



RETROSPECTIVA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS PARA REFUGIADOS PÓS SEGUNDA GUERRA: DISCUSSÕES SOBRE AVANÇOS E CARACTERÍSTICAS EM DIFERENTES TIPOS DE GOVERNO

Autoria

Andréia de Fátima Hoelzle Martins - hmartins.andreia@gmail.com

Prog de Pós-Grad em Admin - PPG-ADM/UFV - Universidade Federal de Viçosa

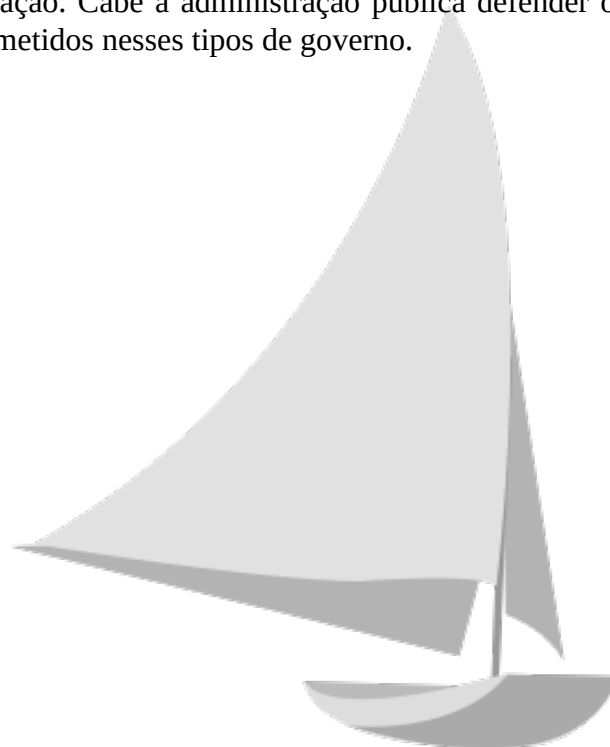
Vinicius de Souza Moreira - vinicius.moreira@unifal-mg.edu.br

Agradecimentos

Agradeço à CAPES por financiar essa pesquisa

Resumo

O artigo tem como objetivo realizar uma retrospectiva das políticas migratórias brasileiras para refugiados do período pós segunda guerra até 2019, com a finalidade de trazer apontamentos sobre a relação do tipo de governo políticas não obrigatórias – como é o caso das políticas para refugiados. A partir de dados secundários o artigo traz o movimento das políticas migratórias e como essas modificam-se de 1946 à 2019, destacando que o Brasil teve, por muito tempo, heranças de uma política conservadora, nacionalista e racista; e mesmo adquirindo significativos avanços no período democrático, ainda precisa melhorar quanto a assistência do refugiado após a legalização do mesmo no país. Tais avanços, no entanto, parecem ameaçados por uma nova onda nacionalista, conservadora, que já levou o país a ser retirado do Pacto Global de Migração. Cabe a administração pública defender o direito desses grupos historicamente comprometidos nesses tipos de governo.





RETROSPECTIVA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS PARA REFUGIADOS PÓS SEGUNDA GUERRA: DISCUSSÕES SOBRE AVANÇOS E CARACTERÍSTICAS EM DIFERENTES TIPOS DE GOVERNO

Resumo

O artigo tem como objetivo realizar uma retrospectiva das políticas migratórias brasileiras para refugiados do período pós segunda guerra até 2019, com a finalidade de trazer apontamentos sobre a relação do tipo de governo políticas não obrigatórias – como é o caso das políticas para refugiados. A partir de dados secundários o artigo traz o movimento das políticas migratórias e como essas modificam-se de 1946 à 2019, destacando que o Brasil teve, por muito tempo, heranças de uma política conservadora, nacionalista e racista; e mesmo adquirindo significativos avanços no período democrático, ainda precisa melhorar quanto a assistência do refugiado após a legalização do mesmo no país. Tais avanços, no entanto, parecem ameaçados por uma nova onda nacionalista, conservadora, que já levou o país a ser retirado do Pacto Global de Migração. Cabe a administração pública defender o direito desses grupos historicamente comprometidos nesses tipos de governo.

Palavras-chave: Políticas Migratórias para Refugiados; Migração; Políticas de Migração do Brasil

1. Introdução

O cenário contemporâneo, especificamente pós guerra-fria, tem sido marcado por intenso fluxo migratório. As demarcações (não só geográficas, mas sociais, econômicas, étnicas e culturais) entre países do norte e sul global têm produzido grande número de migrantes, que por terem suas ambições econômicas e/ou direitos básicos negados, saem de seus países de origem em busca de novas oportunidades, que faz com que a geografia dos movimentos tenha relacionada com a configuração da economia mundial (CASTLES, 2004).

Inseridas nesse contexto estão as migrações de crise ou migrações forçadas, caracterizadas por serem ocasionadas por guerras, conflitos ideológicos, políticos ou militares, desastres naturais e/ou severas restrições econômicas em determinado país ou região (CALEGARI, 2018). A natureza destes fluxos é o que dá origem a modalidade migratória conhecida como refugiado.

Embora existam discordâncias jurídicas e acadêmicas em relação ao conceito de refugiado, assume-se nessa pesquisa a definição do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), que considera refugiado aquele que sofre “violação maciça dos direitos humanos”. Segundo a ACNUR (2018) 65,6 milhões de pessoas no mundo saíram forçosamente de casa, dentre elas, 22,5 milhões de migrantes na categoria de refugiados (mais da metade desses são menores de 18 anos).

Conforme os dados da agência (2018), 55% dos refugiados são provenientes do Sudão do Sul (1,4 milhões), Afeganistão (2,5 milhões) e Síria (5,5 milhões), enquanto três principais países de acolhida têm sido a Turquia (2,9 milhões), o Paquistão (1,4 milhões) e o Líbano (1 milhão). Boa parte desses dados podem ser explicados devido a guerra civil da Síria (maior origem de refugiados) e as proximidades da Turquia e Líbano do confronto.

Diferente das migrações econômicas, as migrações forçadas têm seu destino normalmente definido pela proximidade geográfica e por políticas de migração que facilitem o acesso e garantam direitos básicos ao refugiado. Assim, a configuração da economia global, nesse caso, não é maior determinante para a escolha do país de destino. Embora, como destacado por Castles (2002), economia, globalização e refúgio possuem forte relação, tendo em vista que o abuso dos direitos humanos normalmente ocorre em países marginalizados da lógica econômica mundial, quando não influenciados (ou patrocinados) pelos países do norte.



Ainda assim, estes têm dificultado o processo migratório, inclusive no caso dos refugiados (BAENINGER, 2018). No caso do confronto da Síria, a Alemanha foi o país que mais aceitou o pedido de refúgio dos sírios na União Europeia. Entretanto, a soma dos asilos à refugiados sírios na Europa e Reino Unido não chega ao número de refugiados registrados somente pelo Líbano (UNHCR, 2016).

Menos da metade dos sírios que buscam asilo na união europeia conseguem obter status de refugiados (CALEGARI e BAENINGER, 2016). A dificuldade de obter asilo nesses países colocam as migrações sul-sul em um diferente cenário. O Brasil, por exemplo, recebeu, só em 2016, sendo esse o menor número dos últimos 3 anos, aproximadamente 11.000 registros de solicitação de refúgio, e possui hoje 9.552 reconhecidos (CONARE, 2017).

Segundo o Conare (2017) o Brasil deferiu 83% dos pedidos de refúgio de pessoas de nacionalidade Síria realizados em 2016, tendo em vista a normativa nº 17, de 20 de setembro de 2013, tal que previa a concessão de visto apropriado ao cidadão sírio que manifestasse vontade de buscar refúgio no Brasil. A normativa justifica-se pelo agravamento das condições de vida no país do conflito armado, esta estava prevista para terminar em 2015, e já foi estendida até 2017 (CALEGARI E BAENINGER, 2016).

Conforme apontado pelo Ipea (2017), nove, de dez refugiados foram acolhidos por países do Sul Global ou intermediários. O aumento dos números de asilo não são proporcionais à evolução das políticas migratórias, que ao refletirem ainda o contexto das décadas de 50 e 60, a concessão de visto e de documentos de identificação ainda são prioridade. O novo contexto de migrações forçadas, que colocam a rota sul-sul como possibilidade significativa faz com que sejam relevantes legislações e migratórias mais amplas.

Nesse sentido destaca-se que a previsão legal em relação às políticas migratórias exerce importante papel no contexto das migrações de crise. Tais políticas estão atreladas à interesses nacionais e internacionais e englobam questões políticas, econômicas, sociais, históricas e ideológicas (LOESCHER, 1996). Entretanto, Abadía (2016), Shumacher e Salum (2017) chamam a atenção para o baixo compromisso com a justiça social e pouca solidariedade característica dos indivíduos em relação à imigração, principalmente europeus, que dificulta a crise migratória atual e representam forte pressão interna contra políticas mais receptivas à refugiados.

Os mesmos autores ressaltam que concomitante a isso há o surgimento de governos de extrema direita e com cunho totalitário e nacionalista, que vão contra o ideal de migração e compromisso com os direitos humanos, implicando em legislações que negam os direitos de cidadania dos grupos refugiados. Tal contexto acontece juntamente com a maior crise migratória mundial, em que 3,4% da população passa por deslocamento forçado em proporções nacionais e internacionais (ACNUR, 2018).

No Brasil, por exemplo, o novo governo (2019-2022) assume características nacionalistas e conservadoras, que, inclusive, já resultou na saída do Brasil do Pacto Mundial de Migração, elaborado pela ONU, no qual 164 países fazem parte (CARTA CAPITAL, 2019). Nesse sentido, o objetivo desse artigo é realizar uma retrospectiva do pós segunda guerra até 2019 das políticas migratórias para refugiados, de modo a trazer indícios para a reflexão de como o tipo de governo regente implica sobre políticas não obrigatórias – como é o caso das políticas migratórias para refugiados.

Para tanto, utilizou-se de pesquisa documental, que reuniu fontes científicas e documentos e artigos de jornal sobre as políticas migratórias no período estabelecido. As fontes científicas foram encontradas na base de periódicos capes a partir das buscas de palavras-chave políticas de migração para refugiados, políticas migratórias e refugiados e resultaram em artigos e teses que trataram dessas políticas no Brasil. Os documentos resumiram-se principalmente em textos de leis, enquanto os artigos de jornal foram utilizados para explicar o período mais recente (2017-2019), que possui poucas publicações científicas sobre o assunto.



Assim, após essa introdução é apresentado um tópico sobre as políticas de migração e a nova onda nacionalista que permeia a crise migratória mundial. O terceiro tópico traz a retrospectiva da política migratória brasileira desde a pós segunda guerra à 2019. Por fim, o tópico de considerações finais visa trazer apontamentos sobre os resultados encontrados e reflexões a cerca do futuro das políticas migratórias brasileiras para refugiados.

2.1. Políticas de migração para refugiados

Entende-se por política migratória a regulação dos direitos e deveres do migrante ao ingressar em território brasileiro, assim como prevê as garantias e políticas públicas em relação à moradia ou estadia do estrangeiro no país (BRASIL, 1988). Ao tratar do migrante e visitante, a política migratória brasileira engloba os direitos e deveres do refugiado, bem como as condicionalidades para seu reconhecimento como tal.

O atendimento da demanda de mão de obra, a segurança nacional, o cumprimento de tratados internacionais e o atendimento a questões humanitárias costumam ser preocupações recorrentes do gerenciamento da política de migrações (SALOMON, 1991). No que tange a política para refugiados (*refugee policy*), embora não haja literatura consolidada que trate sobre o tema, Moreira (2012) defende que esta está relacionada, principalmente, com questões de ordem política.

Conforme defendido pelo autor, a gestão do problema dos refugiados não é uma política obrigatória ou que tem exigências mínimas estabelecidas, sendo assim, cabe ao Estado o direito de decidir a respeito do recebimento desses grupos e sobre como esses serão recebidos no território. Assim, embora haja um regime internacional referente aos refugiados que sugira uma política padrão, pautada nos direitos humanos, para a acolhida desses povos (SALOMON, 1991), é o governo de cada nação, juntamente com sua orientação ideológica e condutas políticas que norteiam a normatização desse tipo de política.

Isso faz com que as políticas migratórias sejam moldadas conforme o interesse nacional em relação às pressões internas e externas (MEYERS, 2000). Conforme abordado pelo autor, tal política engloba deliberações entre diferentes ministérios e, ao sofrer interferência dos acordos internacionais, pode ser instrumento de política externa. Especialmente em um mundo globalizado – e, portanto, com a tendência de expandir as fronteiras de pessoas e capitais – estas interferem diretamente na política externa de um país.

No caso dos refugiados, a temática é acompanhada da imagem de uma nação preocupada com as demandas de ordem humanitária, o que interfere nas decisões perante esses fluxos (JACOBSEN, 1996), principalmente quando se englobam situações constantemente monitoradas pela mídia. Adicionalmente, a política em relação aos refugiados também é influenciada por interesses demográficos, econômicos e/ou políticos (MOREIRA, 2012).

O tipo de regime governamental normalmente interfere nos fatores que irão predominar no processo decisório quanto aos imigrantes em geral, incluindo refugiados. As políticas de Regulação estão relacionadas ao controle dos fluxos migratórios e aos critérios utilizados para regularizar os imigrantes. As regras de entrada também podem ser influenciados pelos aspectos históricos que relacionam os países de refúgio, com o país de nacionalidade dos solicitantes de refúgio, podendo ser uma oportunidade de superação de divergências anteriores e podendo reforçar tais diferenças (ZOLBERG, 2001).

O acolhimento a refugiados costuma ser parte da estratégia de adquirir legitimidade no contexto internacional. Não só os atores internacionais, mas também os nacionais permeiam as decisões quanto às políticas regulatórias para refugiados. As pressões internas dependem também do contexto econômico e social e das características culturais de um país que o moldam como mais ou menos propenso à recepção dos solicitantes de refúgio (MOREIRA, 2012).



Além de realizar pressão nos países a favor do direito dos refugiados, e ainda, tornar público os problemas vivenciados pelos solicitantes de refúgio, tais atores também trabalham no recolhimento de recursos para atender as demandas básicas dos refugiados ou no acolhimento de refugiados em campos de refugiados até a liberação de reassentamento em algum país. Um desses atores é a *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), criada em 1950, com sede em diversos países, inclusive no Brasil, em que é denominada Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

Assim como exposto anteriormente as políticas migratórias que regulam o fluxo das fronteiras nacionais, bem como as políticas públicas dedicadas à refugiados, são moldadas conforme a característica ideológica do governo regente, que definem muitos dos interesses nacionais, bem como de pressões internas e externas (MEYERS, 2000). Sobre as pressões internas, essas têm assumido, em muitos casos, graus de xenofobia e intolerância à recepção de refugiados.

Para Shumacher e Salum (2017) as reações pouco solidárias dos europeus e a crise de migração da Europa ilustram a profundidade do problema das migrações em massa, como encaixa-se a maioria dos refugiados. Os autores sinalizam, no entanto, que a falta de compromisso com a justiça social em relação a migração é um fenômeno mundial. Nessa compreensão, essa questão não pode ser tratada como qualquer processo de mobilidade, mas exige leituras que abarcam as discussões de justiça e reconhecimento social (SHUMACHER; SALUM, 2017).

Abadía (2016) argumenta a respeito dessa falta de empatia e aponta seu impacto na receptividade dos países, especialmente os do norte global, com os migrantes. Fato é, que a “cegueira moral” não é manifestada apenas pelos atores hegemônicos, mas pelos próprios atores que têm parte dos seus direitos negados. Concomitante a isso, Stumpf (2006) alega que a migração tem sido entendida como uma ameaça a instabilidade econômica e associada ao crime, por essa razão o autor utiliza o termo “Crimmigration”.

Schumaquer e Salum (2017, p.19) ao fazerem um apontamento para a reformulação das políticas migratórias, destacam que “o avanço dos mercados como forças globais, com o recuo da soberania nacional, com o crescimento do crime organizado e com a obsessão pela segurança” afetam a política migratória, principalmente tratando-se das migrações em massa dos refugiados. Tais ideais têm gerado movimentos nacionalistas, que reclamam o conservadorismo e a identidade nacional (YUVAL-DAVIS, 2011).

3. Política brasileira para refugiados: Período pós segunda guerra até 2019

A escolha de tratar das políticas migratórias para refugiados após a segunda guerra mundial é proveniente da quantidade de refugiados gerados pela guerra e do grande número dessa categoria de migrantes recebida pelo Brasil. É também nesse período que foi estabelecido internacionalmente o Estatuto do Refugiado fruto da Convenção de 1951 de refugiados da ONU, no qual entrou em vigor apenas em 1967 e foi repassado aos governos (ACNUR BRASIL, 2019).

Moreira (2012) atribui a decisão de receber os refugiados do pós segunda guerra aos interesses econômicos, étnicos e demográficos da época, período em que necessitava-se fortalecer áreas como a indústria e agricultura. Além disso, o recebimento de refugiados soviéticos contribuía para deslegitimar a união soviética, estando também relacionada ao atendimento de objetivos na política externa.

A autora ressalta que a política era extremamente seletiva (o que a relaciona com interesses étnicos), reconhecendo e regularizando como refugiados apenas os solicitantes de refúgio europeus. Tal política, está estritamente relacionado com o período de governo Getúlio Vargas, principalmente com o Estado Novo, que visava o embranquecimento da população e a



formação de grupos que corroborassem o ideal cultural nacionalista que inicia com a era Vargas.

Silva (2013) ressalta que a aceitação e legalização de refugiados no país, à época, estavam condicionados à utilidade dessas pessoas para o projeto nacionalista e anti-comunista para o Brasil. Tal projeto, excluía judeus e assírios, uma vez que esses eram classificados como “não brancos” e, além disso, alguns desses grupos, principalmente pertencentes ao leste Europeu, poderiam estar influenciados pelo ideal comunista.

Com o fim do governo Getúlio Vargas, Eurico Gaspar Dutra assume o Brasil e entende como importante a entrada de imigrantes, incluindo refugiados, desde que selecionados com critérios, critérios esses denominados por Salles (2007) como agrícolas e industriais, demonstrando o caráter econômico que regia a política. Embora, nesse período, o país tenha se aberto a refugiados judeus, os critérios étnicos-culturais ainda foram mantidos, assim como se pode ver no “Decreto-lei n. 7.967, de 1945, que estimulava a chegada de imigrantes orientada segundo a necessidade de preservar e desenvolver a composição étnica da população, as características mais convenientes de sua ascendência europeia (Artigo 2º do Decreto)” (SILVA, 2013, p. 121).

Ainda assim, o país foi um dos latino-americanos que mais receberam refugiados e deslocados de guerra, em que os anos de 1946 e 1948 foram importantes para a criação de decretos que asseguravam direitos importantes aos refugiados. É nesse período que é criada a comissão Mista Brasil-Comitê Intergovernamental para Refugiados, que tinham a finalidade de discutir ações para receber esses indivíduos (SILVA, 2013).

Nesse período de abertura, organizações internacionais de refugiados destacavam que grande parte desses possuíam educação formal e especialização profissional, evidenciando a sua capacidade econômica. Percebe-se nesse período, que o critério agrícola, pouco a pouco dá lugar ao critério industrial, privilegiando refugiados com especialidade para a indústria

O Brasil é o primeiro país do sul-americano a certificar a convenção da ONU de 1951, na qual foi elaborado o Estatuto dos refugiados. O fato aconteceu durante a administração de Jânio Quadros (DE SÁ, 2011). Silva (2013) destaca que as instituições não governamentais, dentre elas, instituições religiosas, exerceram importante papel no serviço a refugiados, uma vez que as políticas para refugiadas dependiam da vontade soberana Estatal, que mesmo fazendo parte do pacto, nem sempre asseguravam o que estava acordado no Estatuto.

Durante o pós guerra, o país ficou conhecido por receber muitos refugiados da guerra (reconhecidos e não reconhecidos), fato que foi significativo na história do Brasil. O período ditatorial, entretanto, fechou as fronteiras em nome da segurança nacional e passa a ver o estrangeiro como ameaça aos nativos e a decisão de receber imigrantes como uma questão relativa à soberania nacional. Moreira (2012) ressalta que o Brasil que antes recebia refugiados passou a gerar refugiados, à medida que os perseguidos políticos solicitavam refúgio em outros países.

É válido ressaltar que ainda nesse período não haviam normas que previam a regularização de refugiados não europeus no País. Embora a ACNUR reconhecesse os Chilenos e Argentinos (também foragidos da ditadura) como refugiados, a legislação brasileira não os reconhecia como tal. Considerando que esses também eram foragidos políticos, era inexistente o interesse em regularizá-los no país. (MOREIRA, 2012).

Silva (2013) chama a atenção que a igreja católica foi uma instituição importante para a recepção de presos políticos, denunciando que esses sofriam de extrema violação de seus direitos humanos. Segundo o autor a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) foi uma das principais organizações que trabalhavam nesse contexto. Juntamente a essas organizações, podemos ressaltar a Comissão de Justiça e Paz (São Paulo) e a Caritas Brasil Rio de Janeiro).



Mariano (2003) ainda ressalta que o governo brasileiro não só rejeitou pedidos de refúgio à presos políticos, como sequestrou alguns dos solicitantes para devolvê-los seus países, contribuindo com regimes totalitários vizinhos. É nesse contexto que a ACNUR vem em missão para o Rio de Janeiro com o intuito de reconhecer os refugiados e tirá-los do Brasil. A época, o governo aceitou a presença da instituição, mas não reconhecia refugiados no território nacional (exceto europeus), dando a eles a classificação de turista (MOREIRA, 2012; SILVA, 2013).

A década de 80 marcou o período de reconstrução dos direitos dos refugiados, em que, em 1987, estabeleceu-se a Resolução n.17, que passa a receber “estrangeiros temporários” – portanto, fora da condição de refugiados – que podiam também ser vítimas de perseguições políticas de regimes ditatoriais (SILVA, 2013). Ainda assim, o autor destaca que se manteve o cunho utilitarista econômico das políticas migratórias brasileiras.

Além disso, conferindo a Lei 6.815/80, percebe-se que esta era regida estritamente pelo caráter econômico, no qual a regulamentação do imigrante era interessante apenas em caso de suprimento de mão de obra ou compartilhamento de tecnologia. Percebe-se a relação da lei com o contexto ditatorial, tendo em vista seu caráter desenvolvimentista, conforme pode ser visualizado no trecho abaixo.

Art. 16. O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil.

Parágrafo único. A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os seus aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos (BRASIL, 1980).

Com o fim do regime militar, e a Constituição de 1988, o Brasil precisava legitimar-se internacionalmente como um país democrático, e nesse sentido, conforme dito anteriormente, inicia-se novamente um processo de abertura de fronteiras e recebimento de imigrantes (MOREIRA, 2012).

Em 1991, a partir de uma Portaria Interministerial, n.394 do Poder Executivo, ficou estabelecido que [...] quando um indivíduo tivesse reconhecido sua condição de refugiado no Brasil, ganharia um visto temporário que deveria ser comunicado ao Ministério da Justiça para a publicação no Diário Oficial da União (DOU). Assim, o refugiado que tivesse sua condição publicada poderia requerer na política Federal a carteira de Identidade de Estrangeiro (CIE), que lhe permitia a estadia legal e também a obtenção da Carteira de Trabalho de Previdência Social (CTPS) (SILVA, 2013, p. 140).

Desde então o país recebeu muitas solicitações de refúgio, de indivíduos com diferentes origens, tais quais, Angola, Congo, Libéria. Entretanto, assim como ressalta Moreira (2012) o acolhimento a esses indivíduos restringia-se à liberação de documentos, toda a integração era individualizada, não havendo políticas públicas ou instituições públicas responsáveis por esse processo. Ainda assim, é importante ressaltar que a vinda de angolanos (imigrantes negros) é uma relevante quebra na ideia de imigração para embranquecimento, embora no caso dos Angolanos houvesse proximidade cultural entre esses e os brasileiros.

As administrações de Itamar e FHC convocam a Caritas para contribuir no debate para aperfeiçoar a políticas (legais) para refugiados. A convocação desses grupos para o diálogo caracterizam-se como medidas importantes para a democratização do país e para sua contribuição contra as iniciativas que comprometem os direitos humanos. O Programa Nacional de Direitos Humanos, juntamente com o Projeto de Lei para Refugiados deu origem à lei 9.474/1997, extremamente significativa para os refugiados, que define mecanismos para a



implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências (BRASIL, 1997).

O contexto global do século XXI colocou em pauta a questão migratória. Concomitantemente os constantes conflitos, crises econômicas e desastres naturais, juntamente com a maior cobertura da mídia, ampliaram a demanda de solicitantes de refúgio, fazendo-se necessário o desenho de novas políticas migratórias.

Nesse novo período, o Brasil passa a aceitar Refugiados de diversas partes do mundo, sul-americanos, do Oriente Médio, Europeu, Asiáticos e Africanos, que representavam, até 2012, 63% do total. Essa nova fase descaracteriza a aceitação de refúgio com finalidade de embranquecimento da população e está mais atrelada ao atendimento dos direitos humanos do sujeito solicitante do refúgio. Além disso, é nesse mesmo período que refugiados legalmente reconhecidos passam a ter acesso a políticas públicas de assistência como o Bolsa Família (CALEGARI, 2018).

Com o aumento de solicitações de refúgio, devido ao desastre natural do Haiti, guerra na Síria, dentre outras demandas, houveram novas regulamentações que asseguravam o direito de entrada no país. Solicitantes de refúgio com alta ameaça aos direitos humanos, como os Haitianos e Sírios tiveram o acesso amplificado, adicionado ao direito de regularização no país (CALEGARI, 2014).

No caso dos Sírios, foi estabelecida a Resolução Normativa n.17/2013, que previa:

Artigo 1º Poderá ser concedido, por razões humanitárias, o visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos afetados pelo conflito armado na República Árabe Síria que manifestem vontade de buscar refúgio no Brasil.

Parágrafo único: Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população em território sírio, ou nas regiões de fronteira com este, como decorrência do conflito armado na República Árabe Síria (JUS BRASIL, 2013).

A normativa prevista para finalizar em 2015 foi prorrogada para 2017. Em todos esses casos, pode-se perceber a preocupação apenas com o caráter regulatório da política de refugiados, fator também destacado por Moreira (2012) e Calegari (2018).

A mudança mais atual, embora já em debate a um tempo, foi a nova lei de migração aprovada em maio de 2017, com 20 vetos, pelo então presidente Michel Temer. Ainda que considerada como um avanço para as políticas migratórias brasileiras (salvo os vetos), a política foi votada em meio à muitas pressões internas caracterizadas por discursos fascistas e xenófobos (ASSIS, 2018).

Assis (2018) aponta, dentre os avanços, a garantia de acesso ao migrante (incluindo o refugiado) aos serviços públicos como saúde e educação. Além de também poderem, comprovados os requisitos mínimos, solicitar assistência à programas como o Bolsa Família e Minha Casa Minha Vida.

Apesar dos avanços, há críticas quanto ao veto relacionado à ampliação do conceito de refugiados, que ainda aceita como de direito à solicitação de refúgio àqueles com comprovado risco de perseguição por meio de guerras, perseguições políticas, étnicas ou religiosas (SARTORETTO, 2018). Entretanto, conforme apontado por Assis (2018, p. 622) o veto não considera como refugiados “os requerentes de visto humanitário, as vítimas de tráfico de pessoas, as vítimas de trabalho escravo, os migrantes em cumprimento de pena ou que respondem criminalmente em liberdade e os menores desacompanhados”.

Dessa forma, o veto não permite o avanço da política de refugiados em relação àqueles que também são vulneráveis, e o não reconhecimento de refugiado dos requerentes de visto humanitário faz com que estes não regozijem dos direitos atribuídos à categoria. Além disso,



tal fato coloca em pauta o recebimento de solicitantes de refugio Venezuelanos, atualmente regidos sob o visto humanitário (ASSIS, 2018).

Mais recentemente, o ultimo acontecimento que pode implicar no desenho das políticas migratórias é a saída do Brasil do Pacto global de Migração, estabelecido pela ONU no final de 2018. O pacto apresenta 23 objetivos que têm como intuito a gestão do acolhimento de migrantes refugiados a fim de uma melhor organização das migrações do século XXI. O pacto é motivado pela atual crise migratória mundial, no qual 3,4% da população são deslocados ou refugiados. Segundo a ONU, até 2018 3.323 pessoas morreram ou desapareceram em rotas migratórias, representando um problema de cunho mundial (GLOBO, 2018).

O então presidente Jair Bolsonaro é contra o pacto e defende a soberania do país (CARTA CAPITAL, 2019). Para o presidente “o Brasil é soberano para decidir se aceita ou não migrantes. Quem porventura vier para cá deverá estar sujeito às nossas leis, regras e costumes, bem como deverá cantar nosso hino e representar nossa cultura. Não é qualquer um que entra em nossa casa, nem será qualquer um que entrará no Brasil via pacto adotado por terceiros. NÃO AO PACTO MIGRATÓRIO”, conforme publicou em seu twitter dia 9 de janeiro de 2019. A publicação do presidente foi curtida por aproximadamente 41 mil pessoas (CARTA CAPITAL, 2019).

É válido ressaltar que o discurso do presidente claramente apresenta ideal nacionalista e anti-pluralista, assim como aquele defendido pela primeira gestão do governo Vargas. Ademais, assim como afirma o Secretário-Geral da ONU, António Guterres o pacto não fere a soberania nacional, tendo em vista que trata-se de uma cooperação internacional sem quaisquer imposições ou estabelecimentos de vínculos jurídicos.

4. Considerações Finais

Conforme exposto, pode-se perceber que as políticas migratórias obedecem à um movimento ideológico e de interesse político que se modifica a medida que também muda o governo e o contexto histórico. Destaca-se que a primeira fase do Vargas é demarcado por seu caráter conservador, nacionalista e racista (embranquecimento da população), que implica em políticas migratórias excludentes e abriga apenas refugiados europeus (brancos).

Tal característica tem consequências nas delimitações da política migratória do pós-segunda guerra, que sofre pressões internacionais para a recepção do grande número de refugiados gerados pela guerra. Embora haja nesse período significativa recepção desses indivíduos nesse período, vê-se que esse novo contexto das políticas pode ser caracterizado por seu cunho ideológico (comunismo x capitalismo) e econômico (critérios agrícolas e industriais) no acolhimento de refugiados. Os avanços obtidos nesse período foram substituídos pelo período conservador que dominou o período militar a partir de 1964, guiado por uma luta contra estrangeiros e o ideal comunista.

A partir de 1980 acompanhamos a redemocratização, que trouxe avanços significativos e redesenhou a política para refugiados, com destaque a legislação de 1997. Tal período, especialmente após 1998, foi marcado por governos mais comprometidos com a democracia e o atendimento dos direitos humanos, em que o país passa a legalizar refugiados negros, e provenientes de outras partes do mundo, que não a Europa.

A característica do período quebrou o cunho racista, pelo menos enquanto legislação, que era característico da normatização brasileira. Ainda assim, chama-se atenção para o foco apenas no aspecto legal da integração, não preocupando-se com políticas públicas direcionadas à integração e assistência do refugiado após a legalização no país. Entretanto, o país passa agora por mais uma fase de conservadorismo e nacionalismo, que pode resultar em perdas



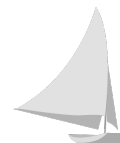
significativas nos avanços conquistados no período democrático, corroborando mais uma vez para a ideia de que as políticas não obrigatórias são ameaçadas por governos conservadores.

Acredita-se que foi cumprido o objetivo de trazer a retrospectiva da política migratória para refugiados brasileira e apontar caminhos para o debate quanto ao tipo de governo e as políticas desenhadas. É importante destacar que até a década de 90 havia forte compromisso econômico e ideológico nas políticas para refugiados, que feriam o comprometimento com os direitos humanos. Nesse sentido, sinalizo que as principais conquistas são muito recentes, necessitando de melhor consolidação para que o Brasil contribua com seu papel humanitário frente a crise migratória mundial.

Defende-se que todo país é responsável pelas crises geradas e que todo ser humano tem o direito de ser protegido, assim como estabelece a carta de direitos humanos da ONU. Diante da nova ameaça conservadora e nacionalista, cabe a academia refletir como frear e defender o direito das minorias, nesse caso, tratando-se do refugiado, historicamente comprometida nesses tipos de governo. Além disso, cabe também a administração pública chamar atenção para a pauta migratória e para o papel dos Estados em meio ao contexto vivenciado.

5. Referências

- ABADÍA, M. Refugees and global justice: an intersectional approach on the vulnerability of citizenship. **Forma Breve**, n. 13, p. 591-599, 2016.
- AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS – ACNUR. **Dados sobre Refúgio**. 2018. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>>. Acesso em 28 fev. 2019.
- ASSIS, G. A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFIOS. In: BAENINGER, Rosana; BÓGUS, Lúcia; MOREIRA, Júlia; *et al.* (org). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População Elza Berquó – Nepo/Unicamp, p.609-623, 2018.
- BAENINGER, R. CONTRIBUIÇÕES DA ACADEMIA PARA O PACTO GLOBAL DA MIGRAÇÃO: O OLHAR DO SUL. In: BAENINGER, Rosana; BÓGUS, Lúcia; MOREIRA, Júlia; *et al.* (org). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População Elza Berquó – Nepo/Unicamp, 2018.
- BRASIL. LEI Nº 6.815, DE 19 DE AGOSTO DE 1980. 1980. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6815-19-agosto-1980-366138-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 jan. 2018.
- _____. **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.
- _____. LEI Nº 9.474, DE 22 DE JULHO DE 1997. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em 01 fev. 2019.
- CALEGARI, Marília; BAENINGER, Rosana. From Syria to Brazil. **Forced Migration Review**, nº51, jan., p.96, 2016.
- CALEGARI, M. Condições de vida dos refugiados sírios em São Paulo. In: BAENINGER, R.; BÓGUS, L.; MOREIRA, Júlia; *et al.* (org). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População Elza Berquó – Nepo/Unicamp, p. 325-228, 2018.
- CARTA CAPITAL. **Entenda o Pacto Global de Migrações da ONU que o Brasil deixou**. 2019. Disponível em: <<http://www.cartaeducacao.com.br/carta-explica/entenda-o-pacto-global-de-migracoes-da-onu-que-o-brasil-deixou/>>. Acesso em 06 fev. 2019.
- CASTLES, S. Migration and community formation under conditions of globalization. **International migration review**, v. 36, n. 4, p. 1143-1168, 2002.
- _____. Why migration policies fail. **Ethnic and racial studies**, v. 27, n. 2, p. 205-227, 2004.



- CONSELHO NACIONAL DE REFUGIADOS – CONARE. Refugio em Números. 2017. Disponível em: < <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/01/refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- DE SÁ, W. Uma nova função da defensoria pública perante o direito internacional dos Direitos Humanos. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n.4, 2011, p.81-96.
- GLOBO. Entenda o que é o Pacto Mundial para Migração. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/12/11/entenda-o-que-e-o-pacto-mundial-para-migracao.ghtml>>. Acesso em: 06 fev. 2019.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Refúgio no Brasil : caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014) / João Brígido Bezerra Lima *et al.* (org). Brasília: Ipea, 2017.
- JACOBSEN, K. Factors influencing the policy responses of host governments to mass refugee influxes. *International migration review*, New York, v. 30, n.3, p. 655-678, 1996.
- LOESCHER, Gil. **Beyond charity: International cooperation and the global refugee crisis: A twentieth century fund book**. Oxford University Press, 1996.
- MARIANO, N. As garras do Condor – como as ditaduras militares da Argentina, do Chile, do Uruguai, do Brasil, da Bolívia e do Paraguai se associaram para eliminar adversários políticos. Petrópolis: Vozes, 2003.
- MEYERS, E. Theories of International Immigration Policy: a Comparative Analysis. **International Migration Review**. New York, v. 34, n. 4, p. 1.245-1.282, 2000.
- MOREIRA, J. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)**. Tese (Doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP, 2012.
- SALOMON, K. **Refugees in the cold war: toward a new international refugee regime in the early postwar era**. Lund: Lund University Press; Bromley: Chartwell-Bratt, 1991.
- SALLES, T. A política Imigratória Brasileira no Pós-Segunda Guerra Mundial e os Refugiados: Uma leitura da revista de imigração e colonização. **Cena Internacional**, v.9, n.2, p.184-2010.
- SARTORETTO, L. AMPLIAÇÃO DA DEFINIÇÃO DE REFUGIADO NO BRASIL E SUA INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. In: BAENINGER, R; BÓGUS, L.; MOREIRA, J; *et al.* (org). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População Elza Berquó – Nepo/Unicamp, p. 670-687, 2018.
- SCHUMACHER, A.; SALUM, G. Reconhecimento social e orientação de políticas para migrantes e refugiados. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 5, n. 1, p. 17-36, 2017.
- SILVA, C. **A política brasileira para refugiados (1998-2012)**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós Graduação em Ciência Política. Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 292f. 2013.
- STUMPF, J. The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power”(2006) 56. **Am UL Rev**, v. 2, p. 367.
- THE UN REFUGEE AGENCY - UNHCR, 2016. Europe. 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/europe.html>>. Acesso em: 05 abr. 2018.
- YUVAL-DAVIS, N. **The Politics of Belonging. Intersectional Contestations**. London: Sage, 2011.
- ZOLBERG, A R.; BENDA, P. (Ed.). **Global migrants, global refugees: problems and solutions**. Berghahn Books, 2001.