MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

OS "BOAT PEOPLE" DO SÉCULO XXI E A ATUAL POLÍTICA BRASILEIRA PARA REFUGIADOS

THE BOAT PEOPLE OF THE TWENTY-FIRST CENTURY AND CURRENT BRAZILIAN POLICY FOR REFUGEES.

Rodrigo Stumpf Gonzalez
Professor Doutor em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Departamento de Ciência Política da UFRGS.

César Augusto S. da Silva
Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD. Doutor em Ciência Política pela UFRGS.

RESUMO

Este trabalho busca evidenciar os limites e problemas da política nacional e internacional do Brasil para refugiados, bem como a conexão com o fenômeno das migrações internacionais, no contexto do crescimento do fenômeno dos migrantes internacionais conhecidos como "boat people". É apresentado o quadro de mudanças da conjuntura internacional das últimas décadas que interferem no modelo brasileiro, destacando-se a situação das migrações internacionais clandestinas no Mediterrâneo no período mais recente. Empregando-se um levantamento bibliográfico nacional e internacional recente, assim como investigação de documentos, procura-se demonstrar resultados parciais em torno dos avanços e deficiências nacionais no que tange ao sistema migratório como um todo.

PALAVRAS CHAVE: Refugiados; Política Brasileira; Boat People;

ABSTRACT

This paper seeks to show the limits and problems of national and international politics from Brazil to refugees as well as the connection to the phenomenon of international migration in the context of international migrant phenomenon of growth known as "boat people". It presented the changes in the international environment framework of decades that affect the Brazilian model, highlighting the situation of international illegal migration in the Mediterranean in recent times. Employing a recent national and international literature, as well as research documents, seek to demonstrate partial results around the national progress and shortcomings with regard to the immigration system as a whole.

KEYWORDS: Refugee; Brazilian Politics; Boat People;

INTRODUÇÃO

Entre o final da década de 1970 e meados de 1990 milhares de pessoas saíram principalmente do Vietnã, mas também de Laos e Camboja, fugindo das consequências do final de um conflito de décadas, no qual foram derrotadas duas potências ocidentais, a França e Estados Unidos da América e deixados à sua própria sorte os antigos aliados locais. A fuga em massa em busca de refúgio pelo mar deu origem ao termo "Boat People" para se referir ao deslocamento maciço destas pessoas (ACNUR, 2015).

A crise humanitária gerou uma grande mobilização internacional, inclusive de intelectuais de diferentes posições ideológicas, levando à defesa de uma intervenção e ao reconhecimento da condição de refugiados aos fugitivos.

A Guerra na Líbia e a desestabilização de outros regimes no norte da África e da região do Sahel, bem como as guerras na Síria e Iraque promoveram uma onda de tentativas de migração internacional em condições precárias, com tentativas de chagar à Europa pelo Mar Mediterrâneo que já custaram milhares de mortos, relembrando episódios como os "Boat People" do Vietnã nos anos 70 (ACNUR, 2000).

Em pouco mais de uma semana no mês de abril de 2015 calcula-se que mais de mil pessoas tenham perdido a vida em tentativas de atravessar o Mediterrâneo na busca por proteção e segurança. Uma grande parte das vítimas não foi encontrada, e os corpos recuperados foram enterrados como indigentes (THE ECONOMIST, 2015).

A primeira resposta da União Europeia foi tentar destruir os barcos com que se faz a travessia, para impedir a chegada dos migrantes, ou intercepta-los ainda no mar, repetindo a prática da Guarda Costeira norte-americana e australiana (ANISTIA INTERNACIONAL, 2013). A atual situação não trouxe a mesma sensibilidade no mundo intelectual (LE MONDE, 2015). Embora os conflitos que têm gerado parte das novas levas de migrantes tenha envolvimento direto das grandes potências ocidentais (EUA e membros da OTAN), não parece haver o mesmo complexo de culpa em relação ao episódio da Indochina, em que estas potências se viram com a responsabilidade de atuar.

Ou seja, as novas crises de deslocamento forçado de refugiados no século XXI e os novos "Boat People" aparecem em uma conjuntura global completamente distinta daquela das décadas de 70 e 80.

Neste contexto, ao longo dos últimos anos o Brasil tentou reaproximar-se do sistema internacional de proteção aos direitos humanos, e seus sucessivos governos nacionais tem se proposto a um papel de protagonista no cenário internacional, inclusive

com a reivindicação de um posto permanente no Conselho de Segurança da ONU. Qual a atual política para refugiados no Brasil e como o país reage a situações de chegada de levas de imigrantes internacionais?

Este trabalho busca discutir os desafios que a conjuntura internacional coloca para o tratamento da questão dos solicitantes de refúgio e dos refugiados dentro dos marcos colocados pela Organização das Nações Unidas e como o Brasil tem atuado neste cenário.

Primeiramente será apresentada uma evolução histórica da concepção de refugiado ao longo do último século. Em seguida será apresentado o quadro de mudanças da conjuntura internacional na última década e meia que interfere neste modelo, destacando-se a situação das migrações internacionais clandestinas no Mediterrâneo no período mais recente. E por fim se apresenta a evolução da política brasileira para refugiados, e como ela interfere na política externa brasileira, assim como seus desafios e suas limitações.

DAS MIGRAÇÕES FORÇADAS AOS REFUGIADOS

A migração de pessoas de um local para outro, mesmo depois que o homem deixou o nomadismo pela fixação na terra não deixaram de ser comuns, por fatores como fugas de guerras, secas ou busca por riquezas e/ou conquistas de outros povos. No entanto, até o fim do século XIX, poucas limitações eram colocadas na decisão de um grupo de pessoas de migrar de um país a outro ou região para outra.

O surgimento do conceito internacional de refugiados e solicitantes de refúgio está relacionado com as migrações forçadas maciças que se iniciaram na primeira metade do século XX, quando grandes organismos internacionais passaram a protegê-los e tentar soluções para seus problemas: o próprio deslocamento forçado, a expulsão de suas terras de origem, a desnacionalização e a perda do sentido de pertencimento (SILVA, 2013).

A Sociedade das Nações, fundada em 1919, no âmbito do final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), ao lado do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), foram àquelas organizações que passaram a ajudar e proteger estes grupos, fundando comissariados específicos e instituições que passaram a focar e promover direitos dos refugiados, ainda que seletivamente (KEELY; ELWELL, 1981: 40; HADDAD, 2008, : 108).

Estes grupos determinados, sem sentido de pertencimento e desnacionalizados em massa, eram resultado do esfacelamento do Império Russo, do Turco-Otomano e do Austro-Húngaro, cujos estados nacionais sucessores não os incluíram como cidadãos, no

contexto do final da Primeira Guerra Mundial (LOESCHER, 1993: 34-35; TORPEY, 2005: 161; HADDAD, 2008: 99). Pelo contrário, eram excluídos ou perseguidos sistematicamente com base em novos princípios ou critérios de nacionalidade (HOBSBAWN, 1990: 146), por racismo ou por ideologia política.

As políticas migratórias e de nacionalidade dos Estados parecem sempre estar interligadas em um sistema internacional de Estados que acabou se tornando praticamente único no início do século XX, sobretudo com o colapso dos impérios multinacionais (LOESCHER, 1993: 34; HADDAD, 2008: 101; TORPEY, 2005: 161). Do mesmo modo que chegava ao fim qualquer organização política relevante que não fosse um Estado nacional, de modo a definir quem seriam os nacionais e os estrangeiros, e se os governos teriam interesse em incluir todos no exercício da cidadania.

Os fluxos migratórios forçados mais significativos na primeira metade do século XX, com a ascensão do novo princípio das nacionalidades e a criação de novos Estados, foram os da população judaica, deslocados pelo movimento nazifascista e pelas perseguições em grande parte da Europa (ARENDT, 1989, 1999; EVANS, 2011, 2012), dos russos fugindo da guerra civil e da revolução que criaria a União Soviética (CARR, 1981; ACNUR, 2000; HADDAD, 2008), de espanhóis fugindo da guerra civil (MARRUS, 2002), além de armênios, primeiras vítimas de um verdadeiro holocausto (MERCATELLI, 2015, : 29-35), em fuga do movimento nacionalista turco, sucessor do antigo Império Turco-Otomano (TORPEY, 2005; MARRUS, 2002; HADDAD, 2008).

No período logo após a Primeira Guerra Mundial intensificou-se ao mesmo tempo o controle de passaportes e as migrações coletivas forçadas, caracterizando uma verdadeira “revolução de identidade” no sentido de aumentar a capacidade estatal de reconhecer seus cidadãos, conforme destaca Torpey (2005: 153). Estas restrições legais tornaram-se cada vez maiores, assim como as possibilidades dos indivíduos adquirirem novas nacionalidades pelo único meio da naturalização, dificultando a livre circulação de pessoas pelo mundo.

Isto é, depois de 1919, a passividade de grande parte dos Estados em relação aos grandes movimentos migratórios praticamente desapareceu (MARRUS, 2002). Por toda parte, uma abundante legislação restritiva foi produzida assim como o controle de passaportes, imigração e emigração. O que significava o interesse dos governos nacionais em diminuir o intenso fluxo migratório que vinha desde o final do século XIX, de modo a se proteger utilizando critérios nacionalistas restritos, na análise de Torpey (2005: 153).

Cada Estado nacional era totalmente livre para regulamentar a entrada de estrangeiros em seu território, e nos Estados que receberam o maior fluxo de imigrantes, ou seja, essencialmente os Estados americanos, para os quais se dirigiram a maior parte dos imigrantes europeus. O benefício para o crescimento econômico foi o maior atrativo, tal como na agricultura ou na indústria.

Torpey (2005, : 155) ilustra muito bem este período histórico:

> Durante o período de tempo que antecedeu a Primeira Guerra Mundial, e imediatamente após, a importância crescente da noção de pertencimento à nação dá origem a uma infinidade de técnicas destinadas a gerir as fronteiras burocráticas das nações, tanto enquanto territórios, tanto quanto em termos de pertencimento. Enquanto isso, o número de estados que são definidos de acordo com critérios nacionais aumenta devido ao colapso dos impérios austro húngaro, otomano e russo: então somos testemunhas do crepúsculo dos estados europeus dinásticos e da eliminação de "nações irresponsáveis" do passado, substituído por aquilo que Karl Polanyi chamaria de "nação tipo crustáceo", um gênero particularmente rigoroso na distinção entre "nós" e "os outros" (Tradução nossa)

Ao fim da guerra surgiu um organismo internacional conhecido como Liga das Nações que pretendia organizar e padronizar a política internacional, inclusive a circulação de pessoas pelas comunidades políticas, a expedição e o uso de passaportes, supervisionar o desarmamento militar e garantir os direitos das minorias nacionais em meio aos antigos impérios multinacionais que chegavam ao fim, como narra HUNT (2009: 202). Uma tentativa de aplicar os princípios do liberalismo e da tolerância de John Locke, projetando uma sociedade liberal mundial, na "*construção de uma estrutura institucional liberal para a ordem internacional"*, na crítica de CARR (2001; 40). Uma instituição que caminharia para a utopia e seria punida pelos acontecimentos internacionais dos anos 30 (CARR, 2001: 50).

A Liga das Nações criou comissariados específicos para tratar dos povos que perderam suas nacionalidades ou que não tinham cidadania ou mesmo "*direito a ter direitos*", preteridos enquanto "*refugos da terra*" ou "*náufragos da humanidade*", vítimas de desnacionalizações em massa e fugindo dos conflitos armados intermitentes (ARENDT, 1989; 302).

Neste sentido, a entidade reconhecia que milhões de pessoas estavam fora da proteção legal e normativa de um Estado nacional, precisando de uma garantia externa para o exercício de seus direitos elementares por meio de seu mandato, como lembra Arendt (1989; 308).

O surgimento de grandes populações deslocadas de maneira forçada no contexto das duas grandes guerras mundiais causou grandes problemas para o sistema internacional de Estados que vinha se construindo desde o século XVII. Os refugiados e apátridas eram considerados "descartáveis" e se esperava que a Liga das Nações conseguisse resolver o problema de forma rápida (ARENDT, 1989: 315).

Sem que o problema do tenha sido resolvido de forma satisfatória no entre guerras, estas experiências políticas, cumuladas com os novos deslocamentos maciços da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), fizeram a comunidade internacional produzir documentos normativos no início da segunda metade do século XX (Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967 da Organização das Nações Unidas) com uma definição específica de quem seria considerado refugiado no mundo contemporâneo.

De todos os pontos de discórdia, o maior desafio das negociações foi definir quem seria considerado refugiado, tendo em vista a influência da Guerra Fria (KEELY; ELWELL, 1981; 47-48). Como a criação de um tratado levaria a obrigações legais, do mesmo modo que os Estados queriam limitar as funções do ACNUR, também queriam o mesmo para a definição de refugiados, ou seja, até que ponto os Estados estariam dispostos a assumir responsabilidades e obrigações jurídicas.

A definição geral de refugiado oferecida pela Convenção foi:

> toda pessoa que se encontra fora de seu país de origem e que não pode regressar a ele como consequência de um medo fundado da perseguição por motivos de raça, religião ou nacionalidade, por suas opiniões políticas ou por pertencer a um grupo social (artigo 1º, A, B, C).

Esse conceito restringia-se a pessoas que haviam se convertido em refugiados como resultado dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, isto é, no contexto do problema europeu da Primeira e da Segunda Guerra Mundial. Os Estados nacionais também podiam estabelecer declarações limitando as obrigações quanto aos refugiados europeus, de modo a não produzir tensões entre eles (PREÂMBULO DA CONVENÇÃO).

A Convenção também definiu todos os tipos de pessoas que não seriam consideradas refugiadas (as chamadas cláusulas de exclusão), tais como aqueles que cometeram crimes contra a paz, de guerra, contra a humanidade, ou que já tinham a proteção de outro organismo da ONU. Tais cláusulas estavam postas no sentido de que os fugitivos da justiça comum ou internacional não evitassem processos judiciais recorrendo à proteção internacional prevista no tratado (TRINDADE; RUIZ DE SANTIAGO, 2004; 268).

Um conceito adotado internacionalmente que foi fundado em cinco elementos principais: o bem fundado temor de perseguição; o fato de que se encontra fora de seu país de origem ou habitual residência (extraterritorialidade); a perseguição motivada por raça, religião, nacionalidade, opinião política ou grupo social; a necessidade de proteção; além do merecimento desta proteção (artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951 da ONU).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o sistema internacional passou a ter uma organicidade institucional que era inexistente nos séculos anteriores (LOESCHER, 1993). Os estados nacionais, tomados individualmente, assim como por dentro da Organização das Nações Unidas, passaram a ter como um de seus focos de atuação resolver o problema do deslocamento forçado de pessoas, tendo em vista o clima de Guerra Fria que se iniciava (LOESCHER, 1993: 15; SHEPHARD, 2012: 326).

Tal como relatado pela Organização dos Estados Americanos (OEA, 1965: 9), as Nações Unidas encararam o problema dos refugiados originalmente como um fenômeno temporário provocado pelas circunstâncias da situação internacional, considerando que se chegaria rapidamente em soluções permanentes, por meio do repatriamento ou do reassentamento.

Conforme OWENS (2011: 137), no entanto, os refugiados revelavam os limites assumidos entre quem seriam “homens” e “cidadãos” no sistema internacional de Estados nacionais, e o conceito detalhado e aceito de direitos humanos. A função das organizações internacionais seria então administrar populações refugiadas de um modo que não prejudicasse radicalmente a estrutura do sistema internacional que os Estados nacionais haviam criado (OWENS, 2011).

Os refugiados e os deslocados de guerra estavam espalhados pelo mundo europeu e, assim, aquela instituição internacional e seus principais atores (Estados Unidos e os vencedores da guerra) organizaram a repatriação e a ajuda aos sobreviventes, ao lado de organizações de caráter humanitário. A Administração das Nações Unidas para o Auxílio e o Restabelecimento (UNRRA) operaram até meados de 1947 e, juntamente com organizações voluntárias, conseguiram repatriar em torno de sete milhões de pessoas, dentre refugiados, deslocados internos e deslocados de guerra (ACNUR, 2000: 14; HADDAD, 2008: 131-132).

Entretanto, com determinada pressão dos países da Europa do Leste, os norte-americanos começaram a forçar para que se criasse uma nova organização para os refugiados; e desta vez com a orientação de conceder ao indivíduo o direito de optar se

deveria voltar ao seu país de origem, ou seja, com o direito de ser ouvido e de escolher seu destino, visto que este desejo foi muitas vezes ignorado pelos organismos anteriores (ACNUR, 2000; 15).

O número de deslocamentos forçados não diminuiu com o fim da Segunda Guerra, ainda que muitos daqueles que trabalhavam com ajuda humanitária imaginassem que o problema estava sendo resolvido (SHEPHARD, 2012; 484). Ao contrário, o número aumentou com as novas crises sucessivas no interior e entre Estados. Depois de um tênue período de estabilização do continente europeu, guerras civis, como na Grécia, ou o nascimento do Estado de Israel, no Oriente Médio, assim como o deslocamento maciço dos chineses em função de sua revolução social (ACNUR, 2000; 16; ZOLBERG, SUHRKE, AGUAYO, 1989; 228), geraram-se novos fluxos de refugiados. Assim, houve mais uma tentativa de criação de uma organização que regulasse o problema de forma completa.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO E O ACNUR

Então, uma nova entidade denominada Organização Internacional dos Refugiados (OIR) foi criada em dezembro de 1946, enquanto uma organização especializada temporária, a primeira grande agência internacional criada pela ONU, com sede em Genebra, na Suíça, sem representação da União Soviética, transferiu a ela as atribuições e as finanças da UNRRA e da CIR (ACNUR, 2000; 17; DE AVILA, 1964; 344).

Ainda que o trabalho da OIR estivesse mais direcionado aos refugiados europeus, foi desbravadora no sentido da abordagem da totalidade das facetas das questões dos refugiados em ações diretas para seu transporte: a identificação, o registro, a classificação, a proteção legal, a repatriação e, quando necessário, o reassentamento em um terceiro país, particularmente pela necessidade de diferenciá-los dos criminosos de guerra (ACNUR, 2000; 17; OEA, 1965; 12; RUIZ DE SANTIAGO, 1990; 93).

E as atividades da OIR não se limitaram à mobilidade dos refugiados, pois também iniciaram missões adjuntas como a formação profissional destas pessoas. Até 1º de setembro de 1947 haviam matriculado mais de 30 mil refugiados da Alemanha, Áustria e Itália em estabelecimentos de ensino e formação profissional (DE AVILA, 1964; 345).

Contando com apenas 18 membros de um total de 54 países componentes das Nações Unidas, a OIR se tornou na prática um instrumento político das potências ocidentais. Especialmente dos Estados Unidos da América, cuja contribuição financeira cobria mais da metade de sua verba operacional, o que era o “segredo do sucesso” da instituição (SHEPHARD, 2012; 406).

Sem representação da União Soviética e de seus aliados, a objetividade do organismo era maior, conseguindo uma unidade extraordinária, cujas políticas eram ditadas mais pelas necessidades dos refugiados (SHEPHARD, 2012; 406). No contexto da Guerra Fria, a legislação autorizando o orçamento da OIR foi aprovada no Senado dos Estados Unidos sob o signo da "Doutrina Truman", de contenção e dissuasão da expansão soviética (SHEPHARD, 2012; 321-322).

Durante seu tempo de vida, esta agência reassentou mais de um milhão de pessoas dentre refugiados e deslocados internos, em mais de 40 países. Sendo a maioria fora da Europa, além de mais de 70 mil que foram auxiliados a retornar para sua região de origem, completando o trabalho da UNRRA (ANDRADE, 1996; 175; MARRUS, 2002; 447). Conforme SUHRKE (1998; 404), os Estados Unidos lideraram o processo de recebimento de reassentados (31,7%), seguidos pela Austrália (17,5%), Israel (12,7%), Canadá (11,9%), Inglaterra (8,3%), ficando os países da América Latina com 6,5% do total de deslocados internos e refugiados.

Estima-se que, daqueles que de uma maneira ou outra receberam assistência da OIR, mais de 100 mil eram de origem polonesa, mais de 90 mil oriundos dos países bálticos (Estônia, Letônia e Lituânia), cerca de 60 mil eram ucranianos e mais de 20 mil eram iugoslavos.

Tendo aprendido com os erros cometidos pela UNRRA, a instituição assegurou sua independência em relação aos militares, negociando diretamente com autoridades zonais da Alemanha e com os governos ao redor do mundo. Trabalhando estritamente com 60 agências voluntárias de ajuda humanitária de vários países, gastou cerca de $450 milhões de dólares (uma quantia extremamente elevada para a época), mas manteve boa reputação de eficiência e integridade, analisam SHEPHARD (2012; 407) e MARRUS (2002; 472).

Por outro lado, ainda que tivesse como principal função a repatriação, os critérios utilizados para determinar quem seria considerado refugiado eram tão restritos que dificultou demasiadamente a assistência, conseguindo auxiliar menos do que 6% do total de refugiados e deslocados de guerra (ANDRADE, 1996; 175; CHIMNI, 2004; 57).

Desta forma, trabalhando com critérios restritos, aquela organização não conseguiu alcançar todos os seus objetivos em torno da repatriação e de ajuda a todos os refugiados e deslocados de guerra. Mesmo porque, como frisa Shephard (2012; 406), o limitado número de países que participava da organização comprometia seu orçamento, além de ter nascido sob a disputa ideológica entre Oriente e Ocidente, de modo a distinguir quem seriam considerados refugiados, distintos dos criminosos de guerra que procuravam fugir de punições e represálias.

Pelas negociações que resultaram na criação do ACNUR e da Convenção de Genebra, a resolução do problema dos refugiados, no longo prazo, seria feita por três caminhos. Ou seja, a repatriação voluntária, a integração no local do país de refúgio ou o estabelecimento em um terceiro país, a política de reassentamento. Ou seja, as soluções duradouras apregoadas mais tarde pela comunidade internacional.

As negociações sobre o estabelecimento desta Convenção ocorreram juntas com os acordos para a criação do ACNUR, desenvolvidas no ambiente do Comitê Econômico e Social (ECOSOC) e na Assembleia Geral (KEELY; ELWELL, 1981; 48). A Convenção sobre Refugiados foi adotada em 1951 através da Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e dos Apátridas em Genebra, e entrou em vigor em 1954.

O ACNUR nasceu com várias limitações financeiras e de recursos humanos, assim como em termos de mandato, tendo em vista o contexto de Guerra Fria e os interesses específicos dos países ocidentais de que tal órgão não constituísse uma ameaça à soberania dos Estados (KEELY; ELWELL, 1981; SHEPHARD, 2012).

A nova organização nasceu com o mandato limitado de três anos, mas que com as grandes e complexas funções acabaria tornando-se permanente (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989; 23-24). Ao longo do tempo, o ACNUR foi se ocupando cada vez mais de grupos de pessoas deslocadas que não se encontravam enquadradas nos requisitos formais da definição exposta na Convenção de 1951, demonstrando determinado grau de flexibilidade (KEELY; ELWELL, 1981: 49).

A Convenção de 1951 focou o refugiado como aquele que sofre alguma perseguição ou tem fundados temores desta perseguição, ou sendo apátrida, está fora de sua moradia habitual ou por motivações fundamentadas não quer retornar, combinando fatores objetivos e subjetivos quanto à definição (GOODWIN-GILL, 1983; 25). Como afirma DUMMET (2004; 44), ela não reconhecia como refugiado aquele que migrasse por outras circunstâncias tais como fome, miséria, desastres naturais ou outras causas que impedissem que ele e sua família tivessem uma vida digna.

Ainda assim, durante grande parte deste período, os governos ocidentais limitaram o compartilhamento de responsabilidades na eficácia dos regimes internacionais de proteção aos refugiados. Estes governos colaboraram abertamente para uma indefinição dos custos financeiros e dos programas de reassentamento de refugiados, colaborando somente de forma pontual e ocasional, e dentro da lógica dos interesses nacionais no contexto da bipolaridade (LOESCHER, 1999: 237). Com a condição bipolar do sistema internacional até o início dos anos 90, as potências evitaram uma atuação incisiva nesta

área, a fim de se resguardar de atritos diretos, inicialmente diplomáticos, que poderia rapidamente se transformar em conflitos bélicos (LOESCHER, 1999: 238).

O receio que impediu a eficácia plena do regime internacional de refugiados no contexto bipolar originou-se no fato de que as potências hegemônicas, assim como seus aliados, capazes de estabelecer punições aos países infratores seriam exatamente àqueles maiores responsáveis pela criação de fluxos maciços de refugiados (LOESCHER, 1999).

Entretanto, durante a década de 60 e 70, a Europa assistiu as atenções e os esforços humanitários dos organismos internacionais a respeito do tema dos refugiados se moverem para África e Ásia, visto os problemas da situação de novos refugiados que irromperam naqueles continentes (HADDAD, 2008; MILNER, 2009).

Os contínuos processos políticos de descolonização e de formatação de novos estados africanos e asiáticos, ao longo dos anos 60 e 70, ampliaram definitivamente a questão dos refugiados para fora da Europa. Portanto, transformando uma questão continental em um problema mundial, o que exigia maiores responsabilidades e maiores gastos econômicos para solucionar os problemas dos deslocamentos forçados, ampliando as operações do ACNUR (BETTS; LOESCHER e MILNER, 2008: 21-25).

OS REFUGIADOS NO SÉCULO XXI

O problema do deslocamento forçado de refugiados apareceu com o enrijecimento de fronteiras no início do século XX, sendo catapultado pela Primeira Guerra Mundial. Após o segundo conflito global passa a ser tratado de forma mais organizada, como uma questão de direito internacional, com a criação de uma agência específica da ONU, tendo em vista a multiplicação de refugiados. Ou seja, de um problema europeu se transformou rapidamente em um problema mundial.

Após o fim da Guerra Fria (1947-1991) houve um breve período de otimismo (saudado por Francis Fukuyama como “fim da história”), em que havia a expectativa de que as guerras civis e regionais de baixa intensidade promovidas indiretamente pela disputa entre os blocos de poder capitalista e socialista dariam lugar à um período de paz, prosperidade e desenvolvimento econômico.

Este período foi extremamente curto e ambíguo. No lugar da paz duradoura vieram guerras civis provocadas pelo recrudescimento de disputas étnicas e religiosas. E, sobretudo, após os ataques de 11 de setembro a resposta armada tanto dos Estados Unidos como de seus aliados propunha-se a deter na fonte os grupos envolvidos com os ataques terroristas, conhecida como “Doutrina Bush”, enquanto guerra preventiva.

Com isso iniciou-se uma segunda guerra do Iraque e mais uma guerra no Afeganistão (só que desta vez as tropas americanas estavam contra os talibãs, e não dando apoio a eles, como ocorrido duas décadas antes – no contexto do conflito pela ocupação soviética).

A sequência de atentados terroristas nos Estados Unidos, em Madrid e Londres, no início do século XXI, acabou por tornar a chegada de imigrantes internacionais e de solicitantes de refúgio como sendo vista enquanto uma potencial ameaça terrorista cada vez maior à segurança dos Estados centrais do sistema internacional. O que remonta uma preocupação que se encontrava na origem da política para refugiados da primeira metade do século XX: o controle migratório seletivo, visível e rigoroso (HADDAD, 2008: 195).

Pelo menos, desde 2001, as fronteiras nacionais de países europeus e da América do Norte voltaram-se para o fechamento de fluxos migratórios, muitas vezes utilizando políticas de detenção, interdição e limitação de direitos de imigrantes e de refugiados, produzindo centenas de centros de detenção nas fronteiras (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008: 22). Assim como alguns estados do hemisfério sul vem usando a linguagem securitária dos estados do hemisfério norte para justificar restrições e limitações aos solicitantes de refúgio (BETTS; LOESCHER e MILNER, 2008; 124).

Como ressalta Hathaway (2007: 57), os estados nacionais do hemisfério norte começaram a adotar procedimentos sumários de exclusão e de detenção de imigrantes e refugiados nas fronteiras e nas águas internacionais. Neste sentido, Betts (2010: 212) comenta que as imagens de imigrantes em dificuldades têm sido cada vez mais evidentes na imprensa nacional e internacional, colocando o assunto no centro do debate da agenda política mundial.

Conforme Benhabib (2012: 03), as políticas para refugiados tornaram-se um verdadeiro palco de alguns dos mais intensos confrontos globais distributivos e também "racializados" do planeta. Mesmo dentro da União Europeia (UE), o estabelecimento de campos de trânsito para o processamento de refugiados fora das fronteiras da União Europeia, tais como para capturar refugiados e imigrantes indocumentados antes que eles alcancem solo europeu, foram políticas defendidas pelas autoridades do Reino Unido e da Dinamarca e estão atualmente em operação nos territórios mantidos pela Espanha no Norte da África e em campos de trânsito na Líbia (BENHABIB, 2012).

Assim, no Mar Mediterrâneo, no norte da África, no Oriente Médio, no Sudeste da Ásia, na fronteira entre Estados Unidos e México ou na península balcânica, as imagens de afogamentos no mar, de abusos físicos ou de detenções em condições precárias, reforçam a opinião pública da extrema vulnerabilidade de imigrantes sem documentos e

de solicitantes de refúgio durante seus deslocamentos, enquanto parte da dinâmica dos atuais fluxos migratórios (BETTS, 2010: 212)

Os refugiados e imigrantes passaram a ser vistos como potenciais ameaças aos países receptores (BENHABIB, 2012; BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008). Nesse sentido, a ideia de controle, de prevenção, de classificação e contenção dos chamados "indesejáveis" vem se disseminando entre os países centrais do sistema internacional. Países que têm fornecido uma resposta negativa aos imigrantes, por meio de aprovação de legislações e diretivas fronteiriças cada vez mais restritas, estabelecendo sistemas extremamente burocráticos de controle contra imigrantes, como analisam Torpey (2005;196) e Goodwin-Gill (2001: 14-16).

Os governos sistematicamente tomam medidas extremas para repelir solicitantes de refúgio encontrados em alto-mar ou próximos de seu território nacional. Conforme Hathaway (2007: 56), há uma crescente crença por parte de governos dos Estados de que, quando a detenção ou impedimento de entrada acontece fora ou próximo de seu território, estes Estados encontram-se imunes à responsabilidade legal internacional, aumentando suas práticas por segurança e policiamento nos mares, portos e aeroportos para impedir a entrada de solicitantes.

Intensificam-se os requisitos para concessão de vistos, estabelecem multas para companhias aéreas e de navegação que transportam viajantes clandestinos, procuram interditar embarcações ainda em alto-mar e praticam controles prévios de passageiros antes dos embarques, buscando o controle migratório ostensivo analisado por Torpey (2005). Isto é, tomam medidas e providências restritivas de modo a tornar mais difícil aos solicitantes conseguir chegar ao território nacional dos Estados para pedir auxílio e segurança.

Nos últimos anos, conforme a Anistia Internacional (2013: 22), embarcações carregadas de africanos vêm chegando ao litoral da Itália, sendo repelidos pela guarda costeira daquele país, sem que pudessem solicitar refúgio ou pedir auxílio, ou ainda acontecendo operações de resgate precárias. E as autoridades marítimas da Austrália continuam e continuaram a interceptar barcos de refugiados ou imigrantes em pleno alto-mar, assim como a Guarda Costeira dos Estados Unidos defende tal prática:

> Interceptar os migrantes em alto-mar permite que eles possam ser rapidamente devolvidos aos seus países de origem sem o custoso processo que seria necessário caso conseguissem chegar aos Estados Unidos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2013: 22-23).

No entanto, conforme ressaltam Dummett (2004: 48) e Crowley (2005: 9) é um mito o discurso de que refugiados querem "invadir" os países mais ricos do sistema internacional. Os Estados que mais têm recebido refugiados e solicitantes de refúgio no mundo são exatamente aqueles do hemisfério sul tais como Paquistão, Etiópia, Congo e Tanzânia. Países vizinhos das crises de refugiados, pois o maior desejo destas pessoas é sobreviver, deslocando-se em sua maior parte para os países vizinhos àqueles que produziram as crises de deslocamentos maciços de refugiados.

Uma segunda onda de otimismo desenvolveu-se quando se desenvolveram ondas de protesto contra os governos autocráticos do norte da África e do Oriente Médio. O conjunto de mobilizações foi tratado pela imprensa internacional como "Primavera Árabe", enquanto uma alusão de semelhança às motivações da "Primavera de Praga" de 1968, e a suposição de que o resultado final seria uma democratização dos regimes políticos da região.

Os movimentos anti-sistêmicos foram apoiados de maneira mais ou menos explícita pelos Estados Unidos e pela União Européia, membros da OTAN (Organização do Atlântico Norte). Em alguns casos, como a Líbia, com participação direta no envio de aviões para derrotar as tropas leais ao líder Muhanmar Kadhafi. Em outros casos, como na guerra civil da Síria, outrora país acolhedor de refugiados, a intervenção foi mais modesta ou dissimulada, tendo em vista questões geopolíticas.

Passados alguns anos o resultado destes conflitos é a desestabilização política de uma grande área que envolve quase metade do continente africano e partes do Oriente Médio. Não apenas não foi destruído o grupo Al Qaeda, como surgiu um novo inimigo, o Exército Islâmico da Síria e do Iraque (ISIS).

Hoje se mantém guerras civis com disputa pelo domínio do território na Síria, no Iraque, no Yêmen e na Líbia. No Mali, Somália e Nigéria operam grupos radicais islâmicos com grande apelo popular, e capacidade de mobilidade para cometer atentados terroristas, utilizar homens ou mulheres-bombas, ou realizar sequestros contra a população local ou de países vizinhos.

Ou seja, a instabilidade política e econômica regional torna difícil encontrar soluções duradouras tanto para novos conflitos, quanto para conflitos antigos, tais como no Sudão, no Sahara Ocidental ou na Palestina. O que ocasiona a produção de mais e mais refugiados, escapando em massa para locais vizinhos.

Este resultado, a produção de mais grupos de refugiados, ocorre porque muitas pessoas que vivem nestas regiões buscam fugir desesperadamente da guerra, da fome e da

violência dos grupos envolvidos nos conflitos armados. Alguns são acolhidos em campos de refugiados construídos nas fronteiras dos países vizinhos ao conflito, onde recebem alimentação e formas precárias de alojamento na esperança que o conflito seja temporário. O que acaba isolando os refugiados e os impedindo de integrar-se em novas sociedades.

Pois, em geral os governos dos países limítrofes não têm condições estruturais ou interesse de incorporar toda uma leva gigantesca de imigrantes internacionais à sua população. A aceitação dos refugiados em geral é associada à possibilidade de contenção, controle e seletividade, conforme o comunitarismo de Walzer (2002: 65).

Esta solução não é nova, seguindo um modelo que foi usado tanto na Primeira como na Segunda Guerra Mundial por diversos países. Não apenas na Alemanha foram utilizados campos de prisioneiros[1] para isolar os inimigos do regime. O mesmo modelo foi usado nos Estados Unidos da América contra a população de origem japonesa, no período da Segunda Guerra, enquanto estratégia de guerra.

Este modelo de contenção e controle é ineficaz, tanto na proteção dos direitos humanos das vítimas dos deslocamentos forçados, como principalmente devido à manutenção do isolamento das populações.

Muitas pessoas buscam na imigração em direção aos países mais desenvolvidos uma solução de longo prazo para seus problemas sociais e econômicos. Na ausência de condições estruturais para uma migração internacional legalizada, com o status de refugiado, buscam viajar clandestinamente, esperando obter o status legal uma vez que estejam no território do país desejado, tornando-se presas fáceis para os mercadores humanos conhecidos como "coiotes".

Até recentemente este parecia ser um problema sério, principalmente dos Estados Unidos da América, com a contenção e seletividade da migração oriunda do México e da América Central. Já a migração para a Europa, embora tenha sido sempre uma questão política importante, em geral estava centrada no status dos migrantes e no tratamento legal a ser dado para os solicitantes de refúgio.

A ampliação do espaço territorial da União Europeia fez com que a preocupação de migrantes da África, Ásia e América Latina fosse deixada em segundo plano, para centrar-se na mobilidade das populações do Leste Europeu. Os controles fronteiriços pareciam suficientes para dar conta da migração extra-regional.

1 Deve se diferenciar o uso de campos de prisioneiros usados para isolamento à prática posterior desenvolvida em alguns campos por parte do governo nazista, passando a ser campos de extermínio, principalmente, mas não só, contra a população judaica na "solução final".

Este não parece ser mais o caso, hodiernamente. A Europa tem visto crescer, atônita, um grande fluxo migratório clandestino pelo Mar Mediterrâneo nos últimos anos. Somente no primeiro semestre de 2015 registrou-se a maior onda de migração em massa desde a Segunda Guerra Mundial, e com ela, um grande número de mortes nas águas do Mediterrâneo, de pessoas tentando chegar ao espaço europeu. Até o presente momento, pelo menos mil migrantes morreram afogados, em um número 20 vezes superior a todo o ano de 2014. As tentativas de passar as fronteiras terrestres em Ceuta e Melilla, com enfrentamento entre as forças de segurança espanhola e os migrantes oriundos do Marrocos ocupam constantemente o noticiário internacional.

As políticas internacionais para refugiados são baseadas centralmente na hipocrisia dos governos das potências dominantes do sistema internacional. A aceitação de tratados internacionais e de refugiados é limitada a um número pequeno de pessoas, preferencialmente que possam ser integradas culturalmente em suas sociedades, no contexto de diretrizes de seletividade, ajuda mútua e escolhas da comunidade política local de quem são ou não seus residentes, no contexto dos requisitos propostos por Walzer (2003: 65).

E não se culpem os agentes envolvidos no Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, por não poder resolver os problemas que enfrentam no cotidiano da ajuda à estas pessoas. Não fosse sua ação, e provavelmente os problemas e o número de mortos seriam ainda maiores. No entanto, como mecanismo de enfrentamento das migrações internacionais forçadas, o trabalho humanitário pontual do ACNUR e o conceito de refugiado construído após a Segunda Guerra Mundial estão totalmente defasados, necessitando de urgentes reformas globais.

Os conflitos recentes que se espalham pelo norte da África e Oriente Médio geraram uma nova onda de imigrantes internacionais, que fugindo dos conflitos e da fome, esperam encontrar um local seguro para viver. Grande parte destas pessoas é vítima do tráfico internacional de pessoas e a busca pela condição de refugiado aparece apenas como uma alternativa à imigração clandestina, no momento em que as autoridades dos países europeus detêm os grupos de migrantes em barcos no Mar Mediterrâneo ou em suas fronteiras.

Tabela 1 - Número de refugiados e pedidos pendentes por país de asilo, países selecionados, 2014

Pais de asilo	Refugiados	Pedidos pendentes
Alemanha	200,805	161,863
Brasil	5,952	6,325
China	301,033	409
Equador	54,789	11,583
EUA	263,662	96,106
França	237,985	59,586
Italia	76,263	22,200
Índia	198,665	4,718
Reino Unido	126,055	30,571

FONTE: UNHCR Mid-Year Trends 2014

Conforme pode ser visto na tabela 1, há uma grande disparidade do número de refugiados recebido ou com pedidos pendentes tanto entre os países europeus, como na relação destes com algumas potências emergentes.

Também deve ser levado em conta o grau de defasagem deste número, em casos como o da Itália, principal destino atual dos barcos de imigrantes no Mar Mediterrâneo, calculando-se que o número de novos pedidos de refúgio em 2015 tenha ultrapassado os 100 mil. E mesmo no Brasil, um destino incomum para os refugiados, solicitações pendentes chegaram ao número de 15 mil até meados de 2015.

Diante do impasse nas negociações entre os países europeus sobre a distribuição de quotas para novos refugiados, a questão que se coloca se este não seria o momento oportuno para o Brasil assumir um papel mais relevante e central na questão, tomando uma responsabilidade internacional compatível com a posição estratégica relevante que pretende nos organismos internacionais no contexto de sua política externa, em especial junto à ONU e à OEA.

O PAPEL DO BRASIL NO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS – PARTICIPAÇÃO SIMBÓLICA OU IRRELEVÂNCIA?

O Brasil na década de 1990 regressou ao sistema internacional de proteção aos direitos humanos, após um período de governo autoritário em que os militares tentavam isolar a "ingerência externa" que a defesa de direitos humanos poderia representar.

Foram incorporados à nossa legislação os principais tratados internacionais de direitos humanos, tanto no âmbito regional como mundial. O Brasil incorporou-se à Corte Interamericana de Direitos Humanos e ao Tratado de Roma e ao Tribunal Penal Internacional. E teve um papel de protagonismo na II Conferência Internacional de Direitos Humanos de 1993.

Neste raciocínio, no caso da política brasileira para refugiados, a lei 9.474/1997 estabeleceu critérios e procedimentos para a obtenção e cassação do refúgio, direitos e deveres dos refugiados e previu a aplicação das soluções duradouras para refugiados (SILVA, 2013). Assim como tornou as autoridades de fronteira protagonistas para o recebimento de solicitantes de refúgio, e ainda institucionalizou um órgão específico colegiado, interministerial, diretamente ligado ao Ministério da Justiça de modo a decidir o status de refugiado aos solicitantes que chegam ao país, para assim ditar diretrizes políticas para os deslocados, articulada com as autoridades nacionais de fronteira e com os Estados-membros da federação[2].

A instituição política que foi criada pela legislação é o CONARE, de modo a tentar responder ao desafio de estabelecer diretrizes para políticas relacionadas aos refugiados; um organismo coletivo, tripartite, não paritário, com representantes do governo, da sociedade civil e da comunidade internacional[3].

Uma organização com graves problemas estruturais e de recursos humanos desde sua criação por meio da Lei 9.474/97, o Estatuto dos Refugiados, com um acúmulo de 15 mil pedidos de refúgio até meados deste ano. Neste sentido, o governo federal ao reconhecer estes problemas, vem procurando descentralizar o órgão e aumentar a quantidade de funcionários públicos à disposição do organismo, ao buscar criar um Plano Nacional de Refúgio[4].

Além disso, permanece uma grave contradição institucional e legislativa. A Lei 6.815/1980, conhecida como o Estatuto do Estrangeiro, legislação que regula a situação global dos imigrantes internacionais no país, é a legislação ainda vigente, produzida durante o Regime Militar, inspirada no Estado Novo de Getúlio Vargas (SILVA, 2013). É claramente dominada por uma visão ideológica de segurança nacional e de utilitarismo econômico, em que o estrangeiro é visto como potencial perigo de "subversão"; e que

2 Lei 9.474 – de 22 de julho de 1997 – Estatuto dos Refugiados – artigos 17º ao 28º, artigos 38º ao 39º, artigos 4º ao 6º, artigos 40º ao 41º, artigos 42º ao 46º, respectivamente.

3Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. CONARE – Comitê Nacional para Refugiados, OFÍCIO N.42. 2012. Lei 9.474/1997, artigo 16º.

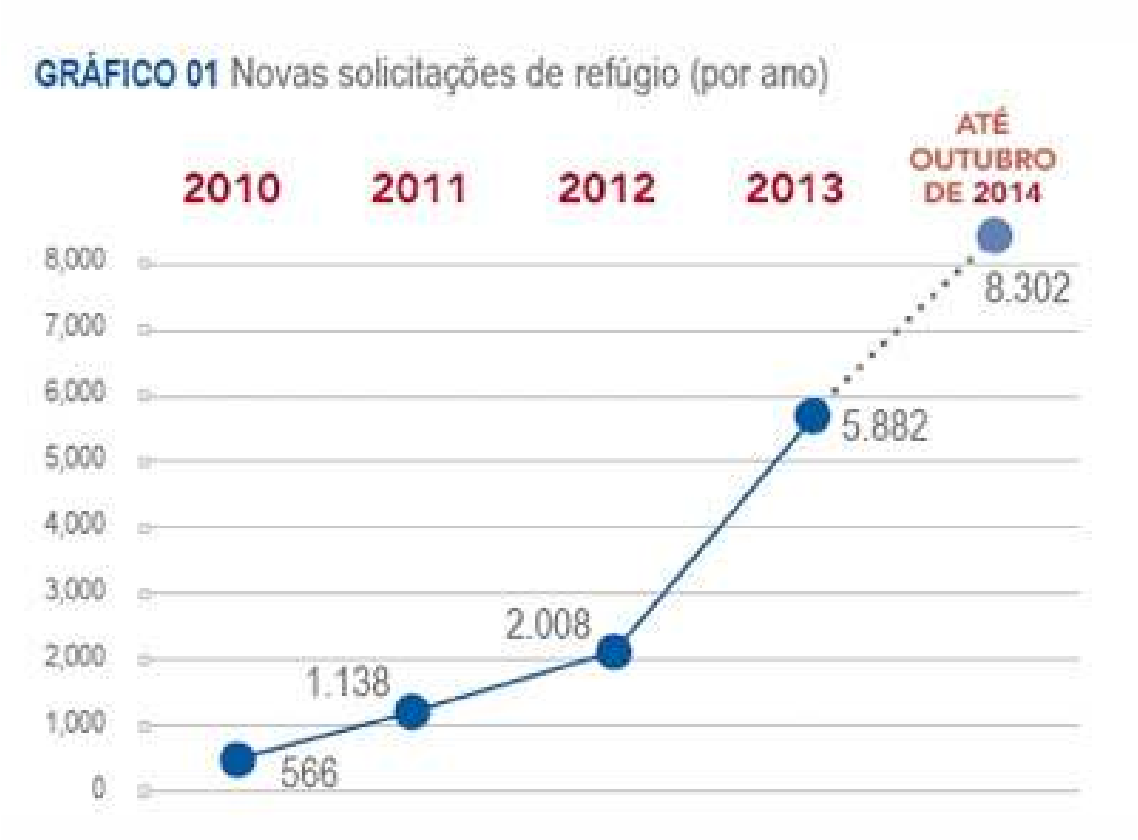
4 Disponível em: http://oestrangeiro.org/2015/06/27/modernizar-e-agilizar/. Acesso em 27/06/2015.

somente é bem-vindo o imigrante que traga complementação econômica ao país (SILVA, 2013). Em outras palavras, com pouca ou nenhuma visão humanitária ou de hospitalidade com o imigrante internacional.

Conforme termo que foi popularizado nos anos 80 para se referir à legislação criada durante o autoritarismo que continuou vigente, tratar-se-ia de um verdadeiro "entulho autoritário". Apenas recentemente começou-se uma discussão mais central de mudança global da legislação no âmbito do Congresso Nacional e do Poder Executivo, após várias tentativas frustradas desde o governo de Fernando Collor de Mello (SILVA, 2013).

O Brasil é um país que foi formado em grande parte por imigrantes – voluntários (europeus, asiáticos) ou forçados (africanos). No entanto, não tem uma política consistente e clara de imigração internacional, não apresentando sequer um processo de integração legislativa com os países limítrofes no que tange à proteção de refugiados. As situações existentes ou são tratadas como casos individuais e pontuais, ou têm soluções ad hoc, como no caso dos imigrantes do Haiti ou de Gana.

Gráfico 1: Novas solicitações de refúgio no Brasil



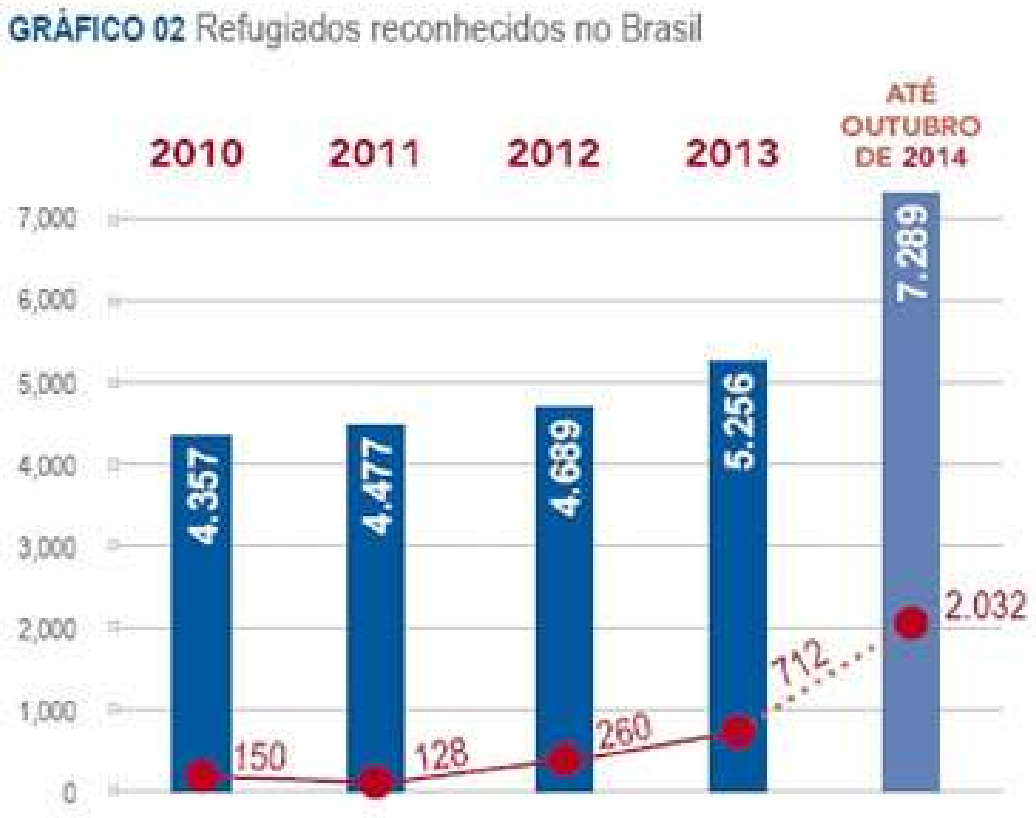
Fonte: ACNUR, 2015.

Quando se verifica o número de refugiados recebido pelo país, em comparação com outros países com mesmo porte em termos de tamanho de população e economia, se verifica relativa defasagem entre o discurso oficial e a ação do governo brasileiro em termos de recebimento e acolhimento de refugiados.

Embora tenha aumentado o número de pedidos de refúgio em um período recente, conforme pode ser visto no Gráfico 1, este número de casos por ano é quase comparável ao que chega à Itália por semana, e não impediu o acúmulo de casos sem que o órgão conseguisse examinar todos os pedidos.

Por outro lado, certo grau de despreparo e de defasagem da estrutura brasileira, em especial, do CONARE e da Polícia Federal, já discutido em SILVA (2013) fica patente ao se verificar o número de novos reconhecimentos ocorrido ano a ano, conforme o gráfico 2.

Gráfico 2: Refugiados reconhecidos no Brasil



Fonte: Dados sobre refúgio no Brasil – ACNUR, 2015.

O perfil dos refugiados traz indicações sobre laços pré-existentes. Por exemplo, dos 7.289 refugiados recebidos até outubro de 2014, 1.524 eram sírios, constituindo-se no principal grupo, o que provavelmente se deve á existência de uma comunidade de origem

síria importante, formada por gerações de imigrantes vindos ao longo dos séculos XIX e XX. Por outro lado, a característica multiétnica e o pluralismo religioso deveriam tornar menos problemática integração de imigrantes vindos da África e do Oriente Médio.

Este é um dos fatores que poderia contribuir para uma iniciativa das autoridades brasileiras, no sentido de compartilhar com os europeus, eventualmente mesmo com apoio financeiro destes, a responsabilidade internacional pela recepção de novos “Boat People”, no contexto de uma colaboração mais consistente e prolongada com o sistema internacional.

Se o Brasil quer ir além da participação simbólica que tem hoje, e fugir do risco da irrelevância, precisa agir conectando suas aspirações no cenário internacional com ações concretas na sua política interna, ou seja, a colaboração com os regimes internacionais de proteção de direitos humanos dos refugiados não pode ficar apenas no campo financeiro com organismos internacionais, desconectado com sua política doméstica (SILVA 2013). Não basta uma declaração simpática do presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, para tornar o país uma potência internacional.

Um exemplo de como nossa imagem externa tem outras nuances é posição do Brasil no ranking do “soft power” da Portland Comunications (SOFT POWER 20, 2015), que nos coloca em vigésimo terceiro lugar entre 30 situações avaliadas. Ainda que possam ser discutidos os critérios utilizados, indica que nossa importância internacional não é uma unanimidade.

Além do fortalecimento de seu sistema migratório, dentre as instituições políticas envolvidas com o processo de reconhecimento e de acolhimento aos migrantes e refugiados. Um sistema defasado desde a década de 80, tendo em vista a conjuntura econômica e social daquele período, em que o país mais exportou pessoas do que as recebeu.

CONCLUSÃO

Ao relembrar-se no período recente o centenário da I Guerra Mundial, na conjuntura mundial atual infelizmente há vários termos de comparação com relação a 1914 que tornam o otimismo sobre a evolução da humanidade limitado.

Se por um lado foi derrotado o colonialismo e houve o reconhecimento de direitos das mulheres e a condenação da discriminação em suas várias formas, os conflitos atuais, em guerras declaradas e não declaradas continuam matando tanto ou mais que há um século.

Hoje há mais migrantes e refugiados que no fim do primeiro conflito mundial. No entanto, há mecanismos políticos e jurídicos, ainda que precários, para ajudar estas pessoas, e torná-los integrados em novas sociedades ou novas regiões.

O Brasil mudou bastante ao longo deste período. Atualmente, encontra-se entre as dez maiores economias mundiais, mesmo em um contexto de crise internacional. Ocupa grandes espaços políticos em vários foros e organismos internacionais. Tem as condições objetivas necessárias para exercer um protagonismo global. Mas esta é uma decisão política que tem de ser tomada por nossas autoridades e dirigentes.

No momento, as prioridades governamentais parecem estar atreladas ao ajuste econômico e fiscal, deixando-se a defesa de uma política externa atrelada aos direitos humanos e à condição dos refugiados em segundo plano, ainda que com esforços pontuais e fragmentados.

No entanto, esta é uma conjuntura que pode mudar rapidamente. Se o Brasil realmente quer se qualificar como uma potência mundial deve agir quando é necessário, e não apenas quando lhe é conveniente, de forma seletiva. E para isso a melhoria de seu sistema migratório na infraestrutura e nos recursos humanos, a modernização de sua legislação e uma reorientação de sua política externa, atrelada de forma mais clara e consistente com questões humanitárias, tais como a causa global dos refugiados parece ser evidente.

Esta não é uma tarefa fácil, para um governo que se encontra em situação extremamente fragilizada tanto em termos de apoio popular como parlamentar. A aplicação de recursos para ajudar imigrantes estrangeiros em situação vulnerável pode conflitar com os interesses de uma população mais preocupada com o desemprego e a inflação, dissociando uma questão da outra. Mas seria esta coragem que poderia projetar a imagem de um país com uma liderança que pode ser relevante tanto interna como externamente. Não é hora de escolher os caminhos fáceis, mas de enfrentar os desafios. Ainda que isto pareça pouco provável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ACNUR. 2000. **A Situação dos Refugiados no Mundo – cinquenta anos de ação humanitária**. Tradução de Isabel Galvão. Almada/Portugal: Artes Gráficas.

_____. **Mid-Year Trends** *2014*. Geneva: UNHCR.

_____. United Nations High Commissioner for Refugees – Flight from Indochina. In: **State of the World's Refugees, 2000.** Acesso em 18 de maio de 2015.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. 1996. **Direito Internacional dos Refugiados – evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar.

ANISTIA INTERNACIONAL. 2013. **Informe – O Estado dos Direitos Humanos no Mundo**. Tradução de Galeno Faé de Almeida. Rio de Janeiro: Amnesty Internacional.

ARENDT, Hannah. 1989. **Origens do Totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras.

BETTS. Towards. 2010. "Soft Law" Framework for the Protection of Vulnerable Irregular Migrants". **International Journal of Refugee Law**. 22(2): 209-236.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gill; MILNER, James. 2008. **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) – the politics and practice of refugee protection into the twenty-first century.** London/New York: Routledge.

BENHABIB, Seyla. 2012. *O Declínio da Soberania ou a Emergência de Normas Cosmopolitanas? Repensando a Cidadania em Tempos Voláteis.* **Revista Civitas**. 12 (1): 20-46.

CARR, Edward Hallet. 2001. ***Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*.** Tradução de Luiz Alberto Figueiredo Machado. 2ª ed. Brasília: UNB/IPRI/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

CHIMNI, B.S. 2004. From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems. **Journal Refugee Survey Quartely**. 23(3): 55-73.

CRAWLEY, Heaven. 2005. *Europa – Fortaleza o Refúgio.* **Migraciones Forzadas**, 23: 9-11.

DE ÁVILA, Fernando Bastos. 1964. La Imigración en America Latina. **Revista Interamericana de Ciencias Sociales**. 3: 323-393.

DUMMETT, Michael. 2004. **Sobre Inmigración y Refugiados**. Tradução de Miguel Angel Coll. Madrid: Teorema.

EVANS, Richard J. 2011. **O Terceiro Reich no Poder – o Relato Mais Completo e Fascinante do Regime Nazista Entre 1933-1939**. Tradução de Lúcia Brito. São Paulo: Planeta do Brasil.

GOODWIN – GILL, Guy S. 1983. **The Refugee in International Law.** Oxford: Clarendon Press

HADDAD, Emma. 2008. **The Refugee in International Society: Between Sovereigns.** *Cambridge: University Press.*

HATHAWAY, James C. 1990. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. **Harvard International Law Journal**. Cambridge, 6:1-43.

_____. 2007. La Falsa Panacea de la Repulsion en Altamar. Tradução de Claudia Lily Cruz. **Migraciones Forzadas**. 26: 56-57.

HOBSBAWN, Eric J. 1990. **Nações e Nacionalismo Desde 1780**. Tradução de Maria Celia Paoli e Anna Maria Quirino. 5.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

HUNT, Lynn. 2009. **A Invenção dos Direitos Humanos: uma história**. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras.

KEELY, C. B. & ELWEEL, : J. 1981. International Migration: Canada and United States. *In: KRITZ, M. M; KEELY, C.B; TOMAS, S.M (orgs).* **Global Trends in Migration: Theory and Research on International Populations Movements**. Center For Migration Studies.

LE MONDE. 2015. Refuggiés:pourquoi 215 n'est pás 1979. **Le Monde**. Paris. Dimanche, 17 mai.

LOESCHER, Gill. 2001. **The UNHCR and World Politics – A Perilous Path**. New York/ Oxford: Oxford University Press.

_____. 1999. Refugees – a global human rights and security crisis. In: DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas J. **Human Rights in Global Politics**. New York: Cambridge University Press, p: 233-258.

_____. 1993. **Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis.** New York/Oxford: Oxford University Press.

LOESCHER, Gil; MILNER, James. 2004. Protracted Refugee Situations and State and Regional Insecurity. In: **Conflict, Security and Development**. *4 (1)*: 3-20.

MARRUS, Michael Robert. 2002. **The Unwanted – European Refugees from the First World War Through the Cold War.** Philadelphia: Temple University Press.

MENEZES, Lena Medeiros de. 2007. Movimentos migratórios: resgate necessário nas Relações Internacionais. In: LESSA, Monica Leite; GONÇALVES, Williams da Silva (orgs.). **História das Relações Internacionais – teoria e processos**. Rio de Janeiro: Eduerj.

MERCATELLI, Rose. 2015. Barbárie Encoberta. **Leituras da História**. São Paulo. 83: 28-35.

MILNER, James H. S. 2008. Refugees and the regional dynamics of peacebuilding. **SEMINAR SERIES REFUGEES IN INTERNATIONAL RELATIONS**. Oxford: University of Oxford/ Anais.

OEA. 1965. **Informe sobre Refugiados Políticos en América**. Comision Interamericana del Derechos Humanos. San Jose/CR.

OWENS, Patricia. 2011. Beyond 'Bare Life': Refugees and the 'Right to Have Rights'. BETTS; LOESCHER, Alexander. Gill (orgs.). **Refugees in International Relations**. New York: Oxford University Press, p:133-150.

SHEPHARD, Ben. 2012. **A Longa Estrada para Casa – restabelecendo o cotidiano na Europa devastada pela guerra**. Tradução de Vera Joscelyne. São Paulo: Paz e Terra.

SILVA, César Augusto S. 2013. *Política Brasileira para Refugiados (1998-2012).* Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SOFT POWER 30. **Portland Comunnications**. Disponível em http://softpower30.portland-communications.com/ranking (Acessado em 20 de julho de 2015).

SUHRKE, Astri. 1998. Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action. **Journal of Refugee Studies** 11(4): 396-415.

THE ECONOMIST. 2015. Europe's boat people. **The Economist** . April 25 mai 1st.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. 2004. **La Nueva Dimensión de Las Necesidades de Protección del Ser Humano En El Inicio del Siglo XXI.** 3ª ed. San José/CR: Impresora Gossestra Internacional.

TORPEY, John. 2005. **L´invention du Passeport: États, citoyenneté et surveillance.** Paris: Bélin.

WALZER, Michael. 2003. *Esferas da Justiça- uma Defesa do Pluralismo e da Igualdade*. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes.

ZOLBERG, Aristide R; SUHRKE, Astri; AGUAYO, Sergio. 1989. *Escape From Violence – conflict and the refugee crisis in the developing world.* New York: Oxford University Press.