essa reintegração territorial enfrentará por sua vez a complexidade em torno das questões envolvendo a fronteira. Para Cardin, o conceito de fronteira decorre de uma construção jurídica que carrega em si estereótipos. Porém, tais conceitos não são capazes de dar conta da complexidade e do dinamismo nas relações econômicas, sociais e culturais manifestadas nos locais limítrofes entre países, haja vista o caráter vivo das fronteiras que estão sempre em movimento, a exemplo das migrações (2013). Alvares e Salla referem que "a questão da fronteira é um aspecto fundamental do imaginário do estado moderno. Geralmente, se consideram que as funções centralizadoras e ordenadoras do estado teriam como seu correlato as fronteiras, os limites da centralização estatal, espaços problemáticos de dominação e de conflito" (2013, p. 12).

Desse modo, aquele que se obriga a deixar o seu país em busca de um novo território dependerá do aparato estatal, responsável pelo reconhecimento de seu *status* de refugiado, conforme os motivos fundados e subjetivos do temor que justificam a fuga para então reintegrar-se a um novo espaço/território e readquirir direitos e deveres que assegurem o mínimo de dignidade humana.

O reconhecimento da condição de refugiado por um Estado significa o resultado de um mero gerenciamento, caso a caso, destinado a fixar a fronteira da cidadania em uma

condição reconhecida como a do Estatuto do Refugiado. O processo da concessão e reconhecimento de refúgio é o resultado da extensão dos mecanismos de controle fronteiriço estatal, que ao não reconhecer a cidadania torna o refugiado sujeito fronteiriço e de fronteira. Sobre a questão Ruiz-Estramil bem coloca que:

> El "asilo" se convierte por tanto como un espacio fronterizo, en donde el sujeto desplazado se rerecoloca dentro de una nueva conceptualización. Este paso deviene una frontera habitable por cuanto que su paso no es automático, sino que se realiza mediante un procedimiento en el cual se "estudia" la pertinencia de un nuevo reconocimiento para el sujeto. El sujeto que deviene asilado se introduce en un procedimiento que le definirá por las carencias de protección en su lugar de origen. Fronterizo también por cuanto que no se trata de un paso automático, sino que se estudia, se examina la pertinencia de ese nuevo reconocimiento para el sujeto (2018, p. 82).

A fronteira passa a ser um campo de produção de subjetividade, com mecanismos próprios que operam sobre o tema migratório e fazem dele uma contingência. Ela se encontra e opera em diversos locais, não necessariamente nas regiões limítrofes entre um Estado e outro. Um exemplo disso é o que ocorre no Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos – Governador André Franco Montoro, também designado pela sigla GRU, considerado o maior do Brasil e da América Latina. Vecchio e Almeida apontam através de pesquisa realizada sobre o GRU que ele registra o maior ingresso de migrantes no país, e, por conseguinte é a fronteira que mais recebe, por meio da Polícia Federal, solicitações de refúgio:

> No ano de 2017, GRU registou um fluxo superior a 37,7 milhões de passageiros, dentre os quais 13,9 milhões são provenientes de vôos internacionais220, o que o permite assim, ser caracterizado como "a maior fronteira internacional do Brasil" em termos de circulação de pessoas, fato no mínimo curioso frente às dimensões de nossas fronteiras terrestres, que se estendem por 16,145 km221 ao longo de 10 países222. É pela via aérea de um estado federativo não limítrofe com outros países que se registra a maior entrada de imigrantes no país. As 539 solicitações de refúgio realizadas em GRU correspondem a aproximadamente 1,6% dos 33.866 pedidos realizados em todo país. O estado de Roraima foi a unidade federativa onde o instituto de proteção mais foi solicitado, havendo 15.955 registros, que representam 47% do total nacional. São Paulo aparece em segundo lugar, com 9.591 pedidos, que perfazem 28%, diferença expressiva para o terceiro colocado, o
> estado do Amazonas com 2.864 pedidos representando 8%. Se considerarmos o número de solicitações de refúgio no desembarque em GRU em comparação ao número do estado de São Paulo, há um salto proporcional de 1,6% no território nacional, para 5,6% no território estadual. (2018, p. 557-565).

Ainda sobre as fronteiras e o papel do Estado, o cenário contemporâneo se apresenta como um limitador aos deslocamentos forçados. Nessa esteira, cumpre referir o que abordam os autores Alvarez e Salla:

> Ao considerar-se que o estado-nação desempenha um papel apenas negativo, que coloca obstáculos à intensificação dos fluxos humanos, própria da mundialização contemporânea, perde-se de vista um aspecto indissociável dessa mesma mundialização: que novas formas de governo dos homens também estão emergindo e que desenham novos dispositivos de poder na contemporaneidade. As fronteiras, por exemplo, não são diluídas na contemporaneidade, mas ganham nova complexidade em termos econômicos, políticos e sociais (2013, p. 15).

Tais limitações podem ser vislumbradas no poder discricionário que um Estado tem em considerar determinado deslocamento forçado merecedor da condição de refúgio ou não. No Brasil, como já abordado na sessão anterior, sabe-se que o país é signatário de Tratados Internacionais e obrigações que afastam a possibilidade de fechamento de fronteiras, limitação do número de ingresso de solicitantes de refúgio ou ainda a devolução dos mesmos ao país de origem. Dessa feita, há de referir o exemplo da chegada Haitiana as fronteiras do país. Inicialmente, solicitavam o *status* de refugiados. Contudo, as solicitações de refúgio efetuadas pelos haitianos foram negadas pelo CONARE, por não se enquadrarem no *status* de refugiado. Segundo o Comitê, os pedidos carecem de fundado temor de perseguição, consoante dispõe a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 (PINTO, 2018, p. 80).

A decisão política do Estado brasileiro foi a de conceder visto por razões humanitárias, por considerarem, arbitrariamente, que se tratava de migração econômica. Porém, tal mobilidade humana possui como característica principal o elemento da coerção, onde a extrema vulnerabilidade é que deve ser entendida como fator coercitivo que leva os haitianos a tomarem a decisão de migrar, visto que existe uma ameaça à vida e à subsistência dessas pessoas, e não apenas visam uma melhoria de vida (PINTO, 2018, p. 67).

No entanto, em resposta à grave situação do Haiti e do aumento significativo do fluxo de deslocados forçados, países latino-americanos têm utilizado a Declaração de Cartagena, de 1984 para conceder o *status* de refugiado aos haitianos que migram para o Peru e o México. Sobre a questão, Terminiello destaca que "*Perú y México han aplicado la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena para extender la protección bajo la normativa sobre refugiados a personas que han huido de Haití tras el devastador terremoto que azotó el país en enero de 2010*" (2012, p. 161).

A partir de casos como o mencionado, a decisão meramente política ao conceder uma proteção de cunho humanitário, visto que não se enquadram na categoria de refúgio, a exemplo do migrante econômico, ou que por outras razões não querem recorrer a tal procedimento, acaba construindo com o Estado "anfitrião" um jogo de estratégias que

possibilitam contextos de um sujeito que se torna consciente das possibilidades entre as quais ele pode se mover. Da mesma forma, o próprio Estado acaba por enfraquecer o instituto do refúgio, se perfectibilizando como mecanismo de controle fronteiriço e criando uma fronteira conceitual.

Considerações Finais

O atual cenário de deslocamentos forçados tem implicado em colocar aquele que chega a um espaço fronteiriço, ou seja, a figura do solicitante de refúgio/refugiado, o que se pode chamar de entre lugar, um interstício. E, por sua vez será realocado, caso o poder estatal o reconheça como refugiado dentro de uma categoria criada pelo Estado, podendo ser definida de refugiado como fronteira.

A categoria de refugiado tradicional, conforme dispõe o Estatuto de 1951 somado ao Protocolo de 1967, representa um elemento inquietante na ordem internacional, na medida em que a condição de refugiado rompe a identidade entre o humano e o cidadão, entre o nascimento e a nacionalidade. Deste modo, ao restringir uma categoria dentro de um contexto eurocêntrico onde deverá haver: "fundado temor de perseguição por causas de raça, nacionalidade, religião, opinião política e grupo social", como é possível pensar tal conceito visto que não encontra relação no conceito de direitos humanos? De acordo com Agamben o refugiado representa um elemento inquietante na ordem do Estado-nação; a sua condição rompe a identidade entre o humano e o cidadão, e conceito de refugiado tradicional não encontra relação no conceito de "direitos humanos". Além disso, "o humanitário separado do político não pode senão reproduzir o isolamento da vida sacra sobre o qual se baseia a soberania, sendo o paradigma biopolítico para o qual ele não consegue encontrar solução" (2010, p. 130).

Para orientar esforço neste sentido, a implementação de políticas públicas se fazem urgentes. Atores da sociedade civil e a Secretaria Nacional de Justiça vêm, sobretudo, a partir de 2014, momento em que ocorreu em Brasília a comemoração de Cartagena+30, onde se reuniram países da América Latina e Caribe, atuando no sentido de construir uma agenda de articulações com finalidade de pauta para pensar políticas públicas em cada Estado. Dentre elas pode-se mencionar a articulação administrativa para a acolhida de refugiados. Ademais, direcionar o olhar para perspectivas em nível regional poderá contribuir com a abertura de

novos horizontes em prol da revisitação de um conceito que aborda migrações e que não mais acompanha a complexa realidade social.

Migrar é um direito humano, como bem reconhecem os instrumentos internacionais de proteção humana, entretanto perpetuam as contradições impostas entre a lei e a vida humana, eis que a cidadania plena não é estendida a todos. Como bem afirmava Hannah Arendt, o que predominava e continua a predominar no cenário internacional é a carência do "direito de pertencer à determinada comunidade", "direito de pertencer à humanidade", assim como o "direito a ter direitos". (ARENDT, 1990, p. 330). Os refugiados, portanto não teriam direitos porque não fazem parte e não são membros de um Estado? Diante destas inquietações, em que à vulnerabilidade dos refugiados não é reconhecida pelo poder do soberano, cabe a reflexão de se (re) pensar o Estado contemporâneo e sua forma de atuação. A necessidade de pensar a possibilidade de um Estado promotor do desenvolvimento e da inclusão social é fundamental para o fortalecimento da democracia e para a garantia de dignidade humana daqueles que migram e que se encontram na condição de vida nua. Nota-se que a adoção de uma cultura política, ações, estratégias e políticas públicas voltadas à atenção aos solicitantes de refúgio é uma questão primordial a ser abordada pelo sistema internacional.

Referências Bibliográficas

ACNUR, **Tendências Globais sobre refugiados e outras populações de interesse do Acnur**. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>. Acesso em novembro 2018.

AGAMBEN, Giorgio. Homo Sacer. O poder soberano e a vida nua I. Tradução Henrique Burigo, 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2010.

ALVAREZ, Marcos César e SALLA, Fernando. **Estado-nação, fronteiras, margens**. Redesenhando os espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo. Civitas: Porto Alegre. v. 1,3 n. 1, p. 9-26, jan.-abr. 2013.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo** - Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. Companhia das Letras, 1990.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

_____. **Vidas Desperdiçadas**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor: 2005.

CARDIN, Eric Gustavo. **Teoria das fronteiras e totalidade**. Capítulo do artigo "Para Pensar as Fronteiras: Apontamentos Iniciais para a Construção de Uma Teoria das Fronteiras" apresentado e discutido no III Seminário Nacional de Geografia Política, ocorrido em Manaus/AM em Maio de 2013.

CERNADAS. Pablo Ceriani. **A linguagem como instrumento de política migratória**. SUR 23 - v.13 n.23, 97 – 112, 2016. Disponível em: <http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/8-sur-23-portugues-pablo-ceriani-cernadas.pdf>. Acesso em novembro de 2018.

Declaração de Cartagena. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em novembro de 2018.

GODOY, Gabriel Gualano de. **O que Significa Reconhecimento da Condição de Refugiado**? In Liliana Lyra JUBILUT; Gabriel Gualano de GODOY (Orgs.) Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97 São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

JUBILUT, Liliana Lyra, MADUREIRA, André de Lima. **Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de cartagena + 30**. Dossie migrações forçadas. "REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004302> Acesso em novembro de 2018.

Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>.Acesso em novembro de 2018.

MOULIN, C. **Os direitos humanos dos humanos sem direitos**: refugiados e a política do protesto. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 26, n. 76, p. 145-224, 2011. Disponível em: <http://www. scielo.br/pdf/rbcsoc/v26n76/08.pdf>. Acesso em novembro de 2018.

REDIN, Giuliana. Direito de imigrar: **Direitos Humanos e Espaço Público**. Florianópolis: Conceito, 2013.

PINTO, Joseane Mariéle Schuck. **Os Deslocamentos Forçados de Haitianos e suas Implicações**: Um desafio global na sociedade de risco. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

RUIZ-ESTRAMIL, Ivana. (2018). ***El refugiado***: sujeto de frontera, sujeto fronterizo. Iberoamérica Social: revistared de estudios sociales IX, pp. 77 - 93. Recuperado en <https://iberoamericasocial.com/refugiado-subjeto-frontera-subjeto-borderizo>. Acesso em novembro de 2018.

TERMINIELLO, Juan Pablo. **Hacia un cambio de paradigma en el abordaje de los desastres naturales y el cambio climático como amenazas a los derechos humanos**. Realidades, enfoques y desafíos. Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo

| ISSN 2250-8120 | pp. 99-140 Año II, N.o 2 | Noviembre de 2013. Disponível em: <http://www.palermo.edu/derecho/pdf/DA_N3_03.pdf>. Acesso em novembro de 2018.

VECCHIO, Victor Antonio Del e ALMEIDA, Vitor Bastos Freitas de. GRU - **A maior fronteira brasileira**: uma análise sobre o fluxo migratório e os pedidos de refúgio no aeroporto internacional de guarulhos em comparação aos índices nacionais, p. 557-570. In Migrações Fronteiriças/Rosana Baeninger; Alejandro Canales (Coordenadores); João Carlos Jarochinski Silva; Luís Renato Vedovato; Daniel Nagao Menezes; Duval Fernandes; Sidney Silva; Roberta Peres; Clodoaldo Anunciação; Joice Domeniconi (Organizadores) – Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018.