REFUGIADOS E AS FRONTEIRAS BRASILEIRAS: ANÁLISES SOBRE A SECURITIZAÇÃO DESSES ESPAÇOS, “CAPACITY BUILDING” E A GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS

REFUGEES AND THE BRAZILIAN BORDERS: ANALYSIS ON SECURITIZATION OF THESE SPACES, CAPACITY BUILDING AND GUARANTEES OF HUMAN RIGHTS

REFUGIADOS Y LAS FRONTERAS BRASILEÑAS: ANÁLISIS SOBRE LA SECURITIZACIÓN DE ESOS ESPACIOS, “CAPACITY BUILDING” Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Adriana dos Santos Corrêa¹

10.21665/2318-3888.v6n11p142-172

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar os espaços de fronteiras e as suas implicações de segurança utilizando uma abordagem mais ampla dos estudos de Segurança Internacional. Ademais, busca-se identificar elementos que configuram a securitização das fronteiras brasileiras e dos imigrantes e refugiados que por ela adentram, estabelecendo relações desse contexto com o panorama atual de proteção e garantia dos direitos humanos por parte do Estado. Foi utilizado para o estudo o conceito de “securitização” proposto por autores da Escola de Copenhague, sob uma abordagem construtivista das relações internacionais. Esta pesquisa se pautou em análises bibliográficas acerca do instituto do refúgio nas Relações Internacionais, sobre o contexto brasileiro de proteção e a realidade das fronteiras brasileiras em relação a esses temas e conta ainda com as contribuições do conceito de “*Capacity Building*” para uma análise sobre a interferência da estrutura estatal na garantia dos direitos humanos. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com algumas instituições que lidam com a temática do refúgio e com imigrantes haitianos que vivem na cidade de Dourados (MS). Identificamos várias ações por parte das instituições e da sociedade fronteiriça que demonstram a alta securitização desses espaços e os desdobramentos desse processo na vida de quem solicita refúgio no Brasil.

Palavras-chave: Securitização. Refugiados. Fronteiras. Direitos Humanos. Segurança Internacional. “*Capacity Building*”.

¹ Mestranda em Fronteiras e Direitos Humanos (UFGD). E-mail: drikasantoscorreia03@gmail.com.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze border spaces and their security implications using a broader approach to International Security studies. we also aim to identify elements that shape the securitization of Brazilian borders and the immigrants and refugees that enter it, establishing relations of such context with the current panorama of protection and guarantee of human rights by the State. We use the concept of "securitization" proposed by authors of the Copenhagen School, under a constructivist approach to international relations. This research was based on bibliographical analyzes about the institute of refuge in the International Relations, on the Brazilian context of protection and the reality of Brazilian borders in relation to these subjects. we also count on the contributions of the "Capacity Building" concept to an analysis of the interference of state structure in guaranteeing human rights. We have taken semi-structured interviews with some institutions dealing with refugee issues and with Haitian immigrants living in the city of Dourados (MS). We identified several actions by the institutions and the border society that demonstrate the high securitization of these spaces and the unfolding of this process in the life of those who seek refuge in Brazil.

Keywords: Securitization. Refugees. Borders. Human Rights. International Security. Capacity Building.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar los espacios de fronteras y sus implicaciones de seguridad utilizando un enfoque más amplio de los estudios de Seguridad Internacional. Además, se busca identificar elementos que configuran la securitización de las fronteras brasileñas y de los inmigrantes y refugiados que por ella adentran, estableciendo relaciones de ese contexto con el panorama actual de protección y garantía de los derechos humanos por parte del Estado. Se utilizó para el estudio el concepto de securitización propuesto por autores de la Escuela de Copenhague, con un enfoque constructivista de las relaciones internacionales. Esta investigación se basó en análisis bibliográficos acerca del instituto del refugio en las Relaciones Internacionales, sobre el contexto brasileño de refugio y la realidad de las fronteras brasileñas en relación a esos temas y cuenta además con las contribuciones del concepto de "Capacity Building" para un análisis sobre la interferencia de la estructura estatal en la garantía de los derechos humanos. Fueron realizadas entrevistas semiestructuradas con algunas instituciones que trabajan con la temática del refugio, y con inmigrantes haitianos que viven en la ciudad de Dourados (MS). Se han identificado varias acciones por parte de las instituciones y de la sociedad fronteriza que demuestran la alta securitización de esos espacios y los desdoblamientos de ese proceso en la vida de quien solicita refugio en Brasil.

Palabras clave: Securitización. Fronteras. Derechos Humanos. Seguridad Internacional. "*Capacity Building*".

Introdução

As pesquisas atuais acerca do fenômeno dos refugiados se debruçam principalmente sobre as consequências do aumento exponencial de deslocados internacionais² devido aos conflitos em países do Oriente Médio e do continente africano. Há uma grande preocupação quanto à eficiência das políticas internas dos países receptores para o acolhimento dessas pessoas e sobre as condições econômicas e sociais para tal, pois a maior parte dos refugiados encontra-se em países subdesenvolvidos. Além da preocupação com as políticas internas para a desburocratização do processo de concessão do refúgio e inserção dos refugiados na sociedade receptora, têm se fomentado intensos debates sobre mudanças políticas no sistema internacional para que as soluções para o tema sejam realmente eficazes. Por isso, faz-se necessário analisar o tema dos refugiados nas esferas domésticas e exteriores dos países que buscam soluções para o deslocamento forçado.

O presente artigo tem como base a política migratória brasileira para refugiados e os estudos sobre o processo de securitização das fronteiras brasileiras, com abordagens das Relações Internacionais e da Ciência Política. O problema abordado é: a construção das áreas de fronteira como espaços de ameaças interfere na promoção de uma política eficaz e garantidora dos direitos dos refugiados? Quais outros elementos estão envolvidos nesse processo? A hipótese inicial é de que a relação que atualmente se estabelece entre a política migratória para refugiados no Brasil e o processo de securitização das fronteiras gera impasses na eficácia da assistência e garantia de direitos desses grupos, e que a situação do refúgio no Brasil é consequência da concentração de responsabilidades no âmbito federal, com destaque para a Polícia Federal e CONARE. Esta relação pode ser o empecilho para que haja uma descentralização de tais responsabilidades para as esferas estaduais e municipais, pois as fronteiras, as migrações e o refúgio sob a esfera dos direitos humanos ainda são tratados como questões secundárias pelo Estado brasileiro.

² “Deslocados internacionais” é um termo utilizado pelo ACNUR para englobar todas as categorias de refugiados fora de suas fronteiras internacionais que estão sobre sua proteção, como apátridas, reassentados, refugiados ambientais, etc.

A primeira seção deste trabalho apresenta desenvolvimento histórico do Instituto do Refúgio nas relações internacionais. Esta inclui uma abordagem dos principais fluxos de deslocados forçados desde a criação do Estado-Nação, e do estabelecimento de regimes e instituições internacionais de proteção. A segunda seção trata da base jurídica e institucional do regime internacional de proteção aos refugiados: a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 e demais mecanismos regionais de proteção, além de apresentar o contexto brasileiro de interiorização dessas normas.

O tópico seguinte aborda a relação existente entre refugiados, as fronteiras brasileiras e as questões segurança pertinentes a essas áreas. Há uma análise sobre a atuação de instituições como a Polícia Federal nas faixas de fronteira e os desafios da mesma em lidar com uma diversidade de temas extremamente complexos como crimes transnacionais e ao mesmo tempo com a imigração e o refúgio. Para analisar os espaços de fronteiras e suas implicações de segurança que perpassam a discussão tradicional sobre Segurança Internacional, bem como a caracterização dos imigrantes e principalmente os refugiados enquanto uma ameaça em potencial para os países receptores será utilizado o conceito de securitização definido pelos teóricos da Escola de Copenhague³. Em especial, as contribuições do professor Barry Buzan com sua teoria sobre os “Complexos Regionais de Segurança”, que aborda segurança enquanto resultado de um processo de construção social e que portanto não devem ser analisados separadamente.

Em sequência são analisados os desdobramentos do processo de securitização na garantia dos direitos fundamentais dos solicitantes de refúgio em território brasileiro. Para essa seção contamos com contribuições de entrevistas semiestruturadas realizadas com representantes de instituições do Estado como a Defensoria Pública da União e de ONG’s que trabalham com a temática do refúgio. Há também a contribuição de entrevistas com imigrantes haitianos que descreveram suas respectivas trajetórias de imigração, bem como algumas das dificuldades encontradas para terem acesso aos seus direitos no Brasil.

³ *Copenhagen Peace Research Institute (COPRI)*. O instituto constitui, atualmente, referência na área de segurança internacional.

A última seção do artigo conta com uma análise acerca da relação entre estrutura estatal e a garantia dos direitos humanos. São usadas nesse tópico as contribuições obra *“The persistent power of human rights: from commitment to compliance”*, organizada por Thomas Risse, Stephen C. Ropp e Kathryn Sikkink, em especial o conceito de “Capacity Building” para elucidar sobre a necessidade de um processo altamente institucionalizado para a garantia do cumprimento efetivo das regras de proteção aos direitos humanos assinadas internacionalmente.

1. O instituto do refúgio nas relações internacionais

Grandes processos históricos e sociais como a formação do Estado-Nação⁴ deram destaque internacional aos fluxos de refugiados. Na Europa, esse processo gerou três grandes fluxos de refugiados nos últimos cinco séculos. O primeiro foi na Europa Ocidental, do final do século XV à metade do século XVIII, contexto em que várias unidades que se autodeclaravam “soberanas”⁵, como os principados e cidade livres, foram absorvidas pelos Estados-Nação. Os novos líderes tentaram criar unidades cada vez maiores e mais fortes e, para isso, necessitavam alterar o sistema político que existia na época. Tal movimento não ocorreu sem oposição, o que por sua vez resultou em mais pessoas deixando seus lares forçadamente. Outro fluxo ocorreu na Europa Oriental e na região dos Balcãs, do final do século XIX, início do século XX, até a década de 1920, como resultado da dissolução dos antigos impérios dessa região. Nesse período, novos Estados foram formados, processo que foi acelerado com o início da Primeira Guerra Mundial (1939-1945). (ANDRADE, 2006, p. 37). O terceiro grande fluxo de refugiados ocorreu junto aos países não industrializados, particularmente no processo

⁴ Uma estrutura política que tende a unir uma cultura a uma área geograficamente delimitada. O Estado-Nação controla um território contínuo e tem o monopólio legítimo do exercício da violência. É exatamente dentro da estrutura de um Estado-Nação, com limites geográficos claramente demarcados, que aqueles que se encontram no poder têm a chance de exercer pressão política, e definem sua própria cultura como a cultura nacional. (ANDRADE, 2006, p. 36).

⁵ Interpretação de soberania enquanto a legitimidade do uso da força atribuída aos Estados por meio de seus órgãos constitucionais representativos.

de descolonização africana, principalmente na Angola e Moçambique, e a partir de 1975 resultou em mais de 600 mil refugiados. (SILVA; RODRIGUES, 2012, p. 123).

Após a Segunda Guerra Mundial, surgem principalmente diante da proliferação de refugiados e apátridas, os primeiros indícios da afirmação de que a “sociedade internacional” tem responsabilidade pela vida e pela proteção dos direitos humanos do indivíduo, independente de seu próprio Estado (REIS, 2006. p. 33-42). De modo geral, a assinatura da Carta de fundação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, a carta de fundação do Tribunal de Nuremberg (1945-1946) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) são considerados marcos fundamentais do direito internacional dos direitos humanos. Segundo Rossana Reis, a promoção de um regime internacional nesse período era, sobretudo, uma resposta àqueles que estavam horrorizados diante das revelações sobre as atrocidades cometidas pelos países do Eixo durante a II Guerra Mundial (REIS, 2006).

A Segunda Guerra Mundial impactou decisivamente as populações dos países beligerantes, sobretudo os países europeus. Esse fato levou os Estados a temerem por sua segurança interna, uma vez que surgia um grande fluxo de cerca de 40 milhões de pessoas se deslocando por conta das consequências da guerra. É nesse contexto que surge a preocupação por parte dos Estados sobre o destino dessas massas populacionais e a necessidade de se tomar iniciativas para lidar com o tema (UBER, 2012).

Em 1950 foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Porém, ainda durante o conflito, já haviam sido criadas no sistema das Nações Unidas outras vertentes jurídicas para a proteção da pessoa humana como: o Acordo de Criação da Administração das Nações Unidas para Socorro e Reconstrução (UNRRA), depois a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), já na Guerra Fria, que foi substituída posteriormente pelo ACNUR, cujo papel evidencia-se pela proteção jurídica, assistência material aos solicitantes de refúgio e aos refugiados, além de supervisionar o cumprimento das resoluções assinadas sobre o tema. Há ainda a Agência das Nações Unidas para Refugiados Palestinos (UNRWA), que tem mandato para tratar das questões relativas a milhares de palestinos refugiados, em sua maioria para Jordânia, Faixa de

Gaza, Cisjordânia, Síria e Líbano (BAILEY, 2010, p. 121 apud LIMA et al., 2017; SILVA; RODRIGUES, 2012).

Em 1951 foi realizada em Genebra a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado que reuniu 26 países, dentre eles o Brasil, Colômbia e a Venezuela. A Convenção representa um marco jurídico na proteção a esses indivíduos. Seu texto, que estabelecia o instituto do refúgio, foi considerado um grande avanço na época, embora carregasse uma forte conotação ideológica de combate ao comunismo na Europa. Assim, a Convenção trouxe a definição de refugiado, conhecida como clássica:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade a não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir proteção daquele país, ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar (ACNUR, 1996).

Nota-se que esta definição trazia uma limitação temporal, que restringia sua aplicação aos “acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951”. Ao mesmo tempo, esses eventos poderiam ser interpretados como aqueles ocorridos somente na Europa, levando a uma limitação geográfica da definição propositalmente. Em 1967, foi assinado em Nova York o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, que desconsiderava as limitações de tempo e espaço da Convenção de 1951, devido à necessidade de abranger novas condições de refugiados que surgiram principalmente durante os regimes militares na América Latina. (MOREIRA; BAENINGER, 2014; UBER, 2012; SILVA; RODRIGUES, 2012).

Ao longo do século XX, as necessidades de novas formas de proteção foram crescentes e contínuas, levando à criação de instrumentos de proteção regionais, como a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) em 1969, a Declaração de Cartagena (1984) e a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994). (UBER, 2012).

2. O regime internacional de proteção aos refugiados e o contexto brasileiro de proteção

Os regimes internacionais passaram a receber maior atenção por parte dos teóricos das Relações Internacionais a partir da década de setenta, motivados, principalmente pela mudança no cenário político internacional com a Guerra Fria. Com o aprofundamento da interdependência entre os Estados nesse contexto, a partir dos anos 1990, além dos Estados e das organizações internacionais tradicionais, outros atores passam a influenciar o cenário internacional, o que levou ao crescimento da demanda por regimes internacionais, vistos como fontes reguladoras da instabilidade internacional, ou como instrumentos capazes de garantir a governança mundial (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011). Krasner define regimes internacionais enquanto: “conjunto de princípios, normas e regras de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas de cada ator, em determinados assuntos ou questões” (KRASNER, 2012). Porém, é importante ressaltar que a existência dessas instituições não garante, necessariamente, uma completa restrição às ações unilaterais dos Estados nacionais, que permanecem enquanto principais atores do sistema internacional.

Podemos utilizar as palavras de Alexander Betts para analisar como o regime de proteção aos refugiados estaria inserido no sistema internacional. Segundo Betts, o Estado está envolvido no processo de proteção dos direitos dos refugiados por enxergar que implementar política pública nacional para o tema trará benefícios a si mesmo, seguindo a lógica neoliberal de cooperação internacional.⁶ Ao estabelecer laços de cooperação em um regime de direitos humanos com outros países, a dinâmica subjacente envolve sobretudo os interesses econômicos, políticos, sociais, ambientais, culturais e de segurança dos Estados. (BETTS apud ANDRADE, 2011).

⁶ Os institucionalistas, como Keohane (1987), são os herdeiros diretos da literatura sobre regimes e cooperação internacional da década de 80. Segundo eles, as instituições podem estimular a cooperação entre atores racionais egoístas na medida em que reduzem incertezas, diminuem o custo das transações, provêm informações e estabilizam expectativas, modificando assim a relação custo/benefício (HERZ, 1997).

A adesão ao regime de proteção aos refugiados pelo Brasil ocorreu em clima de reação do Estado e de reconciliação frente ao legado da ditadura militar. A regulamentação veio através da Lei 9.474/97, que adota a definição ampliada de refugiado estabelecida na Declaração de Cartagena de 1984⁷, que considera a “violação generalizada de direitos humanos” como uma das causas de reconhecimento da condição de refugiado. Esta Lei fundamenta a obrigação de conceder pátria ao nacional de outro Estado que fugiu de seu país porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões, pela violência generalizada, agressão estrangeira ou conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

A lei brasileira do refúgio instituiu o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) em 1997, no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania (MJ) como órgão de deliberação coletiva com atribuições para executar a política nacional. O CONARE é constituído por representantes do Ministério da Justiça e Cidadania, que o preside, e também por membros dos Ministérios das Relações Exteriores (vice-presidência), do Trabalho, da Educação, da Saúde, dos Esportes e ainda por integrantes do Departamento da Polícia Federal, da Defensoria Pública da União, de organizações da sociedade civil (atualmente a Caritas Arquidiocesana de São Paulo, a Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH)) e do ACNUR, podendo este último realizar contribuições nas reuniões, mas sem direito a voto. Instituído como órgão colegiado interministerial, até janeiro de 2004, o CONARE dependia dos recursos destinados à Diretoria de Estrangeiros do Ministério da Justiça, não dispondo assim de uma autonomia financeira própria. Somente a partir desta data é que se observa uma pequena linha orçamentária particularizada ao CONARE.

Atualmente o processo de assistência ao refugiado no Brasil se inicia com a solicitação do refúgio. Segundo as disposições presentes nos artigos 7º e 9º da Lei 9.474/97, os

⁷A Declaração de Cartagena é um instrumento regional não vinculante elaborado em 1984 e que tem como foco a proteção e os desafios humanitários enfrentados por refugiados. Ela é conhecida por expandir a definição de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951. Durante três décadas a Declaração tem provado ser um instrumento altamente efetivo nas respostas aos diferentes desafios por seu caráter flexível, pragmático e inovador. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/noticia/a-declaracao-de-cartagena-e-a-protecao-aos-refugiados>>. Acesso em 04/11/2017.

solicitantes de refúgio devem se apresentar a qualquer delegacia da Polícia Federal ou autoridade migratória na fronteira e solicitar, formalmente, a proteção do governo brasileiro. A instituição responsável deverá então ouvir o interessado e elaborar uma declaração contendo as informações obtidas. Depois da apresentação, a declaração com pedido de refúgio será encaminhado para o CONARE que conta apenas com uma sede em Brasília. Trata-se do único órgão habilitado para analisar o pedido sobre o reconhecimento da condição de refugiado.

Dados divulgados pelo Ministério da Justiça⁸ referentes a agosto de 2016 apontam que o Brasil possui números recordes de refugiados e de solicitações de refúgio pendentes. Existem cerca de 12.666 casos a serem analisados, mas “o CONARE atualmente apresenta um quadro extremamente pequeno de funcionários em sua estrutura administrativa, e com grande acúmulo de casos de anos anteriores” (SILVA, 2014, p. 195). Com essa demanda toda, as decisões podem demorar em média um ano para serem analisadas. Tal problema é reflexo dos desafios enfrentados pelo CONARE atualmente, problemas quanto à restrição de verbas para o desenvolvimento das atividades do comitê e de uma gestão que em muitos aspectos não acompanhou as novas condições do refúgio e o aumento considerável do número de refugiados no Brasil nos últimos anos.

O acúmulo de solicitações causado pela centralização de responsabilidades no CONARE e pelo processo burocrático de triagem feito inicialmente pela Polícia Federal gera um verdadeiro contratempo para os servidores entrevistadores que precisam se deslocar para os diferentes pontos do país para ouvir os solicitantes, o que implica custos de tempo e orçamento. O ônus também recai sobre o refugiado, que chega desgastado pela perseguição sofrida em seu país e que perdeu praticamente tudo: bens, emprego e muitas vezes a própria família. Após o acesso ao documento de solicitação de refúgio, as autoridades migratórias precisam produzir o Termo de Declaração, pois esse servirá de documento ao solicitante até a emissão do Protocolo Provisório que pode ser pedido diretamente na Polícia Federal até a decisão definitiva em Brasília (SILVA, 2015).

⁸Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/ministerio-da-justica-anuncia-fortalecimento-do-conare-e-lanca-campanha-de-sensibilizacao/>>. Acesso em: 22/06/2017.

3. Refugiados, fronteiras e segurança

A República Federativa do Brasil é o quinto maior país do mundo em área territorial, e corresponde a aproximadamente 47% do território sul-americano, com cerca 8.515.692,272 km de território. Delimitado pelo oceano Atlântico ao leste, o Brasil tem um litoral de 7.367 km, e uma parte terrestre de aproximadamente 15.735 km. O país mantém fronteiras ao norte com a Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa; a noroeste com a Colômbia; ao oeste com a Bolívia e o Peru, no sudoeste com a Argentina e o Paraguai e ao sul com o Uruguai. No total, são 11 os Estados fronteiriços e há ainda centenas de municípios que estão situados em região de fronteira no Brasil⁹.

A Constituição Federal de 1988 define a faixa de fronteira como território de segurança nacional, e estabelece as formas específicas de concessão e controle da União sobre as terras devolutas, os serviços de polícia de fronteira, o transporte ferroviário, preservação e exploração dos recursos naturais e a pesquisa e exploração de minérios no subsolo das faixas de fronteira (BRASIL, 2004). Em 2005, a partir do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), ligado ao Ministério de Integração Nacional, essa zona geoestratégica continua sendo vista como área periférica que necessita de políticas públicas específicas de desenvolvimento e de integração com os países vizinhos. Por sua vez, a reestruturação dessas regiões passa por estes programas parciais de desenvolvimento econômico e social, mas também por uma forte política de segurança. Em 2012 é criado o ENAFRON (Estratégia Nacional de Segurança Pública das Fronteiras), visando o aumento de efetivo militar na área fronteira e maior controle de ilícitos. Nesse contexto, a faixa de fronteira passa a ser vista pelo próprio Estado brasileiro como um lugar perigoso e de livre passagem de drogas e armas para o interior do país. Assim, o crime é situado na fronteira em um discurso em que a segurança pública é o argumento central nas relações entre sociedade e Estado (DORFMAN, 2013).

⁹ As informações são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/divisao_territorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_publicacao_completa.pdf>. Acesso em 07/12/2017.

Acontece que, em muitos casos, os imigrantes e, principalmente, os refugiados, adentram no Brasil sem qualquer documento, pela necessidade de fugir do seu país de origem devido a algum tipo de perseguição. Eles geralmente se esquivam de uma apresentação oficial nos postos da fronteira porque, historicamente, a Polícia Federal, com seus agentes de fronteira, passou a ser identificada como linha dura da justiça brasileira. Muitos migrantes e refugiados têm horror à possibilidade de terem que se apresentar aos agentes e serem imediatamente deportados, sem ao menos serem ouvidos com maior atenção, como aconteceu com cerca de 450 venezuelanos no estado de Roraima em 2016¹⁰. Geralmente quando se apresentam aos órgãos oficiais ainda nas fronteiras, os solicitantes de refúgio são tratados como todas as demais categorias. Vale salientar que algumas nacionalidades sofrem muito mais com o preconceito ao solicitar refúgio no Brasil quando adentram as fronteiras, como é o caso dos colombianos e venezuelanos, tal como a literatura sobre o tema salienta. Nesse sentido, Márcia Maria de Oliveira afirma: “quem lida com os imigrantes e refugiados no Brasil é a mesma polícia encarregada de caçar e prender traficantes” (SILVA, 2015; OLIVEIRA, 2006).

Assim, as normativas para os refugiados apresentam interpretações restritivas e securitárias por parte das autoridades migratórias no que se refere às migrações internacionais, e essa visão está presente no treinamento desses agentes estatais desde pelo menos a publicação do Estatuto do Estrangeiro¹¹ (SILVA, 2015, p. 143). No caso específico dos venezuelanos deportados em 2016, em entrevista ao jornal “Folha da Web”, o delegado responsável pela operação justificou as ações da Polícia Federal enquanto um procedimento previsto nos termos do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº

¹⁰ Segundo a Nota Pública divulgada pelo Ministério Público Federal- Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, que se pronunciou após uma série de reportagens e denúncias, no dia 09 de dezembro de 2016, a Polícia Federal em Roraima realizou operação para deportar cerca de 450 venezuelanos indocumentados ou com documentação irregular, em sua maioria indígenas, incluindo centenas de crianças. A Justiça Federal em Roraima suspendeu liminarmente a deportação, a partir de iniciativas da Defensoria Pública da União que lembrou que deportações em massa não absorvem questões individuais, desrespeitando a vontade do indivíduo, impossibilitando a ampla defesa e o contraditório.

¹¹ O Estatuto do Estrangeiro, de 1980, foi uma legislação herdada da ditadura e incompatível com a Constituição de 1988 e com o Estatuto dos Refugiados (Lei 9474/97). Em maio de 2017, foi aprovada a Lei de Migração (13.445/2017), a sexta tentativa de legislação que venha a regulamentar o estrangeiro no país. Porém, é a primeira com um viés de Direitos Humanos e que revoga totalmente o Estatuto do Estrangeiro que vinha recebendo somente complementações ao longo do tempo.

6.815/80), revogado somente em 2017. “O procedimento de deportação está previsto no artigo 98 do Decreto nº 86.715/81 e consiste na retirada do estrangeiro pela Polícia Federal nas hipóteses de entrada ou estada irregular no território nacional. (Informação verbal ao Jornal Folha Web)¹². Este acontecimento mostra nitidamente o despreparo da Polícia Federal em lidar com a questão do refúgio, tratando os refugiados como todas as outras categorias de imigrantes e ainda com ações arbitrárias que desrespeitam os direitos humanos.

Na 8ª edição do Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2014, teve como tema a “Gestão e disseminação de dados na Política Nacional de Segurança Pública”, ocasião em que foi publicada uma nota técnica sobre os “Desafios da área na implementação de políticas de pessoal de segurança pública nas fronteiras brasileiras”, cujo objetivo era abordar as dificuldades de recrutamento, administração e avaliação de desempenho dos agentes do Departamento da Polícia Federal (DPF) destinados a atuarem nas áreas de fronteira. Segundo essa nota, a Polícia Federal não pode ser considerada um órgão exclusivamente de polícia judiciária, pois esta função auxiliar do Poder Judiciário é apenas uma de suas atribuições constitucionais e legais. O DPF detém o ciclo completo de polícia, exercendo atividades de polícia preventiva e repressiva, além de atividades administrativas como, por exemplo, o controle e emissão de passaportes. Trata-se do principal órgão de segurança pública destinado ao enfrentamento do crime organizado, que coloca várias ameaças à região de fronteira e à segurança nacional: tráfico ilícito de entorpecentes; desvio de precursores químicos; tráfico internacional de armas de fogo, munições e explosivos; contrabando, pirataria e descaminho; evasão de divisas; exportação ilegal de veículos; imigração ilegal de estrangeiros; tráfico de pessoas; crimes ambientais e desmatamento ilegal nos Estados amazônicos fronteiriços do Brasil, entre muitos outros. (CARUSO et al. 2016).

A nota técnica sobre os “desafios da área na implementação de políticas de pessoal de segurança pública nas fronteiras brasileiras” apresenta a atuação da Polícia Federal

¹² Entrevista concedida pelo Delegado de Polícia Federal ao jornal Folha Web. Reportagem completa disponível em: < <http://folhabv.com.br/noticia/Policia-Federal-faz-operacao-para-deportar-450-venezuelanos-ilegais-/23253>>. Acesso em 20/12/2017.

nessas áreas, enquanto um fator que envolve a cooperação e alinhamento normativo entre dois países em uma série de aspectos, além das condições pessoais atribuídas aos agentes que impactam diretamente na eficácia dos mesmos na instituição. Estes desafios são considerados por Haydée Caruso como um problema estrutural das instituições de segurança pública nas áreas fronteiriças. Segundo autor, é provável que o problema da permanência e transferência de agentes na fronteira seja algo mais crítico no DPF que em outras instituições federais como a Receita Federal e o Exército. Esta questão torna-se ainda mais crítica, pois a fronteira é passagem obrigatória para todos os policiais federais ao longo de suas respectivas carreiras. Significa, portanto, que todos que ingressam na Polícia Federal são direcionados para as fronteiras brasileiras, conforme previsto na Instrução Normativa- IN64/2012-/DPF. Esta Instrução Normativa dispõe sobre a “remoção e movimentação dos servidores da Polícia Federal e disciplina o Concurso de Remoções”. Quando abre um concurso público, antes de serem disponibilizadas as vagas para alunos daquela academia, ocorre um Concurso de Remoção, uma oportunidade para os servidores que já estão na casa saírem de onde estão para outras localidades. Assim, os alunos da academia ficam com as vagas que “sobram”, aquelas que os policiais não quiseram. Na maioria das vezes estas cidades são em áreas de fronteira ou lugares mais distantes com menos estrutura (CARUSO et al. 2016).

Caruso explica que a fronteira é sentida pelo agente da Polícia Federal enquanto um lugar “inóspito”. Esta definição segundo o autor faz parte da linguagem dos policiais federais, sendo associado a um conjunto de significados do cotidiano desses profissionais, que consideram a alocação para esses lugares como algo sem prestígio dentro da carreira. Há enormes desafios de adaptação que refletem diretamente na atuação profissional desses agentes, e, segundo estudos empíricos feitos pelo autor, não há um acompanhamento psicossocial em todas as regiões de fronteira. A Instrução Normativa retratada acima estabelece, portanto, um conjunto de critérios que definem formas de permanecer o menor tempo possível nas fronteiras. Isso implica na alta rotatividade dos quadros de agentes do DPF, baixa possibilidade de criação de vínculos com o local em que se atua, falta de conhecimento profissional e inviabilidade de

conhecer em profundidade a realidade fronteiriça e suas especificidades (CARUSO et al. 2016).

Todo policial federal é formado pela Academia Nacional de Polícia (ANP) localizada em Brasília-Distrito Federal. O site da ANP¹³ informa que o curso de formação do policial engloba diversas disciplinas, algumas tipicamente policiais, como técnicas de investigação policial e planejamento de ações e operações policiais, e outras, embora pertencentes a áreas do conhecimento operacionalizadas por outros profissionais, são abordadas sob a ótica da rotina policial e das estratégias de enfrentamento, como, por exemplo, crimes ambientais e desvios de recursos públicos. Para cada perfil profissional (agente, delegado, escrivão, papiloscopista e perito) há uma matriz disciplinar específica, a formação geral possui duração média de 850 horas-aula e sua realização ocorre durante o período de cinco meses aproximadamente.

De acordo com a grade curricular do curso formação Agente de Polícia Federal (ano de 2012)¹⁴, durante esses cinco meses o policial federal recebe formação de caráter genérico para trabalhar em qualquer lugar do Brasil. (DIAS JR, 2014 p. 21) Há nessa grade curricular duas disciplinas que possuem uma maior interligação com as questões fronteiriças. A disciplina “Estratégias de Atuação em Regiões de Fronteira (EARF)”, possui carga horária de 22 horas e tem como objetivo geral desenvolver conhecimentos sobre contexto socioeconômico, geográfico e criminal das áreas de fronteira e seus impactos nas estratégias e atuação policial. A outra disciplina, intitulada “Polícia de Imigração” (PMIG), objetiva desenvolver conhecimentos e habilidades sobre a legislação, a doutrina das atividades de polícia de imigração, documentos de viagem, controle de estrangeiros, fiscalização do tráfico internacional de pessoas e medidas de retirada compulsória do território nacional. Sua carga horária é de apenas 24 horas. As demais disciplinas que contemplam temáticas como: controle de armas de fogo, repressão ao tráfico de armas,

¹³ Disponível em: < <http://www.pf.gov.br/anp/educacional/formacao/>>. Acesso em 20/12/2017.

¹⁴ Informação disponível na Dissertação de Mestrado Profissional do Policial Federal Mérces Dias Júnior, intitulada: “A Fiscalização na Fronteira Brasil-Bolívia: Análise das Condições e Preparo do Agente Fiscalizador”. O autor utiliza dados da grade curricular para formação do Agente de Polícia Federal usada no concurso de 2012, conforme Ministério da Justiça- Boletim de Serviço n. 154, DE 09.08.2012 e Portaria n. 2422/2012-GAB/ANP/DGP, de 05 de julho de 2012. Vale ressaltar que o último concurso para Agente de Polícia Federal ocorreu em 2014 segundo o site da ANP.

crimes cibernéticos, ética e direitos humanos, também possuem cargas horárias muito pequenas ao se considerar a complexidade das atividades. Segundo Mérces Jr. Dias “dada a gama de atribuições e complexidade das temáticas abordadas, não é possível exauri-las no referido período” (cinco meses) para completar formação do policial, necessitando dos programas de capacitação continuada. Podemos observar que a falta de capacitação adequada dos agentes da Polícia Federal é em grande medida responsável pelo despreparo dos agentes em lidar com as questões das migrações e outras relacionadas às fronteiras de maneira geral (DIAS JR, 2014).

Durante a ditadura militar, com a prevalência da doutrina de segurança nacional, as polícias (federal, civil e militar) foram treinadas e usadas para a repressão política aos inimigos do regime, e alguns traços desse treinamento ainda permanecem na estrutura dessas instituições. Ainda hoje a maioria das grandes operações de repressão são realizadas em cidades de fronteira. Nesse contexto, são enviados para auxiliar a fiscalização na fronteira, basicamente policiais militares com treinamento de tropa de choque. Segundo Mérces Dias, novamente acabam enviando pessoas despreparadas para o entendimento da dinâmica cotidiana local e sem o conhecimento necessário da região fronteiriça (DIAS JR, 2014, p. 21). Outro órgão que merece atenção é o Departamento de Operações de Fronteira (DOF) que possui sede na cidade de Dourados- MS. A DOF é um grupo de operações formado por policiais militares e civis, que não possui efetivo próprio. Seus agentes são recrutados a nível nacional para exercerem trabalho temporário na DOF, subordinada a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP). É notável que a composição dos principais órgãos de segurança pública que atuam nas áreas de fronteira, como os citados acima, materializam o discurso altamente securitizador desses espaços, seja no treinamento dos agentes, na sua atuação ou na percepção destas instituições pela população fronteiriça (DIAS JR, 2014).

Mas quais seriam os impactos dessa conjuntura na assistência a grupos vulneráveis nas fronteiras brasileiras como os refugiados? Segundo Berenice Young, psicóloga no Serviço Psicossocial da ONG Missão Paz em São Paulo, muitos refugiados atendidos pela instituição se queixam do atendimento recebido no momento de entrada no Brasil, pelos agentes da Polícia Federal, que não os tratam adequadamente principalmente se estes

não se encontram com os documentos pessoais no momento em que buscam a delegacia (Informação pessoal)¹⁵. Quem também traz uma explicação é o Padre Marco Antônio, responsável pela Pastoral da Mobilidade Humana na Cidade de Corumbá-MS:

Não deveria ser a polícia a primeira a recepcionar os imigrantes e refugiados, deveria ser outro órgão, mas não acontece [...] a polícia já vem na formalidade da lei atender uma pessoa extremamente vulnerável que precisa de assistência. Poderia ser um comitê ou outra instituição não “policiada” para ter uma recepção mais humana e que não selecionasse as pessoas que vão entrar no país. Eles (policiais) precisam exercer o poder de polícia e recepcionar ao mesmo tempo [...] isso é um paradoxo! Não há uma percepção de acolhida e sim de segurança (Entrevista concedida por: Padre Marco Antônio. *Entrevista*. [05. nov. 2017]. Entrevistadora: Adriana dos Santos Corrêa. Entrevista presencial).

Ainda segundo o Padre Marco Antônio, quando perguntado sobre como a população residente nas faixas de fronteira enxerga os imigrantes e refugiados, o mesmo diz que a sociedade nessas áreas é muito diversa, então a princípio não haveria um preconceito ou a estigmatização do imigrante ou refugiado pela população local: “em uma fronteira de trânsito livre claro que haverá a busca das pessoas pelos serviços, tanto do lado de lá quanto de cá, e do comércio também, como é que essas pessoas vão ser um problema entre elas?” (Informação verbal) ¹⁶. Segundo ele, são as instituições como a polícia local e hospitais que não querem atender o imigrante de fronteira, em geral, seja por conta da grande demanda ou por questões financeiras. Esse fator contribui para o discurso de que os imigrantes são ruins, de que são perigosos e que vão superlotar os serviços públicos nacionais (Informação verbal) ¹⁷. É possível inferir que o discurso de segurança das áreas de fronteira possui como fonte principal as instituições do Estado e se propaga para outros setores da sociedade local e para a população, o que dificulta muito o acesso a informações e assistência de imigrantes e refugiados no momento em que adentram o território brasileiro por meio de suas fronteiras.

¹⁵ Entrevista concedida por YOUNG, Berenice. Entrevista. [08. out. 2017]. Entrevistadora: Adriana dos Santos Corrêa. Entrevista via E-mail.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

4. A securitização

O termo “segurança dos Estados” presente mesmo que indiretamente nos discursos de diversos atores e instituições, possui um enorme peso para nossas análises acerca do regime internacional de proteção aos refugiados e seus desdobramentos quando falamos em regiões de fronteira. Segundo Buzan (1998), os estudos de Segurança Internacional (SI) surgiram após a segunda Guerra Mundial como uma forma de debate sobre as ameaças contra os Estados. Os estudos de SI podem variar em relação ao tempo e o lugar. Não há uma composição objetiva do que realmente seja o Estudo de Segurança Internacional, o que leva consequentemente a diferentes perspectivas do que são estes estudos (BUZAN et al., 1998).

Quando analisamos os Estudos de Segurança Internacional (ESI), que são considerados um subcampo da área de Relações Internacionais, nota-se que as suas origens e concepções são inerentemente ocidentais e, mais precisamente, anglo-americanas (BUZAN; HANSEN, 2012 apud THUDIUM et al, 2017). Ou seja, estudos de segurança tradicionais são escritos por (autores) ocidentais para governos ocidentais. Isso se deve ao contexto em que surgiram os primeiros estudos de Segurança Internacional, qual seja o final da Segunda Guerra Mundial (1945) e os primeiros ensaios da Guerra Fria. Embora já houvesse literatura sobre a paz e a guerra, sobre militarismo e geopolítica, como Clausewitz, entre outros, foi apenas após a Segunda Guerra Mundial que os estudos a respeito de segurança começaram a adquirir projeção e solidez. (THUDIUM et al. 2017; ALENCAR, 2015).

É nesse contexto que foi criada, em 1985, com a finalidade de promover estudos para a paz, a Escola de Copenhague, cujo nome oficial é *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI). O instituto constitui, atualmente, referência na área de segurança internacional. O início de seus trabalhos vincula-se tanto ao debate acadêmico da área nos anos 80, quanto aos anseios de repensar a inserção da Europa na ordem internacional pós Guerra Fria. Durante o auge da Guerra Fria, grande parte da literatura de Segurança Internacional enfatizava apenas aspectos estratégicos e militares. Iniciaram-se então discussões visando à redefinição dos limites teóricos da área de segurança, e esse debate

permitiu a consolidação de três vertentes teóricas: tradicionalista, abrangente e crítica. A vertente tradicionalista se aproxima muito das premissas teóricas realistas ao defender que os estudos da segurança devem se restringir às questões militares e resguardar o Estado como unidade básica de análise (WALT, 1991 apud TANNO, 2003); a vertente abrangente (do inglês *widener*) sustenta que os estudos da área devem incorporar tanto as ameaças militares quanto aquelas advindas das áreas política, econômica, ambiental e societal (BUZAN et al, 1998); a perspectiva crítica, associada aos trabalhos da Escola de Frankfurt, propõe que as pesquisas de segurança devam colaborar para a emancipação humana, salientando valores como a igualdade e a liberdade. (BOOTH, 1995 apud TANNO, 2003).

A pergunta que se impõe para a análise sobre a segurança internacional nesse estudo é, sobretudo, entender por que diversos temas como a imigração ou o refúgio se tornaram assuntos de segurança? Para responder essa questão devemos compreender o conceito de securitização criado por Ole Waever em 1995 e muito utilizado por autores da vertente abrangente e crítica dos estudos sobre segurança internacional como o inglês Barry Buzan. (WAEVER, 1995; BUZAN, 1998 apud MESSARI, 2006).

De acordo com os construtivistas, o mundo social, assim como as identidades e os interesses dos agentes, é construído por estruturas e processos intersubjetivos e coletivos. Enquanto os tradicionalistas vinculam o estudo da segurança à existência de ameaças objetivas, os autores de Copenhague consideram que as ameaças à segurança são socialmente construídas. A securitização e os critérios para securitização, segundo o grupo de Copenhague, são práticas intersubjetivas, por meio das quais um agente securitizador procura estabelecer socialmente a existência de uma ameaça à sobrevivência de uma unidade (BUZAN et al. 1998, p. 29-31 apud DUQUE, 2009).

BUZAN faz uma profunda análise de como se dá esse processo de securitização. Para ele, segurança é o movimento que leva a política para além das regras do jogo estabelecidas e enquadra o assunto tanto como um tipo especial de política, como um conjunto de ações que se executam acima dela. Portanto, securitização pode ser entendida como uma versão mais extremada da politização, pois, em teoria, qualquer assunto público pode ser posicionado no espectro que varia do não-politizado

(significando que o Estado não lida com ele e de nenhum modo é tido como um tópico de debate público e de decisões), passando por politizado (significando que o tópico é parte de uma política pública requerendo uma decisão governamental e alocação de recursos), indo até o securitizado (significando que o tópico é apresentado como uma ameaça existente, requerendo medidas de emergência, o que justifica ações fora dos limites normais do processo político). Em princípio, dependendo das circunstâncias, o posicionamento de qualquer tópico está em aberto, podendo estar presente em qualquer parte do espectro, pois uma questão pode ser conectada com outra e se firmar como uma questão de segurança do Estado. (RUDZIT, 2005; BUZAN, 1998).

DUQUE (2009) cita ainda o conceito de "ato de fala" (*speech-act*), proveniente da linguística, para analisar o processo comunicativo por meio do qual uma questão é transposta para a esfera da segurança. A securitização é, segundo Buzan et al. (1998), um "ato de fala". Esse conceito, cuja formulação se atribui a John L. Austin, baseia-se na premissa de que o discurso é uma forma de ação e, portanto, carrega consequências. Segundo a Escola de Copenhague, palavras que fazem referência a ameaças à existência de uma unidade, além de não serem apenas signos linguísticos, trazem consigo a demanda de que medidas sejam tomadas para contrabalançar as ameaças. Tal aspecto se reforça se o agente securitizador é um representante do Estado e se encontra, por conseguinte, em condições de implementar as medidas demandadas, após requerer poderes especiais para tanto. Por conseguinte, para se estudar a securitização, é necessário estudar os discursos de securitização, que possuem uma estrutura retórica específica. Nesse tipo de discurso, o agente securitizador faz referência não só à sobrevivência de uma unidade (segurança nacional), como também à prioridade de ação para conter uma ameaça à existência da unidade sem necessariamente utilizar a palavra "segurança". Segundo os autores, o significado da securitização não é fixo, mas se baseia em seu uso por parte dos agentes securitizadores. (BUZAN, 1998; DUQUE, 2009; MESSARI, 2006).

Ao levarmos esta análise de securitização proposta pelos autores da Escola de Copenhague para o panorama das migrações internacionais, sobretudo para a entrada de refugiados pelas fronteiras brasileiras, podemos identificar enquanto potenciais

agentes securitizadores algumas instituições, como as polícias, hospitais e a mídia, além da própria população local que também passa a transmitir o discurso securitizador quando considera os imigrantes como um “competidor direto e um fraudador do sistema de seguridade social”. (HUYSMANS, 2000 apud BRANCANTE; REIS, 2009). Por isso, nesse espectro há, segundo Huysmans, a interligação das duas seguranças relativas ao poder político: a pública e a nacional, para “combater” o que se passa por uma ameaça “local” e também ao Estado como um todo. À medida que esses temas se movem em direção ao topo da agenda política nacional, a nova prioridade vai ganhando caráter emergencial como as operações de repressão que passaram a ser permanentes em algumas cidades de fronteira, aumentando assim a probabilidade de soluções extraordinárias que negligenciam o ordenamento jurídico ou político cotidiano como o caso dos venezuelanos e de muitos haitianos no Brasil.

5. Desdobramentos na garantia de direitos

Esse cenário contribui para que os imigrantes e refugiados adentrem o território nacional de maneira irregular e permaneçam por muito tempo sem a documentação adequada e conseqüentemente sem o reconhecimento do Estado brasileiro perante seus direitos. Segundo João Freitas, Defensor Público da União atuante no estado de São Paulo, titular do 1º Ofício de Migrações e Refúgio e Coordenador de Migrações e Refúgio, existem imigrantes e refugiados que não se regularizaram assim que adentraram o Brasil, seja pelas fronteiras ou pelos aeroportos, e que ainda estão de maneira irregular no país. (Informação verbal)¹⁸. Muitos buscam os grandes centros para fazer o processo de regularização, o qual deveria ser feito já na entrada do imigrante no Brasil. Além disso, segundo o defensor, muitos reclamam da falta de informação e grosseria das instituições nas fronteiras. (Informação pessoal)¹⁹. Em muitos casos, a falta de documentação se dá pela falta de dinheiro para pagamento de taxas administrativas para emissão do Registro

¹⁸ Entrevista concedida por FREITAS, João. Entrevista. [05. out. 2017]. Entrevistadora: Adriana dos Santos Corrêa. Entrevista via E-mail.

¹⁹ Ibid.

Nacional do Estrangeiro (RNE), pelo indeferimento dos pedidos de refúgio ou ainda pela falta de documentos do país de origem que impede a identificação e a solicitação de visto de permanência.

As diversas dificuldades enfrentadas pelo imigrante e solicitante de refúgio são realidade desde o momento que saem de seus locais de origem. O caminho percorrido por muitos até o seu destino é marcado por sérias violações dos direitos humanos. No Brasil esta “chegada” se torna ainda mais difícil pela burocracia e lentidão nos processos de regularização e concessão do refúgio. Evens, Mitiason e Jean, são três haitianos que vivem atualmente na cidade de Dourados- Mato Grosso do Sul. Evens e Mitiason adentraram no Brasil pela fronteira do estado do Acre (AC) com o Peru em 2014, e ambos relatam que o processo de entrada no país foi muito difícil principalmente no que diz respeito à repressão, tortura e suborno que os imigrantes são submetidos no lado peruano. Quando chegaram ao território brasileiro, contaram com a ajuda da “Pastoral do Imigrante” na cidade de Rio Branco (AC), que os acolheu durante um tempo. Ainda em Rio Branco, os rapazes, com o apoio da sociedade civil, buscaram os postos da Polícia Federal para se regularizarem. Lá não enfrentaram maiores problemas, pois possuíam toda a documentação pessoal do país de origem. Fizeram de imediato a Carteira de Trabalho e receberam um número de CPF (Cadastro de Pessoa Física), documentos esses que demoraram cerca de 3 dias para ficarem prontos. Mas as vias do Registro Nacional de Estrangeiro demoraram mais de dois anos para serem entregues.

A falta desse documento dificultou muito a vida desses imigrantes no Brasil, principalmente na hora de se conseguir um emprego, pois as instituições e a população, sem a devida informação, classificavam-nos como “irregulares” no país. (Informação verbal)²⁰. Já Jean chegou ao Brasil pelo Aeroporto de Guarulhos em 2016, e diz que não teve muitas dificuldades no seu trajeto para o Brasil. No próprio aeroporto, Jean teve acesso ao posto da Polícia Federal local que deu início à solicitação da documentação

²⁰ Entrevistas concedidas pelos imigrantes Evens Merilus e Mitiason Baptista. Entrevista. [18. out. 2017]. Entrevistadora: Adriana dos Santos Corrêa. Entrevista presencial.

do mesmo. Inicialmente Jean também tirou a Carteira de Trabalho e recebeu um número de CPF. No seu caso, o RNE saiu em 2 meses. (Informação verbal)²¹.

Segundo os Artigos 27 e 28 da Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, a documentação pessoal é uma ferramenta fundamental para a proteção dos refugiados. A documentação é a prova da identidade da pessoa, do regime de proteção aplicável, além de oferecer aos países que concedam refúgio um meio importante para garantir que nenhum refugiado seja retornado a uma situação perigosa. A falta de documentos pode afetar o gozo dos outros direitos, inclusive o direito à vida familiar, liberdade de circulação e direito ao trabalho, direito à alimentação, educação e à saúde. Além disso, a falta de documentação pessoal adequada pode expor o indivíduo aos agentes de segurança ou à detenção arbitrária. Este fator pode aumentar também o risco de retorno forçado dos refugiados e constitui um obstáculo ao exercício do direito de regressar apenas voluntariamente ao seu país de origem²². É por esses e outros motivos que há uma enorme crítica ao tempo que se leva para obter essas documentações no Brasil.

Segundo o relato dos imigrantes entrevistados há ainda uma enorme diferença entre os imigrantes que chegam através das fronteiras do Brasil e pelos aeroportos dos grandes centros urbanos, de modo que a recepção bem como a agilidade no processo não são as mesmas em todas as regiões do país. E esse cenário é o reflexo dos diversos problemas estruturais que algumas regiões enfrentam em especial as fronteiras brasileiras. Problemas no que diz respeito à securitização desses espaços e da população que neles transitam, bem como a centralização de responsabilidades em determinados órgãos federais. Devemos assim, ao falar de proteção aos refugiados, considerar toda a complexidade existente para a garantia dos direitos fundamentais deste e outros grupos vulneráveis, e nesse caso a observância ou não dos direitos humanos por parte do Estado precisa de uma análise que contemple, mas que também perpassa os preceitos de segurança.

²¹ Entrevista concedida pelo imigrante Jean Rosener. Entrevista. [18. out. 2017]. Entrevistadora: Adriana dos Santos Corrêa. Entrevista presencial.

²² Artigos 27 e 28 da Convenção de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados.

6. Direitos humanos e a estrutura estatal

Diante do exposto no decorrer desse trabalho, através dos estudos teóricos e empíricos sobre a relação entre a securitização das fronteiras brasileiras e a as dificuldades de garantia dos direitos humanos, sobretudo dos refugiados, foi possível identificar outros fatores que estão intrinsecamente relacionados a esse processo. As análises expostas na obra *“The persistent power of human rights: from commitment to compliance”*, organizada por Thomas Risse, Stephen C. Ropp e Kathryn Sikkink, importantes pesquisadores das Relações Internacionais em universidades na Europa e nos Estados Unidos, trazem uma abordagem atualizada sobre os mecanismos causais e as condições que produzem conformidade comportamental (*compliance*), analisando ainda uma vasta gama de atores violadores de direitos. Um ponto muito importante abordado nesse livro, que complementa nossas análises sobre a garantia dos direitos humanos, são os chamados “pontos voluntários e involuntários” desse não cumprimento por parte dos atores, levando-se em conta os custos econômicos, sociais e políticos das regras previstas nos regimes internacionais de proteção (RISSE et al. 2013, p. 19).

Os autores apresentam quatro pontos principais que regem a relação de compromisso dos atores, em especial os Estados, ao assinarem tratados internacionais de proteção aos direitos humanos e que impactam o cumprimento dessas regras pré-estabelecidas. O primeiro ponto é a “coerção” enquanto um mecanismo de execução aplicado diretamente e contra o ator recalcitrante dessas regras. O segundo ponto são os chamados “incentivos para mudanças”. Estes incentivos podem se pautar por sanções e recompensas e são considerados um dos mais importantes métodos para fazer com que os atores envolvidos cumpram as regras acordadas. Nesse caso, a não observância dos direitos humanos pode gerar custos para os atores, se a motivação se pautar em uma escolha racional do mesmo. Assim, as sanções são incentivos negativos frequentemente usados pela comunidade internacional para punir o não cumprimento das regras. Já os incentivos positivos realçam a observância dos direitos humanos. É importante ressaltar que as Organizações Internacionais possuem estratégias individuais e instrumentos de

incentivos e que isso vai depender em parte da vulnerabilidade material e individual de cada ator.

O terceiro ponto é a “persuasão e discurso”, considerado um dos mais antigos mecanismos de incentivo e mudança da estrutura. Segundo os autores, é muito rara a existência do “melhor argumento” sobre determinado assunto nas relações internacionais. Na realidade o que ocorre é a combinação do discurso e mecanismos práticos de incentivo, mas atualmente o discurso dos “direitos humanos” é considerado dominante nas relações entre os atores do sistema internacional e, portanto, exerce poder na estrutura do mesmo, contribuindo para o cumprimento das regras. Os três pontos abordados acima são discutidos nos “modelo espiral” ou “bumerangue”²³ dos direitos humanos e fazem referência principalmente à política externa dos atores. Por sua vez, o quarto ponto chamado “*Capacity Building*”, de nosso interesse especial, não é discutido nesses modelos por tratar de questões internas dos atores (RISSE et al. 2013).

Capacity Building ou capacitação é considerada um dos pontos mais importantes a ser analisado na relação de cumprimento das regras de direitos humanos. É, sobretudo, uma abordagem dos pontos involuntários do não cumprimento. Na maioria das vezes se reconhece que o não cumprimento das regras de direitos humanos por determinados Estados e outros atores se dá pela falta de vontade dos mesmos, mas há também muitos casos que estão relacionados principalmente à falta de “capacidade interna” ou estrutura de tais atores para lidar com a garantia de direitos. A “capacitação” refere-se a um processo altamente institucionalizado que visa a educação e treinamento das capacidades administrativas para implementar as leis dos direitos humanos (RISSE et al. 2013).

As normas de direitos humanos são violadas principalmente nos “limites” ou falhas dos Estados, porque há baixa capacidade administrativa institucional que inclua os padrões

²³ Quando os autores pensaram o modelo bumerangue para explicar como as instituições agem na busca da garantia dos Direitos Humanos, deram um dinamismo à relação existente entre os atores nacionais e as instituições internacionais. O modelo dinâmico é baseado na existência prévia de instituições internacionais que regulam os Direitos Humanos, como uma estrutura social, e de redes transnacionais de advocacia composta por ONG's, internacionais e fundações que estão indiretamente ligadas a funcionários que trabalham na promoção de Direitos Humanos em Organizações Internacionais, como em governos nacionais (RISSE et al., 1999).

dos direitos nessas condições. Os limites de soberania também são um fator a ser considerado, e é muito mais comum no sistema internacional contemporâneo. Esses limites na soberania não se restringem a Estados falidos, e se trata de um fenômeno presente em muitos aspectos em países em desenvolvimento (como o Brasil). Portanto, o escopo de condições para a observância dos direitos humanos está relacionado em grande medida ao modelo e estabilidade política do Estado (RISSE et al. 2013).

A “capacitação” apresentada pelos estudiosos do tema, ou a falta dela, possui uma correlação muito forte com as condições estruturais frente às quais os temas de direitos humanos são tratados no Brasil. O fato de o país possuir uma das leis mais modernas de proteção aos refugiados em seu ordenamento jurídico e não conseguir a sua efetivação na prática revela, sobretudo, a falta de “*capacity building*” do Estado brasileiro. Efetivar esta e demais legislações de proteção aos direitos humanos requer altos investimentos econômicos e políticos para as atividades correlatas, ações que vão desde o treinamento adequado das pessoas que lidam diretamente com indivíduos em situações de vulnerabilidade, reestruturação de instituições e mudanças profundas nas esferas da administração pública (RISSE et al. 2013).

Considerações finais

Foram apresentadas neste artigo, as condições em que se estabelecem os mecanismos de proteção aos refugiados nas fronteiras brasileiras, por considerar esses espaços altamente estratégicos para a efetivação da garantia dos direitos previstos na Lei 9.474/97 (Estatuto do Refugiado), bem como as problemáticas existentes ao considerar o alto grau de securitização desses espaços. Analisamos ainda papel desenvolvido por algumas instituições no país como a Polícia Federal e o CONARE, responsáveis pela recepção e concessão do refúgio aos solicitantes, respectivamente.

A problemática levantada inicialmente era se a construção das áreas de fronteira como espaços de ameaças interfere na promoção dos direitos dos refugiados e quais outros elementos poderiam estar envolvidos nesse processo. Partimos da hipótese de que a

relação atual entre a política migratória para refugiados no Brasil e o processo de securitização das fronteiras gera impasses na eficácia da assistência e garantia de direitos desses grupos. Após o levantamento bibliográfico acerca do tema, além de entrevistas, reunimos elementos que sustentam as hipóteses iniciais. Os dados levantados na pesquisa demonstram o altíssimo grau de securitização, tanto nos aspectos que envolvem os espaços de fronteira, locais onde se concentram as maiores operações de repressão e controle no país, quanto no que se refere ao próprio imigrante e refugiado que por ela adentra, e que esse discurso securitizador parte de diversas instituições na maioria dos casos ligadas à segurança e saúde e passa a ser reproduzido pela própria comunidade local. Diante desse contexto, os imigrantes e refugiados evitam uma apresentação formal aos postos da Polícia Federal nas fronteiras e seguem de maneira irregular até os grandes centros urbanos, gerando várias dificuldades nos serviços de assistência aos mesmos. Esse “atraso” na regularização dos solicitantes de refúgio priva estes grupos de terem acesso aos seus direitos, seja na saúde, trabalho e educação. Deixa-os expostos a péssimas condições de vida nas áreas de fronteira, com empregos informais além de serem alvos mais “vulneráveis” de coiotes e organizações criminosas que atuam transnacionalmente.

De acordo com o levantamento bibliográfico e relatos de imigrantes e profissionais que prestam assistência aos imigrantes e refugiados, esse processo de solicitação de refúgio e regularização no país é extremamente demorado, as atividades do CONARE poderiam ser mais fáceis se o mesmo tivesse uma razoável dotação orçamentária própria, somente em 2004 o CONARE passa a dispor de uma pequena linha orçamentária particularizada, que não é suficiente para a sua demanda. O MJ é responsável por custear as despesas de seus representantes junto ao Comitê e, como consequência dessa estrutura, há um baixíssimo quadro de funcionários neste órgão, os quais precisam se deslocar para as demais regiões do país para as entrevistas com os solicitantes de refúgio.

A criação de comitês estaduais é uma iniciativa recente de instituições públicas e da sociedade civil para tentar auxiliar nas atividades realizadas pelo CONARE, e alguns Estados da federação já contam com comitês estaduais para imigrantes e refugiados. Recentemente, o Estado do Mato Grosso do Sul aderiu a essa iniciativa, que tem gerado

muitos efeitos positivos na assistência de imigrantes e refugiados que passam ou residem no estado²⁴, abrindo a possibilidade de se pensar no desenho de políticas relativas aos refugiados em âmbito local.

Diante das contribuições acerca do conceito de “*capacity building*” foi possível estabelecer uma correlação teórica entre o processo de securitização das fronteiras brasileiras, marcado por uma forte política de repressão e despreparo por parte dos agentes de segurança do Estado, e as questões burocráticas e de centralização das responsabilidades de proteção aos direitos dos refugiados no Brasil. O presente trabalho não se dedicou a analisar detalhadamente todos os pontos voluntários e involuntários presentes no contexto de proteção aos direitos humanos no Brasil, mas traz uma abordagem sobre a extrema importância de se considerar a capacitação dos Estados, bem como a sua estrutura política e econômica para lidar com os custos de cumprir as regras de proteção de direitos humanos acordados em tratados internacionais. Assim, para que o Estado brasileiro cumpra efetivamente todas as leis de proteção, é preciso disponibilizar maior aporte de recursos financeiros com a finalidade de implementar novos projetos para refugiados, a fim de que eles recebam condições adequadas para se instalar no país. Será preciso continuar investindo também para que os atores locais adquiram maior *expertise* e capacitação profissional para lidar com estes e outros grupos vulneráveis internamente.

Referências

ACNUR. Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas. UNHCR. (1996). Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas.pdf?view=1. Acesso em: 21 de setembro de 2014.

ALENCAR, M. N. Debates dos Estudos de Segurança Internacional e Segurança Humana: uma breve análise sobre a evolução dos Estudos de Segurança. *Conjuntura Global*, Vol. 4, n. 2, maio/ago., 2015, p. 185-195. Disponível em:

²⁴ Disponível em: < <http://www.sedhast.ms.gov.br/governo-de-ms-institui-comite-estadual-para-refugiados-migrantes-e-apatridas/>>. Acesso em 12/01/2018.

<<http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaglobal/files/2016/02/5-Debates-dos-Estudos-de-Seguran%C3%A7a-Internacional-e-Seguran%C3%A7a-Humana-uma-breve-an%C3%A1lise-sobre-a-evolu%C3%A7%C3%A3o-dos-Estudos-de-Seguran%C3%A7a.pdf>>. Acesso em: 20/10/2017.

ANDRADE, G. B. A Guerra Civil Síria e a Condição dos Refugiados: um antigo problema, “reinventado” pela crueldade de um conflito marcado pela inação da comunidade internacional. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**. João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 121-138, 2011.

ANDRADE, J. H. F. de. A Política de Proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas – sua gênese no período pós-guerra (1946-1952). Tese (**Doutorado em Relações Internacionais**) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

_____. A Política brasileira para refugiados (1998-2012). Tese (**Doutorado em Ciência Política**) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

BRANCANTE, P. H.; REIS, R. R. A “securitização da imigração”: mapa do debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 77, p. 73-104, 2009.

BRASIL. Lei n. 6815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em: 16/08/2017.

BRASIL. Lei n. 9474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Presidência da República, Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 21/06/2017.

BUZAN, B. et al. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Rienner, 1998.

CARUSO, H. et al. Desafios para a implementação de políticas de pessoal de segurança pública nas fronteiras brasileiras. Anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília, 2016.

DIAS JR, M. A Fiscalização na Fronteira Brasil-Bolívia: Análise das Condições e Preparo do Agente Fiscalizador. Dissertação (**Mestrado em Estudos Fronteiriços**) Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Corumbá, 2014.

DORFMAN, A. **A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil**. Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia. Belém: EDUFPA, 2013.

DUQUE, M. G. O papel de síntese da escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v.3, n. 3, set./dez, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292009000300003>. Acesso em 20/10/2017.

FEDERAL, M. P. Nota Pública. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. 09 de dezembro de 2016.

HERZ, M. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. **Dados**, [s.l.], v. 40, n. 2, p. 307-324, 1997.

INTERNACIONAL, Anistia. (2017). Disponível em: <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2017/02/AIR2017_ONLINE-v.3.pdf>. Acesso em: 21/08/2017.

KRASNER, S. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como Variáveis Intervenientes. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun., 2012.

_____. Manual de Procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado. De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. UNHCR. (2011). Disponível em: <http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/54BB90A0d01.pdf>. Acesso em: 21 de setembro de 2014.

LIMA, J. B. B. et al. **Refúgio no Brasil**: Caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014).. Brasília: Ipea, 2017. 234 p. (.). ISBN: 978-85-7811-308-7. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Refugio_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

MESSARI, N. Existe um novo cenário de segurança internacional?. América Latina y el (des) ordem global neoliberal. (2006). Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/relint/messari.pdf>>. Acesso em: 18/10/2017.

MOREIRA, J. B.; BAENINGER, R. Refugiados e política pública no Brasil. VII Encontro da ANDHEP. São Paulo. (2014). Disponível em: <http://www.encontro2014.andhep.org.br/resources/anais/1/1397572174_ARQUIVO_ANDHEP2014PaperRefugiadosePoliticaPublicanoBrasil.pdf>. Acesso em: 13 de maio de 2015.

OLIVEIRA, M. M. de. A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, mai./ago., p. 183-196, 2006.

RAMOS, A. de C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, Guilherme A. Almeida. 60 anos de ACNUR. São Paulo: CL-A, 2011.

REIS, R. R. Os Direitos Humanos e a Política Internacional. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 27, nov., p. 33-42, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/04.pdf>>. Acesso em: 20/09/2017.

RISSE, T. et al. **The persistent power of human rights**: from commitment to compliance. Cambridge University Press: New York, 2013.

_____. The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change. Cambridge University. New York, 1999.

RUDZIT, G. O debate teórico em Segurança Internacional. Mudanças frente ao terrorismo. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 2, p. 297-323, jul.-dez. 2005.

SILVA, C. A. S. da. Desafios para uma política brasileira para refugiados no contexto contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre**. Porto Alegre, v. especial, jan., p. 182-208, 2014.

_____. **A política migratória brasileira para refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Ítala, 2015.

SILVA, C. A. S. da; RODRIGUES, V. M. Refugiados: os regimes internacionais de direitos humanos e a situação brasileira. In: SILVA, C. A. S. da (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Editora UFGD: Dourados, 2012.

TANNO, G. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Revista Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol.25, n 1, p. 47-80, jan./jun., 2003.

THUNDIUM, G. P. S. et al. Estudos de Segurança Internacional em Perspectiva Histórica: evolução teórica, regionalismo e a expansão da agenda securitária. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xiv_cadn/os_estudos_de_seguranca_internacional.pdf> . Acesso em: 20/10/2017.

UBER, F. O Estado diante da questão dos refugiados. In: SILVA, C. A. S. da (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Editora UFGD: Dourados, 2012.

Recebido em 29/05/2018

Aprovado em 29/08/2018