

Euro-Atlântico:
Espaço de Diálogos
Isabel Maria Freitas Valente
Iranilson Buriti de Oliveira
(Coord)

CIDADANIA,
MIGRAÇÕES,
DIREITOS
HUMANOS
trajetórias de um
debate em aberto

Isabel Maria Freitas Valente
José Blanes Sala (Org)

Editora da Universidade Federal de Campina Grande
Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra
2018

Euro-Atlântico:
Espaço de Diálogos
Isabel Maria Freitas Valente
Iranilson Buriti de Oliveira
(Coord)

CIDADANIA,
MIGRAÇÕES,
DIREITOS
HUMANOS
trajetórias de um
debate em aberto

Isabel Maria Freitas Valente
José Blanes Sala (Org)

Editora da Universidade Federal de Campina Grande
Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra
2018

Ficha Técnica

Colecção: *Euro-atlântico: Espaço de Diálogos*, Coordenada por Isabel Maria Freitas Valente e Iranilson Buriti de Oliveira

Título nr. 2: *Cidadania, Migrações, Direitos Humanos - trajetórias de um debate em aberto / Citizenship, Migration, Human Rights - trajectories of an opened debate*

Organização: Isabel Maria Freitas Valente; José Blanes Sala

Conselho Editorial: Carlos Eduardo Pacheco Amaral; Joel Carlos de Souza Andrade; Manuel Lopes Porto; Maria Manuela Tavares Ribeiro; Regina Coelli Gomes Nascimento; Silede Leila Cavalcante de Oliveira

Capa, Paginação e Impressão: Pantone4

Edição Brasileira: Editora da Universidade Federal de Campina Grande - EDUFCG

ISBN: 978-85-8001-232-3

Edição Portuguesa: CEIS20-UC

ISBN: 978-972-8627-80-5

ISBN Digital: 978-972-8627-81-2

Depósito legal: 429108/17

Ano de Edição: 2018

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade dos seus autores.

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade dos seus autores.

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem a prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.



2



CEIS20
CENTRO DE ESTUDOS
INTERDISCIPLINARES
DO SÉCULO XXI
UNIVERSIDADE DE COIMBRA



ÍNDICE

Nota Introdutória	5
Isabel Maria Freitas Valente; José Blanes Sala	
Capítulo I – Cidadania e Identidade.....	9
Nacionalismo, identidade e cidadania na Europa hodierna	11
F. Marina Leitão Azevedo	
Capítulo II – Migrações e Refugiados	33
Desafios das migrações internacionais no século XXI: algumas reflexões	35
Adriana Capuano de Oliveira	
Da Declaração de Nova Iorque, das Nações Unidas, de 2016, aos novos Pactos para as Migrações e para os Refugiados a caminho de algo verdadeiramente novo?	57
A. Sofia Oliveira	
A coesão social através das perspectivas dos imigrantes qualificados brasileiros no Canadá	71
Mariana S. R. Matthiesen; Marilda A. de Menezes	
Mulheres Latino-americanas e Haitianas no Brasil: perfil na imigração internacional.....	93
Roberta Guimarães Peres	
Capítulo III – Direitos Humanos.....	115
O conceito de vulnerabilidade: uma perspectiva interdisciplinar para os Direitos Humanos	117
Gilberto M. A. Rodrigues; Verônica Maria Teresi	

Direitos Humanos, Migrações e Segurança no discurso político francês: um estudo sobre a proibição do uso de vestimentas que ocultam o rosto de 2010	147
Janine Hadassa Oliveira Marques de Borba; Julia Bertino Moreira	
A construção do inimigo estrangeiro na Europa: pobreza, securitização e percepção do crime	177
Maria João Guia	
Uma breve análise da situação dos antigos combatentes e veteranos de guerra à luz do Direito Internacional Humanitário em Angola	205
Danilsa Iracelma Morais de Almeida; José Blanes Sala	
Nota Biográfica Autores	223

NOTA INTRODUTÓRIA

O presente número da colecção Euro-Atlântico, dedicado às “Migrações, Cidadania e Direitos Humanos – trajectórias de um debate em aberto”, é o resultado das reflexões e dos debates entre investigadores portugueses e brasileiros num momento em que as milenares migrações da humanidade assumiram uma dimensão polémica – de crise, em 2015, na sequência dos problemas dramáticos de índole política, social, cultural e económica.

Os acontecimentos de 2015, fazendo deste ano um lugar de memória mundial, conduziram a profundas mutações, não só no mediterrâneo oriental, mas também nas Américas, e em África. O ano de 2015 levantou, com particular acuidade, a questão de relacionar as migrações com os direitos humanos. Especificamente nos seus tres grandes eixos –nesta obra refletidos- no plano mundial: Direito Internacional dos Direitos Humanos; Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados. Na verdade, tres sub-ramos do Direito Internacional Público, cujo escopo é a proteção do ser humano e devem ser tratados sempre num vetor de interação, havendo entre eles uma relação de identidade, convergência e complementariedade, com a qual este livro pretende contribuir.

No que respeita ao seu conteúdo, a presente obra encontra-se dividida em três capítulos: *Cidadania e Identidade; Migrações e Refugiados e Direitos Humanos*.

Num artigo sobre “Nacionalismo, identidade e cidadania na Europa hodierna”, Marina Leitão Azevedo aborda algumas das antinomias que atravessam hoje a Europa em torno da promoção de uma identidade e cidadania de escala europeia e a sua contínua interação com outras esferas de identificação e reconhecimento dos povos europeus.

Adriana Capuano de Oliveira, por seu lado, traça os desafios das migrações no século XXI. Segundo a autora “dentre os grandes paradoxos que vivemos na atualidade, um dos maiores é um mundo onde a amplitude dos processos migratórios expande-se exponencialmente e continuamente, ao mesmo tempo em que as condições de convívio com as diferenças tornam-se cada vez menos tolerantes e possíveis em inúmeros lugares”.

Sofia Pinto Oliveira discute “o Pacto Global sobre Migrações e Refugiados, que está atualmente a ser discutido sob os auspícios das Nações Unidas, na sequência das orientações definidas na Declaração de Nova Iorque adotada por consenso pela Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2016.”

Mariana Matthiesen e Marilda de Menezes num artigo intitulado *A coesão social através das perspectivas dos imigrantes qualificados brasileiros no Canadá* procuram compreender como os imigrantes qualificados brasileiros no Canadá expressam nos seus relatos ideias que se relacionam ao conceito de “coesão social”.

Roberta Guimarães Peres, analisando fontes primárias de dados na Polícia Federal do Brasil, tenta descobrir algumas faces ocultas da feminização no seio do fenómeno migratório num artigo intitulado *Mulheres Latino-americanas e Haitianas no Brasil: perfil na imigração internacional*.

Gilberto M. A. Rodrigues e Verônica Maria Teresi, num artigo de abordagem global sobre os direitos humanos discutem o “conceito científico de vulnerabilidade, seus alcances e limites, visando fortalecer a potencialidade teórica e o diálogo entre distintas áreas de conhecimento, a partir de uma abordagem interdisciplinar”.

Janine Hadassa Oliveira Marques de Borba e Julia Bertino Moreira referem no seu artigo que, deve-se manter uma constante reflexão sobre a intenção de cada escolha e de cada cultura a partir das práticas políticas que se institucionalizam no cenário regional europeu.

Num artigo especializado sobre “A construção do inimigo estrangeiro na Europa: pobreza, securitização e percepção do crime”, Maria João Guia analisa, na sequência, da “alteração da geografia das fronteiras europeias, formada pela construção da União Europeia e do espaço de Segurança, Liberdade e Justiça, implementado com a assinatura dos acordos de Schengen, bem em consequência da proliferação de ataques terroristas associados a cidadãos não-nacionais, a forma como os imigrantes são recebidos e encarados tem vindo a alterar-se substancialmente, impondo sobre si o estigma do imigrante criminoso, o “Outro” a excluir, o potencial inimigo a afastar”.

Danilsa Iracelma Morais de Almeida e José Blanes Sala, através de uma análise detalhada à luz do Direito Internacional Humanitário em Angola defendem que a implementação do supracitado direito surge como necessária a partir dos compromissos assumidos pelo país no plano internacional. Os autores constataam que, é necessário “reconhecer as particularidades e reais necessidades de cada sociedade para melhor se trabalhar a posta em prática das garantias e dos direitos no âmbito do DIH em concordância com a legislação local, podendo visar à reformulação desses valores e princípios e repensando suas práticas”.

Com a presente publicação pretende-se contribuir para o melhor conhecimento e para o debate de uma política de acolhimento e de respeito pela diversidade de identidades, pela pluralidade de valores e dignidade do Ser Humano.

Neste sentido, contamos com a colaboração da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, instaurada há quinze anos no Brasil pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em cooperação mediante convenios com diversas universidades públicas e particulares. Concreta-

mente, com a Cátedra da Universidade Federal do ABC (UFABC), cujos membros e pesquisadores colaboraram com esta obra.

A actualidade deste debate a decorrer nas Nações Unidas, na União Europeia, na Sociedade Civil, reforça a oportunidade desta obra que nos deixa inúmeras pistas de reflexão de um debate em aberto.

Aos autores, o nosso vivo agradecimento pela inestimável e frutuosa colaboração.

Os Coordenadores

CAPÍTULO I

CIDADANIA E IDENTIDADE

NACIONALISMO, IDENTIDADE E CIDADANIA NA EUROPA HODIERNA

Marina Azevedo Leitão

Ph.D. student, CEIS20-UC

E-mail: marina.azedoleitao@outlook.pt

Resumo

Em tempos de fortalecimento dos movimentos nacionalistas no espaço europeu, refletir-se-á neste texto sobre algumas das antinomias que atravessam hoje a Europa em torno da promoção de uma identidade e cidadania de escala europeia e a sua contínua interação com outras esferas de identificação e reconhecimento dos povos europeus. Tendo por base uma metodologia de tipo ensaístico e um objetivo ao qual não se poderá recusar um certo intuito de problematização dos fenómenos aqui analisados tratar-se-á, no fundo, de regressar a um velho debate sobre a relação das identidades nacionais existentes na Europa e a identidade comum europeia.

Palavras-chave: Interseções Identitárias; Nacionalismo essencialista; Cidadania Supranacional; Europa dos Cidadãos.

Abstract

In times of strengthening of nationalist movements in the European space, we will reflect in this text on some of the antinomies that cross today's Europe around the promotion of a Europe-wide identity and citizenship and its continued interaction with other spheres of identification

and recognition of the various European peoples. Based on an essay-type methodology and in an objective to which one cannot refuse a certain aim of theoretical problematization of the phenomena analyzed here, we will return to an old debate on the relationship between national identities in Europe and European identity.

Keywords: Identity Intersections; Essentialist nationalism; Supranational Citizenship; Europe of Citizens.

NOTA INTRODUTÓRIA

Largamente desacreditado na Europa do pós-guerra, o nacionalismo reemerge, neste século XXI, com uma forte e renovada influência política, ao mesmo tempo em que persiste, tal como num passado não muito distante, enquanto modo principal de identificação alegórica dos indivíduos às comunidades políticas de origem em que se integram¹. No contexto de uma União que, começando por ser económica, cedo se converteu em política e hoje se almeja *de e para* os cidadãos, este texto, de carácter exploratório e transversal, reflete no fundo sobre esta reemergência presente do nacionalismo para logo analisar, num plano mais específico, a sua relação e conciliabilidade com a dimensão europeia da cidadania, também ela associada a um sentimento de pertença a uma dada comunidade que se afirmou desde o seu início como um destino comum². Tendo por base uma metodologia de tipo ensaístico e um objetivo ao qual não se poderá recusar um certo intuito de proble-

¹ PEREIRA, Bernardo Futscher – A paixão nacionalista americana. In *Relações Internacionais*. [Em linha]. Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa. No. 7. 2005. pp. 171 – 175. Consultado em 17 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.ipri.pt/imagens/publicacoes/revista_ri/pdf/r7/RI07_14Recensao01.pdf

² GOVERNO DE PORTUGAL. Direção-Geral da Educação / Pro Dignitate – Fundação de Direitos Humanos. *Cidadania Europeia. Tem a ver com a Europa, tem a ver consigo*. Consultado em 17 de fevereiro de 2018. Disponível em https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ficheiros/folheto_cidadania_europeia.pdf

matização e de desconstrução teórica dos fenómenos aqui analisados, o texto ora apresentado representa, pois, um esforço de compreensão dos desafios e contradições ingentes que se despontam do cruzamento complexo entre identificações tendencialmente adstritivas e exclusivistas e identificações ecuménicas e partilhadas. Na prossecução deste desiderato começar-se-á, assim, por se apresentar uma breve reconstrução histórica da ideia de uma identidade e cidadania europeias, sublinhando-se algumas das realizações concretas e iniciativas simbólicas que, no espaço europeu, foram sendo encetadas no sentido de aqui se desenhar uma consciência e um sentido de pertença comum de escala supranacional, equacionando-as depois à luz de um certo fechamento identitário de matriz nacionalista que, nas últimas décadas, tem vindo a crescer no seio da União. Seguindo este raciocínio encetar-se-á, de seguida, uma desconstrução crítica do nacionalismo enquanto fenómeno social e político de ligação a um determinado espaço humano e social. Neste particular, dada a existência de nomenclaturas muito diferenciadas para descrever as múltiplas tipologias de nacionalismo, optar-se-á neste ponto por seguir a terminologia que promulga um nacionalismo identitário de tipo essencialista por oposição a uma pretensa afinidade a um espaço histórico e físico comum, distinto dos outros continentes. Tendo em conta que o interesse na ideia europeia e no seu relacionamento com as identidades nacionais tem assumido uma vasta preponderância na literatura dos últimos decénios tratar-se-á, portanto e em suma, de regressar a um velho debate – acerca da questão fundamental da (s) identidade (s) europeia (s) – que tem vindo a fazer-se desde que, na Europa, se lançaram as primeiras bases de um processo de ‘criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus’ e que não está de forma alguma terminado ou sequer em vias de conclusão³.

³ Vide, neste sentido, GIL, Isabel Capelo – Apresentação. IN *Identidade Europeia. Identidades na Europa*. [Em linha]. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2004, p. 9. Consultado em 4 de fevereiro de 2018. Disponível em <http://docplayer.com>.

Identidade e cidadania europeias

Tal como aponta Filipe Carreira da Silva no seu artigo *Cidadãos da Europa? Algumas reflexões sobre o patriotismo constitucional*, as raízes históricas das políticas comunitárias destinadas à promoção de uma cidadania europeia, bem como as próprias práticas de uma cidadania supranacional, remontam aos inícios da década de 1970, com a introdução no discurso político da Comunidade de uma ideia de uma ‘identidade europeia’ sobre a qual deveria fundar-se a partir de então o projeto de integração⁴. Neste particular, uma das primeiras vozes a fazer-se ouvir foi a do então presidente da Comissão Europeia, François-Xavier Ortoli, segundo o qual “a crise económica e as mudanças nas relações internacionais, longe de fortalecerem a solidariedade comunitária e de levarem à afirmação da identidade da Europa perante o resto do mundo, marcaram um revés, e talvez até um retrocesso, no processo de construção europeia”⁵. Neste horizonte e no sentido de se projetar a Europa como comunidade perante o resto do mundo urgia, pois, que transpor a ‘Europa do Mercado Comum’ e aproximar verdadeiramente o projeto europeu dos seus principais destinatários: os nacionais dos Estados-Membros dotados à época, fundamentalmente, dos “direitos de cidadania territorialmente limitados às fronteiras do Estado-Membro com o qual tinham o vínculo jurídico da nacionalidade”⁶. Com vista à concretização deste

br/71289799-Faculdade-de-ciencias-humanas-identidade-europeia-identidades-na-europa-universidade-catolica-editora.html

⁴ SILVA, Filipe Carreira da – *Cidadãos da Europa? Algumas reflexões sobre o patriotismo constitucional*. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. [Em linha]. No. 70. 2004. p. 129-130. Consultado em 4 de fevereiro de 2018]. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/1052>

⁵ Idem, *ibidem*, p. 130.

⁶ SOUSA, Constança Urbano de – “Uma Europa dos Cidadãos?”. *Anuário Janus 2013: As incertezas da Europa – Instituições e realidades sociais*. [Em linha]. 2013. p. 180. Consultado em 4 de fevereiro de 2018. Disponível em WWW: http://janusonline.pt/images/anoario2013/2013_3_3_15.pdf.

A este respeito note-se que enquanto a salvaguarda dos direitos económicos dos cidadãos já estava prevista nos Tratados originários e alguns direitos sociais foram sen-

desiderato e a fim de se vir a reforçar um sentido identitário comum através do aprofundamento da integração e da promoção de um espírito de cidadania supranacional e sentimento de pertença a uma comunidade que está para além de cada Estado-Membro individualmente considerado, teve grande importância o documento sobre a identidade europeia que resultou da cimeira de Copenhaga de 1973⁷ que consolida, numa declaração política, o ‘*sentir dos Estados*’ quanto aos fundamentos da integração europeia⁸ e no qual se procurava, ademais, definir uma tal identidade como sendo fundada sobre “um património comum” e promovida pela prática de “se agir de forma concertada por referência ao resto do mundo”, não deixando de se respeitar a “natureza dinâmica da unificação europeia”⁹. Nesta declaração, os seus subscritores, procurando responder à necessidade de definir as características que ilustrassem a ideia do que era ‘*ser europeu*’, assumiram como elementos fundamentais da identidade europeia: (i) a existência de uma civilização comum cuja sobrevivência pretendiam garantir; (ii) a existência de valores de ordem jurídica, política e moral que queriam ver respeitados; (iii) a riqueza das culturas nacionais, que pretendiam preservar; (iv) a partilha de uma mesma con-

do objeto de atenção e proteção por parte das instituições, acompanhando a evolução normal do processo de integração europeu, a garantia do exercício dos direitos políticos só mais tarde veio a ser equacionada a nível comunitário, tem em 1992, com o Tratado de Maastricht merecido, pela primeira vez, um tratamento jurídico consentâneo com a vontade de cooperação recíproca manifestada pelos Estados-Membros.

⁷ Declaração de Copenhaga sobre a Identidade Europeia, de 14-15 de dezembro de 1973, *Bulletin CE* 12-1973, pp. 118-122. Consultado em 4 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/57092/1/BUL104.pdf>. Igualmente importante neste domínio foi a cimeira de Paris de dezembro de 1974 e o *Relatório Tindemans* apresentado na sua sequência, que propôs direitos de participação política e a possibilidade de um nacional de um Estado-membro ocupar um cargo na função pública de outro Estado-Membro. Como salientaram Camisão e Lobo-Fernandes (2005), “[a]través deste relatório, os direitos especiais adquirem um carácter político e cívico cuja titularidade não só não está consagrada nos tratados, como também não resulta do acervo comunitário” – cf. CAMISÃO, Isabel e LOBO-FERNANDES, Luís – *Construir a Europa: O processo de integração entre a teoria e a história*. 1.ª Ed., 2005, p. 84. Cascais: Principia – Publicações Universitárias e Científicas, Lda.

⁸ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel – *Direito Comunitário*. 5.ª Ed., 2008, p. 47. Coimbra: Edições Almedina, S.A. ISBN: 978-972-40-3666-3.

⁹ SILVA, Filipe Carreira da – *Cidadãos da Europa? Algumas...*, p. 130.

ção de vida, assente na vontade de construir uma sociedade concebida e realizada aos serviço dos Homens e, por último; (v) a existência de princípios comuns, como a democracia representativa, o primado do direito, a justiça social e o respeito pelos direitos humanos, que pretendiam salvaguardar¹⁰. Apesar da evidente tentativa de aqui se definir a Europa e a identidade europeia note-se, porém, que com uma tal identidade não se almejava pôr em causa as identidades nacionais, assim como com a cidadania europeia não se visava pôr em causa as cidadanias nacionais¹¹. Como salientou Isabel Baltazar a este respeito, estes novos conceitos emergiram antes “da necessidade de formar um todo comum face ao exterior, ou seja, de existir uma união europeia face ao resto do mundo”¹². Todavia, esta primeira iniciativa da *Comunidade dos Nove*¹³, escorada no plano político-institucional em concretizações concretas no sentido de aproximar os cidadãos do projeto europeu e de lhes conferir uma identidade *sui generis*, não produziu os resultados esperados¹⁴. Ou seja, apesar de ter contribuído de modo indelével para a sua definição teórica, foi insuficiente para impulsionar verdadeiramente a formação de uma real identidade europeia. Procurando-se então contrariar esta tendência e a reduzida identificação dos cidadãos com a realidade comunitária, foram acordadas na década seguinte, uma série de medidas com o intuito de se promover não só a consciência da Europa como ator na cena internacional, mas também e sobretudo no sentido de tornar os

¹⁰ COUTO, Ana Maria Ribeiro Gomes – *A Dimensão Europeia da Cidadania: Identidade, Formas de Participação, Representações*. Tese de Mestrado em Estudos sobre a Europa (policopiada). Lisboa: Universidade Aberta. 2014, p. 61. Consultada em 4 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/3755>.

¹¹ BALTAZAR, Isabel Cristina – A Democracia na Europa. Desafio do Projecto para os Europeus. *Revista Estudos do Século XX*. No. 17. 2017, p. 229. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. ISSN: 1645-3530

¹² Idem, *ibidem*.

¹³ ‘Comunidade dos Nove’ - os seis membros “fundadores”, que eram a França, a RFA, a Itália, a Bélgica, os Países Baixos e o Luxemburgo, acrescidos desde o 1.º de janeiro de 1973 da Grã-Bretanha, da Dinamarca e da Irlanda.

¹⁴ CAMISÃO, Isabel e LOBO-FERNANDES, Luís – *Construir a Europa...*, p. 84.

cidadãos, as pessoas, o centro da Europa, assim como no sentido de estimular o sentimento de pertença entre aqueles (os cidadãos) a um espaço supranacional comum. Foi assim que, já nos inícios dos anos oitenta do século XX, o Parlamento Europeu adotou as resoluções relativas aos procedimentos eleitorais uniformes para todos os Estados-Membros para a eleição dos deputados europeus, bem como as relativas aos direitos de voto nas eleições locais dos países de residência¹⁵ e, mais posteriormente, medidas relativas à uniformização dos passaportes e das placas de matrícula automóvel, à carta de condução comunitária e à criação de corredores para cidadãos comunitários nos aeroportos, ainda que numa primeira fase esta última medida não tenha ultrapassado um carácter essencialmente figurativo¹⁶. Paralelamente, também ao nível político-institucional, foi ganhando terreno a consciência sobre a necessidade de desenvolvimento de uma espécie de ‘estratégia identitária’ através do ‘*simbolismo europeu*’, questão considerada essencial para a identificação dos ideais em causa no imaginário de cada cidadão¹⁷. Assim, no Conselho Europeu de *Fontainebleau*, que se realizou em junho de 1984, os Chefes de Estado e de Governo catapultaram a temática da cidadania para o centro da construção de uma União política entre os Estados-Membros da então Comunidade Económica Europeia e colocaram a realização de uma «Europa dos Cidadãos»¹⁸ no centro da agenda política europeia, criando o comité *ad hoc* presidido por Andonnino para

¹⁵ SILVA, Filipe Carreira da - Cidadãos da Europa? Algumas..., p. 131.

¹⁶ CAMISÃO, Isabel e LOBO-FERNANDES, Luís – *Construir a Europa...*, p. 84.

¹⁷ MONTEIRO, Susana Isabel da Cunha Sardinha – *La configuración jurídico-política de la ciudadanía de la Unión Europea: Europa delos ciudadanos e identidad europea*. Tese de Doutoramento policopiada. Estremadura: Universidade de Estremadura, 2015, 692 p. Consultado em 28 de fevereiro de 2018. Disponível em http://dehesa.unex.es/bitstream/handle/10662/4376/TDUEX_2016_Monteiro_SI.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁸ Sobre as origens do conceito “Europa dos cidadãos” e a importância do relatório Tindemans, publicado em finais de 1975, para o desenvolvimento daquele conceito assim como sobre os esforços de sua concretização prática *vide* MONTEIRO, Susana Isabel da Cunha Sardinha – *La configuración jurídico-política de la ciudadanía...*, p. 91- 155.

criação da União Europeia se designou de «cidadania da União», cristalizando no seu corpo – artigo 8.º a 8.º- E²⁴ - os direitos dos nacionais dos Estados-Membros no espaço europeu e oferecendo a base jurídica para os suprimentos das lacunas de proteção até então existentes²⁵. Maastricht assinalava, assim, “uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus” ²⁶ conferindo, também, uma nova dimensão à construção europeia. Com efeito e como sublinharam Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes quanto a este aspeto, “a partir desse momento o nacional de cada Estado-membro deix[ou] de ser um beneficiário indirecto da integração económica, para passar a ser encarado como um elemento essencial da construção europeia” ²⁷ sendo este um passo considerado deveras decisivo para a construção de uma “união verdadeiramente política” e resultado de um esforço importante e mais sólido para diminuir a distância que separa os cidadãos europeus das instituições comunitárias²⁸, ou seja, “de construir uma ponte entre as instituições da União e os cidadãos, de fazer com que os europeus sintam a construção europeia como algo que os afeta para além das regulamentações económicas e administrativas de Bruxelas, algo que tem a ver com os seus direitos e deveres e que mexe sobretudo com a sua identidade”²⁹.

²⁴ Cf. *Tratado da União Europeia*. [Em linha]. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1992. Consultado em 28 de fevereiro de 2018. Disponível em https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf

²⁵ SILVEIRA, Alessandra – Da jurisprudência do TJUE pós-Brexit sobre cidadania europeia. A recuperação do fio de Ariadne identitário?. *Unio - EU Law Journal*. [Em linha]. Vol. 3, No. 1, 2017, pp. 49-64. Consultado em 17 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%203/UNIO%203%20PT/Alessandra%20Silveira.pdf>

²⁶ *Tratado da União Europeia*. [Em linha]. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1992. Consultado em 28 de fevereiro de 2018. Disponível em https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf

²⁷ CAMISÃO, Isabel e LOBO-FERNANDES, Luís – *Construir a Europa...*, p. 84.

²⁸ Idem, *ibidem*.

²⁹ RIO, Olinda Martinho – O Tratado de Maastricht e os cidadãos: cidadania ativa em contexto europeu. *Revista Debater a Europa*. [Em linha]. No. 6, 2012, p. 114-142.

Neste processo evolutivo, o Tratado de Amesterdão veio a desempenhar depois um relevante papel no sentido de reforço da dimensão personalista consagrada anos antes pelo e no Tratado da União Europeia que institucionalizou formalmente a cidadania comunitária que envolve a titularidade de um conjunto determinado de direitos e deveres por parte dos cidadãos dos Estados-Membros³⁰. Destacamos, a este propósito, o reforço do princípio da não discriminação dos cidadãos europeus em razão da sua nacionalidade, a comunitarização das matérias relativas aos vistos, asilo e imigração que permitiram acentuar a evolução no sentido da criação progressiva de um “espaço de liberdade, de segurança e de justiça” e ainda o fortalecimento dos direitos de cidadania³¹. Anos mais tarde, com o Tratado de Nice, fechou-se um ciclo que se arrastava desde Maastricht e mesmo tendo optado por uma reforma minimalista, teve o mérito de proclamar um conjunto de direitos fundamentais, próprio e específico da União. Neste sentido e como destacou Monteiro: “Nice fica[rá] indissociavelmente ligado à proclamação da Carta dos Direitos Fundamentais que, no tocante à cidadania da União, consagrou o direito a uma boa administração”³². E ainda que a Carta dos Direitos Fundamentais, de 7 de dezembro de 2000, que veio reforçar o enquadramento dos direitos fundamentais no espaço europeu, não tenha sido integrada nos Tratados e ainda não tivesse carácter vinculativo – situações estas ligeiramente alteradas com o Tratado de Lisboa³³ – veio reafirmar, como argumenta ainda a autora que acabámos de citar, “a intenção de criação de

Consultado em 28 de fevereiro de 2018. Disponível em <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000048001-000049000/000048533.pdf>. ISSN 1647-6336.

³⁰ Cf. DUARTE, Maria Luísa. *A ordem pública como limite à livre circulação de pessoas no Direito Comunitário*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992, p. 351.

³¹ Vide, neste sentido, MONTEIRO, Susana Isabel da Cunha Sardinha – *La configuración jurídico-política de la ciudadanía...*, p. 17.

³² Idem, *ibidem*, p. 17-18.

³³ Neste sentido, saliente-se que o Tratado de Lisboa dotou a Carta de eficácia vinculativa não a incorporando, contudo, nos Tratados.

uma verdadeira Europa dos e para os cidadãos”³⁴. Por seu turno, o Tratado de Lisboa redenominou os princípios em que funda a União de valores e alargou o seu âmbito, passando-se nestes a incluir – além da liberdade, da democracia, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem – também a igualdade e o respeito pela dignidade da pessoa humana e, dentro do respeito pelos direitos do Homem, os direitos das pessoas pertencentes a minorias³⁵. Este novo elenco de valores foi assumido como comum aos Estados-Membros no seio de uma sociedade caracterizada pelo “pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre os homens e as mulheres”, não se especificando, todavia, com clareza se esses elementos caracterizadores da sociedade europeia se afiguram, também, como verdadeiros valores e fundamentos axiológicos da União com todas as consequências daí decorrentes, em especial, em termos de possibilidade de instauração de um processo por incumprimento qualificado, previsto no artigo 7.º do TUE, contra o Estado-Membro que esteja em risco de os violar ou efetivamente os viole, ou se serão meros valores norteadores da atuação da União e, como tal, não sindicáveis³⁶. Não obstante, no concerne diretamente à cidadania e para aproximar os cidadãos à realidade comunitária, com Lisboa foram introduzidos diversos mecanismos e instrumentos que favorecem a participação dos cidadãos na vida democrática da União. Neste sentido foi atribuído aos cidadãos um verdadeiro direito de iniciativa popular – a iniciativa popular europeia (artigo 11.º n.º 4 do TUE e artigo 24.º n.º 1 do TFUE) e foi ainda reconhecida a importância do diálogo entre os cidadãos e as instituições da U.E.; mecanismos estes que assinalam uma abertura do sistema democrático à participação cívica e que permitem envolver a sociedade civil no processo de governação

³⁴ MONTEIRO, Susana Isabel da Cunha Sardinha – *La configuración jurídico-política de la ciudadanía...*, p. 18.

³⁵ Idem, *ibidem*, p. 142.

³⁶ A este respeito *vide* Idem, *ibidem*, p. 142.

democrática europeia, reforçando a democracia representativa³⁷. Desta forma, ao reforçar os mecanismos pelos quais se pode desenvolver uma cidadania ativa, o Tratado de Lisboa – apresentando-se a este propósito como mais uma etapa no processo de integração europeia e na definição do estatuto do cidadão da União – assumiu o compromisso de fortalecimento da legitimidade democrática da construção europeia e, simultaneamente, da cidadania, a qual – tal como já aflorámos antes – passa também pela “construção de uma identidade coletiva”, assim como “pelo sentido de pertença a uma comunidade que está para além de cada Estado³⁸ e através da qual se tem procurado dar um sentido mais profundo e tangível à ideia de uma identidade comum europeia. Mas serão, todavia, os cidadãos da Europa ‘verdadeiros cidadãos europeus’?

Cidadãos da Europa?

Desafios à construção de uma identidade europeia

Ora, a cidadania – uma qualquer cidadania, seja ela a portuguesa, a francesa, a alemã ou a brasileira -, tem desde logo, “a função de dar aos indivíduos uma expressão político-jurídica da sua identidade”³⁹. Como elucidativamente observou Vasco Graça Moura a este propósito, a própria noção de cidadania “integra necessariamente um conjunto de representações e de comportamentos. As representações dizem respeito à pertença do cidadão a uma comunidade política estruturada em determinados termos, perfilhando um determinado sistema de valores e participando de uma determinada identidade resultante da consciência colectiva. Dessa situação lhe advém um feixe de direitos e de responsa-

³⁷ *Vide*, neste sentido, ALVES, Dora Resende – *O Ano Europeu dos Cidadãos – 2013*. [Em linha]. Consultado em 28 de fevereiro de 2018. Disponível em <http://repositorio.uportu.pt/jspui/handle/11328/1363>

³⁸ GOVERNO DE PORTUGAL. Direção-Geral da Educação / Pro Dignitate – Fundação de Direitos Humanos. *Cidadania Europeia...*

³⁹ MONTEIRO, Susana Isabel da Cunha Sardinha – *La configuración jurídico-política de la ciudadanía...*, p. 622.

bilidades, o vínculo jurídico-político, como dizem os tratadistas do Direito, por que se traduz a sua relação com o Estado”⁴⁰. Assim e como sustenta, por seu turno Monteiro, pode dizer-se que “[a] cidadania é o meio de identificação de uma pessoa com a comunidade em que está integrada”⁴¹. Enquanto tal, se assim o é a nível nacional, também o é, por maioria de razão e sempre segundo esta autora, ao nível da União Europeia. Acresce aliás que, neste contexto supranacional comum, a afirmação da cidadania da União e dos direitos que lhe estão subjacentes devem contribuir para o reforço de uma certa “sensibilidade europeia para com o cidadão despertando a sua consciência e sentimento da sua identidade europeia”⁴². Isto posto, haverá pois que salientar-se que tal afirmação da cidadania da União constituiu-se assim como um importante elemento de carácter vincadamente simbólico no sentido de criação de uma certa identidade supranacional, não sendo demais realçar neste particular “a importância do reconhecimento por parte dos cidadãos de que a cidadania da União constitui uma garantia suplementar de pertença a uma comunidade de direito”⁴³. Face ao exposto somos então levados a concluir que o Tratado de Maastricht, mais do que criar um conceito novo, estabeleceu um facto ao qual conferiu uma dimensão suplementar de carácter essencialmente simbólico dada a dependência face à nacionalidade dos Estados, já que aquela – a cidadania da União –, “acresce à cidadania nacional e não a substitui” derivando, inclusive, da aquisição da nacionalidade de um Estado-Membro conforme prescreve o artigo 9.º n.º 1 do TUE e cujo conteúdo é reproduzido no artigo 20.º n.º 1 do TFUE. Esta institucionalização da cidadania no Tratado da União Europeia foi, ademais, entendida como uma forma potencial de mudar consciências, isto é, “de mudar a forma como os indivíduos se identificam

⁴⁰ MOURA, Vasco Graça – *A identidade cultural europeia*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016. ISBN 978-989-8819-78-9.

⁴¹ Idem, *ibidem*.

⁴² Idem, *ibidem*.

⁴³ Idem, *ibidem*.

e reveem no projeto europeu”⁴⁴. Acontece, todavia, que o sentimento de identificação, de pertença a uma mesma comunidade, não se impõe, nem se decreta. Ou seja, “a dimensão psicológica da cidadania, não pode ser criada por imposição legal”⁴⁵. Como tal importa então evidenciar que, não obstante os muitos esforços encetados pelos criadores da Comunidade e impulsores da atual União, assim como apesar da importância dos direitos de cidadania na vida quotidiana dos cidadãos, não tem deles fluído, como refere Lopes, “um *sentir e pensar* suficientemente europeu”⁴⁶. Por conseguinte, sobre a cidadania europeia, tal como está reconhecida e consagrada nos Tratados, diz-se ser “uma realidade ainda insípida” porquanto não verdadeiramente sentida e assumida pelos cidadãos europeus. Com reconhecida propriedade, as próprias sondagens têm vindo a provar que, em ampla medida, os cidadãos se identificam primeiro com o seu país e, só depois, em muito menor medida, com a Europa, facto este que nem o estatuto de cidadania da União logrou, até ao momento, superar⁴⁷. Como ressaltou Lange a este respeito, “[c]laro que isto varia consoante o país e a pergunta formulada, mas o sentimento de ligação [dos cidadãos] é sempre claro: primeiro o país, depois a Europa...”⁴⁸. E se pudéssemos, porventura, “medir” a concretização prática desta falta de identificação com a Europa – materializada também, no plano das ações, por uma conseqüente falta de adesão e compromisso dos seus destinatários individuais – a minguada participação nas eleições para o Parlamento Europeu afigurar-se-ia, neste domí-

⁴⁴ MONTEIRO, Susana Isabel da Cunha Sardinha – *La configuración jurídico-política de la ciudadanía...*, p. 622

⁴⁵ Idem, *ibidem...*, p.

⁴⁶ LOPES, Dulce – A cidadania da EU e a importância de ser europeu. *Revista Debater a Europa*. [Em linha]. No. 7, 2012. Consultado em 28 de fevereiro de 2018. Disponível em <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000050001-000051000/000050408.pdf>

⁴⁷ LOPES, Dulce – A cidadania da EU e a importância de..., p. 54.

⁴⁸ LANGE, Yasha – Primeiro a nacionalidade, depois a identidade europeia. *Voxeurop*. [Em linha]. 2/04/2012. Disponível em <http://www.voxeurop.eu/pt/content/article/2451491-primeiro-nacionalidade-depois-identidade-europeia>

nio, como um bom aferidor⁴⁹. Neste horizonte, haverá pois que concordar que “nesta nossa Europa comum, a identidade nacional é ainda mais forte que a identidade europeia”⁵⁰. Constatar, aliás, este desapego dos cidadãos face ao projeto europeu e reclamar desse contínuo e crescente afastamento parece já um lugar-comum e algo que se vai tornando recorrente. Perante este quadro – e tendo em conta os propósitos para os quais é convocada esta reflexão – interessa, portanto, pôr em evidência e tomar em devida consideração que, contrariamente ao vaticínio do seu fim no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, o nacionalismo, além de “paixão política predominante e largamente difundida no mundo” continua a ser, como asseverou Pereira, “o modo principal como os indivíduos se identificam simbolicamente às comunidades políticas em que se integram”⁵¹. Na análise que faz sobre a permanência deste fenómeno este autor refere que “[l]igado na sua génese ao conceito de soberania popular e, por essa via, ao ideal democrático, que constitui hoje a única matriz aceite de organização política do Estado, o nacionalismo é o cimento afectivo do Estado moderno, o sentimento de pertença a uma comunidade que lhe traça uma fronteira e torna possível governá-la com o consentimento dos governados, ou seja, com um mínimo de legitimidade”⁵². Todavia, como se destaca, o nacionalismo – que é em parte “ideologia” e em parte “emoção” – é, como tal, propenso ao excesso, quando não ao crime, como o atesta a experiência europeia na primeira metade do século XX⁵³. Como tal, há que distinguir dois tipos de nacionalismo: o nacionalismo identitário de tipo essencialista (*nacionalismo fechado*) – arvorado pelos chamados políticos nacionalistas mais

⁴⁹ COELHO, Carlos – Identidade Europeia: quem são os europeus de hoje? *Análise Europeia – Revista da Associação Portuguesa de Estudos Europeus* [Em linha]. No. 3, 2017. p. 209-216. Disponível em http://www.apeeuropeus.com/uploads/6/6/3/7/66379879/coelho_carlos_2017.pdf

⁵⁰ Idem, *ibidem*, p. 211.

⁵¹ PEREIRA, Bernardo Futscher – A Paixão nacionalista..., p. 171.

⁵² Idem, *ibidem*.

⁵³ Idem, *ibidem*.

extremistas que assumem uma “atitude doutrinária que considera os valores nacionais como valores absolutos, opondo-se a tudo o que cheire a internacionalismo, que obrigue, em nome de superiores valores humanos, a reconhecer a relatividade dos valores nacionais”⁵⁴ – e o nacionalismo identitário de tipo isotímico (*nacionalismo aberto*) – que privilegia a cooperação internacional e não a exaltação mítica dos traços e do destino nacionais⁵⁵. Do primeiro diz-se ser “uma espécie de doença infantil do nacionalismo, particularmente perigosa quando se manifesta em estados de plenitude do seu poder”⁵⁶ e cujos danos provocados contribuíram outrora a desacreditá-lo por completo na Europa do pós-guerra. Todavia, embora se constate que o nacionalismo prevalecente hoje na Europa é do tipo isotímico, convém ter presente que o nacionalismo identitário de tipo essencialista, combinado com a nostalgia do “voltar-se para dentro”, está hoje presente e em franca ascensão em grande parte da Europa, instrumentalizando receios e incertezas; entorpecendo, no fundo e em síntese, a plena realização do projeto europeu. Ainda que não exclusivamente, e por definição diferente consoante o contexto em que emerge, para este percalço – o regresso do nacionalismo essencialista à Europa – muito contribuiu a deterioração das condições sociais de vida da maioria dos cidadãos que abriu caminho à crítica exacerbada e ao pessimismo, em virtude das múltiplas vulnerabilidades económicas (mas também e acima de tudo, políticas e sociais) decorrentes da crise económico-financeira mundial (e também europeia) e das medidas de contenção orçamental (aumento da carga fiscal, redução salarial e corte dos benefícios sociais) adotadas pelos diferentes governos nacionais e entidades europeias no sentido de a

⁵⁴ *Nacionalismo e europeísmo. Portugal na Europa: o caminho certo*. [Em linha]. Consultado em 28 de fevereiro de 2018. Disponível em http://www.e-cultura.sapo.pt/ieei_pdf/175/Jose_Calvet_de_Magalhaes_Portugal_Na_Europa_O_Caminho_Certo

⁵⁵ PEREIRA, Bernardo Futscher – A Paixão nacionalista..., p. 171

⁵⁶ Idem, *ibidem*, p. 171

combater e de tentar minimizar os seus efeitos devastadores⁵⁷. Para além disso, um fator que é também determinante para o seu recrudescimento é o facto da cidadania da União ser ainda uma instituição desconhecida da grande maioria dos cidadãos. Cidadãos estes que embora parte integrante e beneficiários diretos de uma série de conquistas alcançadas ao longo dos anos pela União, se encontram ainda bastante desligados, desinteressados e indiferentes ao processo político de integração. Neste contexto, compreende-se assim a sedução pelo nacionalismo manifestada por milhares de cidadãos europeus. Mas o nacionalismo identitário essencialista é um nacionalismo que se opõe aos avanços no sentido de uma autêntica união política e cuja visão e perigos que lhe estão associados não se coadunam com a ideia de paz permanente neste espaço geográfico assim como com a ideia de uma cidadania europeia enquanto elemento fundamental para o desenvolvimento de um sentimento de pertença a uma comunidade plural e aberta. Sendo assim é necessário evitar a todo o custo os egoísmos e egocentrismos nacionais, pois só assim é possível fazer avançar a Europa cuja essência e funcionamento assentam num contínuo e permanente processo de aprofundamento e integração⁵⁸. E este talvez seja um dos maiores desafios que se colocam à União: ser a um tempo uma união de nacionais e uma união de europeus⁵⁹. Nesta perspetiva, a rejeição das lógicas de identificação adstritivas apregoadas e promovidas pelos nacionalistas mais exacerbados, assim como a plena interiorização de uma cidadania comum capaz de fomentar a emergência de uma plena identidade europeia passa também pelo desenvolvimento de uma reflexão sobre as conquistas e os valores fundamentais da construção europeia, como a paz e a democracia, que parecem adormecidos na consciência dos europeus. Para além disso,

⁵⁷ MONTEIRO, Susana Isabel da Cunha Sardinha – *La configuración jurídico-política de la ciudadanía...*, p. 14.

⁵⁸ Idem, *ibidem*, p. 547.

⁵⁹ MONTEIRO, Susana Isabel da Cunha Sardinha – *La configuración jurídico-política de la ciudadanía...*, p. 15.

como aponta Monteiro, “[o] cidadão europeu deve começar a ter plena consciência das suas múltiplas pertenças”⁶⁰. Na verdade, numa Europa que assume o pluralismo identitário entre os seus Estados-membros, que é “unida na diversidade”, transformando as diferenças numa riqueza e num fator de identidade, o pluralismo identitário não deve deixar de ser entendido como um dos maiores fatores de sucesso da unidade da U.E que deve ser preservado e fomentado

Nota final

Ao longo do processo de construção europeia foram sendo levadas a cabo, como aqui analisámos, diversas iniciativas no sentido de promoção e reforço de uma identidade europeia, no sentido de pertença a uma mesma comunidade, de modo a aproximar primeiro a Comunidade e depois a União Europeia do sentimento comum dos povos da Europa. Para estes propósitos em muito contribuiu a oficialização, pelo Tratado de Maastricht, da cidadania europeia – elemento da identidade europeia e estatuto comum a todos os nacionais dos Estados-Membros –; representando este Tratado, conforme escreve Moura Ramos, uma “mudança de paradigma dominante, ao assentar o centro de gravidade de certos direitos de carácter público no homem europeu, e não já no operador económico, elevando-o assim ao *status* de [...] cidadão europeu”⁶¹. Mas a Europa de hoje continua, no entanto, a confrontar-se com profundos paradoxos e vivas contradições. Com efeito, ao mesmo tempo em que se promove um sentimento de unidade e de identidade comum, emergem, por toda a parte, os particularismos e egocentrismos nacionais para os quais o Estado continua a ser o elemento de referência, a matriz e o espaço de identificação primária dos indivíduos. Neste quadro, a superação dos nacionalismos identitários de tipo essencialista através da criação

⁶⁰ Idem, *ibidem*.

⁶¹ Ramos, Rui Manuel Moura – *Das Comunidades à União Europeia, Estudos de Direito Comunitário*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

de um sentimento de pertença a uma mesma comunidade política que caracteriza a ideia de cidadania é ainda um dos principais desafios que se deparam à Europa do nosso tempo e que urge defrontar.

Referências bibliográficas

- ALVES, Dora Resende – *O Ano Europeu dos Cidadãos – 2013*. [Em linha]. Consultado em 28 de fevereiro de 2018. Disponível em <http://repositorio.uportu.pt/jspui/handle/11328/1363>
- BALTAZAR, Isabel Cristina – A Democracia na Europa. Desafio do Projecto para os Europeus. *Revista Estudos do Século XX*. No. 17. 2017, p. 229. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. ISSN: 1645-3530
- CAMISÃO, Isabel e LOBO-FERNANDES, Luís – *Construir a Europa: O processo de integração entre a teoria e a história*. 1.ª Ed., 2005, p. 84. Cascais: Principia – Publicações Universitárias e Científicas, Lda.
- COELHO, Carlos – Identidade Europeia: quem são os europeus de hoje? *Análise Europeia – Revista da Associação Portuguesa de Estudos Europeus* [Em linha]. No. 3, 2017. p. 209-216. Disponível em http://www.apeeuropeus.com/uploads/6/6/3/7/66379879/coelho_carlos_2017.pdf
- COUTO, Ana Maria Ribeiro Gomes – A Dimensão Europeia da Cidadania: Identidade, Formas de Participação, Representações. Tese de Mestrado em Estudos sobre a Europa (policopiada). Lisboa: Universidade Aberta. 2014, p. 61. Consultado em 4 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/3755>.
- Declaração de Copenhaga sobre a Identidade Europeia, de 14-15 de dezembro de 1973, *Bulletin CE* 12-1973, pp. 118-122. Consultado em 4 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/57092/1/BUL104.pdf>.
- DUARTE, Maria Luísa. *A ordem pública como limite à livre circulação de pessoas no Direito Comunitário*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992, p. 351.
- GIL, Isabel Capelo – Apresentação. IN *Identidade Europeia. Identidades na Europa*. [Em linha]. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2004, p. 9. Consultado em 4 de fevereiro de 2018. Disponível em <http://docplayer.com.br/71289799-Faculdade-de-ciencias-humanas-identidade-europeia-identidades-na-europa-universidade-catolica-editora.html>
- GORJÃO-HENRIQUES, Miguel – *Direito Comunitário*. 5.ª Ed., 2008, p. 47. Coimbra: Edições Almedina, S.A. ISBN: 978-972-40-3666-3.

- GOVERNO DE PORTUGAL. Direção-Geral da Educação / Pro Dignitate – Fundação de Direitos Humanos. *Cidadania Europeia. Tem a ver com a Europa, tem a ver consigo*. Consultado em 17 de fevereiro de 2018. Disponível em https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ficheiros/folheto_cidadania_europeia.pdf
- LANGE, Yasha – Primeiro a nacionalidade, depois a identidade europeia. *Voxeurop*. [Em linha]. 2/04/2012. Disponível em <http://www.voxeurop.eu/pt/content/article/2451491-primeiro-nacionalidade-depois-identidade-europeia>
- LOPES, Dulce – A cidadania da EU e a importância de ser europeu. *Revista Debater a Europa*. [Em linha]. No. 7, 2012. Consultado em 28 de fevereiro de 2018. Disponível em <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000050001-000051000/000050408.pdf>
- Nacionalismo e europeísmo. Portugal na Europa: o caminho certo*. [Em linha]. Consultado em 28 de fevereiro de 2018. Disponível em http://www.e-cultura.sapo.pt/ieei_pdf/175/Jose_Calvet_de_Magalhaes_Portugal_Na_Europa_O_Caminho_Certo
- MONTEIRO, Susana Isabel da Cunha Sardinha – *La configuración jurídico-política de la ciudadanía de la Unión Europea: Europa delos ciudadanos e identidad europea*. Tese de Doutoramento policopiada. Estremadura: Universidade de Estremadura, 2015, 692 p. Consultado em 28 de fevereiro de 2018. Disponível em http://dehesa.unex.es/bitstream/handle/10662/4376/TDUEX_2016_Monteiro_SI.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- MOURA, Vasco Graça – *A identidade cultural europeia*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016. ISBN 978-989-8819-78-9.
- Ramos, Rui Manuel Moura – *Das Comunidades à União Europeia, Estudos de Direito Comunitário*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.
- RIO, Olinda Martinho – O Tratado de Maastricht e os cidadãos: cidadania ativa em contexto europeu. *Revista Debater a Europa*. [Em linha]. No. 6, 2012, p. 114-142. Consultado em 28 de fevereiro de 2018. Disponível em <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000048001-000049000/000048533.pdf>. ISSN 1647-6336.
- PEREIRA, Bernardo Futscher – A paixão nacionalista americana. In *Relações Internacionais*. [Em linha]. Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa. No. 7. 2005. pp. 171 – 175. Consultado em 17 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r7/RI07_14Recensao01.pdf
- SILVA, Filipe Carreira da – Cidadãos da Europa? Algumas reflexões sobre o patriotismo constitucional. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. [Em linha]. No. 70. 2004. p. 129-130. Consultado em 4 de fevereiro de 2018]. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/1052>

- SILVEIRA, Alessandra – Da jurisprudência do TJUE pós-Brexit sobre cidadania europeia. A recuperação do fio de Ariadne identitário?. *Unio - EU Law Journal*. [Em linha]. Vol. 3, No. 1, 2017, pp. 49-64. Consultado em 17 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%203/UNIO%203%20PT/Alessandra%20Silveira.pdf>
- SOUSA, Constança Urbano de – “Uma Europa dos Cidadãos?”. *Anuário Janus 2013: As incertezas da Europa – Instituições e realidades sociais*. [Em linha]. 2013. p. 180. Consultado em 4 de fevereiro de 2018. Disponível em WWW: http://janusonline.pt/images/anuario2013/2013_3_3_15.pdf.
- Tratado da União Europeia*. [Em linha]. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1992. Consultado em 28 de fevereiro de 2018. Disponível em https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf

CAPÍTULO II

MIGRAÇÕES E REFUGIADOS

**DESAFIOS DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NO SÉCULO XXI:
ALGUMAS REFLEXÕES**

Adriana Capuano de Oliveira, PhD
Universidade Federal do ABC
E-mail: capuano.oliveira@gmail.com

Resumo

Pensar nas migrações internacionais no século XXI é pensar em uma série de fatores que tornam essa realidade extremamente mais complexa do que fora nos séculos anteriores. Muito embora as migrações humanas sejam tão antigas quanto o próprio ser humano, a ideia de deslocamento de um lugar para o outro tem sido remanejada grandemente ao longo dos séculos, e com mais força ainda nas últimas décadas, notadamente no último quartel do século XX. Dentre os grandes paradoxos que vivemos na atualidade, um dos maiores é um mundo onde a amplitude dos processos migratórios expande-se exponencialmente e continuamente, ao mesmo tempo em que as condições de convívio com as diferenças tornam-se cada vez menos tolerantes e possíveis em inúmeros lugares. Se as fronteiras físicas estão se tornando cada vez mais porosas, as fronteiras da subjetividade nem sempre acompanham o mesmo processo.

Palavras chaves: imigração; identidades; Estado nação; intolerância.

Abstract

To think about international migration in the twenty-first century is necessarily much more complex and challenging than before. Although the fact that human beings have always migrated around the world, the idea of displacement from one place to another has been greatly shifted over the centuries, and even more strongly in recent decades, especially in the last quarter of the 20th century. Among the huge paradoxes that we live today, one of the greatest is a world where the expansion of migration processes is happening exponentially and continuously, but the tolerance and acceptance of the differences are not. How could we manage such a challenge context? If physical boundaries are becoming more and more porous, the boundaries of subjectivity of coexistence, unfortunately, do not follow the same paths.

Keywords: immigration; identities; nation state; intolerance.

MIGRAR: UMA CONDIÇÃO HUMANA

A condição de deslocar-se sempre fez parte da história humana. A palavra migrar vem do latim *migrare* e significa: [vint] 1 Passar de uma região para outra. 2 (*Zool*) Passar periodicamente de uma região ou clima a outro, para procurar alimentação ou para procriar. 3 (*Inform*) Movimentar-se (dados) entre um dispositivo de alta prioridade ou em linha e um dispositivo de baixa prioridade ou fora de linha⁶². Na acepção de todos esses termos possíveis, até pouco tempo atrás, não era incomum que a primeira vez em que ouvíamos a palavra migração, ainda nas cadeiras escolares, estivéssemos em uma aula de biologia, aprendendo sobre a migração dos pássaros. Hoje, a migração humana está constantemente nos meios de comunicação, quase sempre em tom alarmista e evocando alguma situação crítica ou mesmo desesperadora. Basta lembrarmos

⁶² Moderno Dicionário da Língua Portuguesa - Michaelis

das imagens que invadiram os meios de comunicação nos últimos anos, levando muitas pessoas à comoção, como os diversos barcos repletos de refugiados e imigrantes navegando no mar Mediterrâneo, tentando aportar em algum destino como Itália ou Grécia, ou a imagem do menino Aylan Kurdi, de três anos, estirado na areia de uma praia turca, já sem vida. Aylan morreu afogado tentando chegar à ilha de Kos, na Grécia, com sua família que fugia dos conflitos na Síria. Tais acontecimentos receberam o nome de “crise dos refugiados” pela imprensa mundo afora. Paralelamente a esse cenário, por vezes devastador, outras tantas pessoas partem de forma voluntária, buscando nos novos recomeços e oportunidades de trabalho e renda, melhor qualidade de vida, enfim, uma vida mais digna, mais segura, que por razões inúmeras não conseguiram atingir em seus países de nascimento. Muitas também são as condições que contribuem para isso, o desenvolvimento das condições tecnológicas de transporte e comunicação, o conhecimento globalizado de como se vive em países que atraem grande número de imigrantes, notadamente os países ocidentais do norte, a formação de redes de apoio e informação à emigração e ao imigrante em si, etc...

Mas, se o significado da palavra migrar é tão somente deslocar-se para outra região, país ou local, assim como os pássaros, os seres humanos também sempre utilizaram esse conceito. Afinal de contas, não é a nossa capacidade de mudança e adaptação em busca de melhores condições de vida e sobrevivência que nos colocou como a única espécie animal povoando absolutamente todos os cantos do planeta? E essa conquista não deveu-se, particularmente, à nossa capacidade de se deslocar pelo globo terrestre, ou seja, de migrar?

Desde os primórdios, nos deslocamos em busca de melhores condições de vida. A própria ocupação de todos os territórios do globo, inclusive os mais inóspitos, só foi possível graças a essa capacidade da humanidade de deslocar-se continuamente. Não podemos nos esquecer que iniciamos nossa jornada nesse planeta como nômades. E somente após milhares de anos conseguimos estabelecer formas de vida sedentárias, baseadas em técnicas agrícolas que nos permitiram fixação em um determinado lugar. Ainda assim, mesmo diante dessa nova realidade, os

processos de deslocamento nunca cessaram. Condições climáticas, catástrofes ambientais, guerras e perseguições, fome e escassez de alimentos ou água nos impulsionaram continuamente ao longo de nossa jornada pela história a nos deslocarmos diante os obstáculos encontrados para a permanência em determinado local. E assim prosseguimos séculos a fio, conquistando toda a geografia terrestre.

Entre essa realidade vivida por nossos ancestrais, desde a expansão do *homo sapiens sapiens* pela Terra, até a realidade migratória de hoje, vivida por nós, transcorre a história da civilização humana. A humanidade, além de ter conseguido dominar o planeta, foi capaz de produzir, ao longo de sua história, noções de pertencimento e de não pertencimento, de inclusão e exclusão, de iguais e diferentes, de nós e outros. O sentimento de pertencer a algum grupo é primitivo em nós e nos coloca em condição luta pela própria sobrevivência, como é fato em tantos outros grupos animais, inclusive. Entretanto, as capacidades humanas foram capazes de racionalizar e refinar esse sentimento dentro de perspectivas historicamente construídas, baseadas, sobretudo, em laços de sangue e simbólicos.

Assim, ao longo da história humana fomos criando compreensões, percepções, classificações e conceitos de parentesco, grupo, clã, tribo, horda, nação, raça, etnia, etc... A necessidade de classificação e ordem do ser humano (LEVI-STRAUSS, 2010) foi também capaz de gerar laços de pertencimento e exclusão, a partir do próprio contato em si, uma vez que as fronteiras que balizam o “eu” e o “outro” são definidoras daquilo que nos define como iguais ou diferentes:

[...] a fronteira étnica canaliza a vida social – ela acarreta de um modo frequente uma organização muito complexa das relações sociais e comportamentais. A identificação de uma outra pessoa como pertencente a um grupo étnico implica compartilhamento de critérios de avaliação e julgamento. Logo, isso leva à aceitação de que os dois estão ‘jogando o mesmo jogo, e isso significa que existe entre eles um determinado potencial de diversificação e de expansão de seus relacionamentos sociais

que pode recobrir de forma eventual todos os setores e campos diferentes de atividades. De outro modo, uma dicotomização dos outros como estrangeiros, como membros de outro grupo étnico, implica que se reconheçam limitações na compreensão comum, diferenças de critérios de julgamento, de valor e de ação, e uma restrição da interação em setores de compreensão comum assumida e de interesses mútuos⁶³.

No trecho de Barth, acima citado, a referência de grupo são os grupos étnicos. Isso não significa, contudo, que essa avaliação das fronteiras que balizam as dimensões limítrofes distinguindo iguais e diferentes não possa ser aplicada a outras percepções de coletivos igualmente importantes nas classificações humanas. Tais temas são largamente abordados principalmente pela antropologia e pela psicologia social, e não cabe na proposta desse texto o aprofundamento dos mesmos. Fato é que, desde tempos imemoriáveis, sabemos que pertencemos a um grupo e que aqueles que não pertencem a esse grupo são, em consequência, diferentes de nós. Esse sentimento persiste ao longo da história humana evocando constantemente a percepção daqueles que são meus iguais, aos quais se elaboram relações de reciprocidade e confiança, vínculos solidários, e os diferentes, aos quais cabe a desconfiança e o estranhamento, por vezes, a repulsa. Na modernidade tais percepções serão consolidadas essencialmente em torno da interpretação do pertencimento aos Estados nação, coexistindo, em diferentes níveis, com outras formas de identificação coletiva. Mas o Estado nação determinará, por excelência, os vínculos de pertencimento no sistema internacional que a modernidade é capaz de ordenar.

Data de 1648 a chamada paz de Westphalia, que compõe uma série de acordos assinados entre as principais potências europeias da época,

⁶³ BARTH, Fredrik. Grupos Étnicos e suas Fronteiras IN: POUTIGNAT, P., STREIFFENART, J. Teorias da etnicidade. São Paulo: Editora Unesp, 1998, pg. 196 – grifos meus.

pondo fim à Guerra dos Trinta anos (de 1618 a 1648). Esse acontecimento acabou por definir o padrão de Estado nação moderno em vigência até os dias de hoje, estabelecendo um novo ordenamento jurídico internacional, baseado nos dispositivos de soberania de Estados nação mutuamente reconhecidos. Inaugura, por assim dizer, a percepção do Estado nação moderno, dentro de uma perspectiva de equilíbrio de poder entre estados que se reconhecem e são reconhecidos como soberanos nos limites de seus respectivos territórios. O sentimento de pertencer a uma nação ou a um grupo nacional é anterior ao Estado nação, e está muito mais próximo, por assim dizer, da definição acima apresentada por Barth, de estabelecer vínculos e limites entre os iguais e diferentes. O Estado nação, por sua vez, irá conjugar (ou pretenderá conjugar) essa potencialidade do sentimento de pertencer a uma nação com os dispositivos políticos da formação do Estado moderno, que incluirá, como característica fundamental, o monopólio legítimo do uso da violência, dentro da clássica definição weberiana das dominações legítimas. É desta forma que:

Por 'estado', tomando a definição de Weber, refiro-me a uma comunidade que exige (com sucesso) o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um dado território, embora nem todos os estados tenham realizado isso com sucesso, e alguns deles nem tenham pretendido realizá-lo. Por 'nação', refiro-me a um grupo humano consciente de formar claramente uma comunidade e de partilhar uma cultura comum, ligado a um território claramente demarcado, tendo um passado e um projeto comuns e a exigência do direito de se governar. Desse modo, a 'nação' inclui cinco dimensões: psicológica (consciência de formar um grupo), cultural, territorial, política e histórica.⁶⁴

⁶⁴ GUIBERNAU, Montserrat. Nacionalismos: o estado nacional e o nacionalismo no século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997, pg. 56.

Em Westphalia, a formação de um “híbrido” entre essas duas dimensões estabelece o novo ordenamento jurídico do sistema internacional que nos rege até hoje. Contudo, nem sempre o estado e a nação se conjugam corretamente dentro do mesmo encaixe idealizado, e não é infrequente que as formas de adequação desses Estados nação modernos sejam arbitrárias e provoquem inúmeras consequências a partir desses arranjos:

O estado nacional é um fenômeno moderno, caracterizado pela formação de um tipo de estado que possui o monopólio do que afirma ser o uso legítimo da força dentro de um território demarcado, e que procura unir o povo submetido a seu governo por meio da homogeneização, criando uma cultura, símbolos e valores comuns, revivendo tradições e mitos de origem ou, às vezes, inventando-os. As principais diferenças entre uma nação e um estado nacional, quando estes não coincidem (como quase sempre acontece), são que, enquanto os membros de uma nação têm consciência de formar uma comunidade, o estado nacional procura criar uma nação e desenvolver um senso de comunidade dela proveniente. Enquanto a nação compartilha uma mesma cultura, valores e símbolos, o estado nacional tem como objetivo a criação de uma cultura, símbolos e valores comuns. Os membros de uma nação podem relembrar seu passado comum; se os membros de um estado nacional fazem o mesmo, podem se defrontar com um quadro em branco – porque o estado nacional simplesmente não existia no passado – ou, então, fragmentado e diversificado, por terem antes pertencido a diferentes nações étnicas.⁶⁵

De todas as implicações desse modelo de ordenação do Estado nação retiramos duas condições que são fundamentais para a reflexão do que foi proposto aqui: imigração no século XXI, conflitos e identidades. A

⁶⁵ Op Cit., pg. 56-57.

primeira é que, assim como esses Estados-nação têm o monopólio legítimo do uso da violência, a partir de Westphalia, eles garantem para si, mediante a condição de reconhecimento mútuo de sua soberania nos limites de seu território, o monopólio legítimo do uso da administração de suas fronteiras, ou seja, o poder de decidir quem poderá entrar ou não nos limites de seu território. Se em 1648 essa percepção não estava tão clara ou era tão relevante, a partir do século XIX isso se tornará cada vez mais imperativo na caracterização da soberania de tais estados nacionais e, atualmente, tem implicações cada vez mais sérias e profundas. Esse teor será fundamental para pensarmos as migrações hoje, pois se a modernidade garantiu ao ser humano seu direito de ir e vir, consagrado na dimensão de suas liberdades civis modernas, garantiu igualmente ao Estado-nação o direito de regular legitimamente a escolha de permissão de quem entra (ou não) em seu território.

A segunda implicação que nos interessa aqui é que essa descrição de Estado-nação elaborada por Guibernau, igualmente compreendida por Anderson (1989) e Hobsbawm (1997), de que nem sempre – e em alguns contextos, na maioria das vezes – a conjunção de estado e nação não coincidem. Para os Estados-nação do continente americano, como o Brasil e os demais estados das Américas, todos muito novos e recentes, construídos já dentro da ordenação de Westphalia, a peculiaridade de serem estados nacionais derivados dos processos de colonização e escravidão acabou por, de certa forma, favorecer a construção de um sentimento coletivo de pertença comum, fruto dos processos de formação de países recém libertos do jugo da colonização e com um passado recente marcado pela formação dessas novas nações. Isso é bastante nítido no caso do Brasil que se inventou após a sua independência em um longo caminho que percorrerá o século XIX inteiro até o primeiro quartil do XX, quando a consagração da mestiçagem e da união supostamente harmoniosa do mito das “três raças” consegue dar um perfil de unidade e atrelamento nacional. Mas, para regiões do mundo onde as nações anteriores não foram extintas (como as nações ameríndias das

Américas o foram), a formação do Estado nação nesses moldes acima descritos implica em uma série de conflitos que continuam eclodindo, ora mais brandamente, ora mais intensamente, dentro de inúmeras resistências e guerrilhas que, por sua vez, carregam na atualidade milhões de refugiados, o que nos interessa sobremaneira para pensarmos essa complexidade proposta. Basta nos determos na formação de Estados nação da África, partes da Europa (em especial o Leste europeu), Oriente Médio e sudeste da Ásia. Grande parte dos conflitos hoje vivenciados nos países localizados nesses territórios, inclusive os conflitos religiosos, estão ligados a essa questão de formação do estado nacional moderno, dentro dos moldes do Ocidente que o criou. E é desta forma que, partindo de uma realidade tão “natural” ao ser humano que o acompanha desde seus primórdios, a migração, o ato de migrar de um lugar para outro em busca de melhores condições de vida e sobrevivência, passa a ser algo que se torna um grande problema para os Estados nação de hoje, e não somente. Passa a ser, na maioria das vezes, um grande problema para os que pertencem a esses Estados nação, pois o sentimento de “meu” e “seu” persiste, moldado agora pelas fronteiras desses Estados nacionais.

Imigrações no Brasil: um pequeno palco das migrações no mundo contemporâneo

Como dito acima, os países das Américas, regra geral, são caracterizados pela formação de um Estado nacional pós Westphalia, o que lhes garante uma certa “facilidade” de coesão em sua formação identitária, ainda que seja sob o jugo do genocídio dos povos originais e a submissão das diferenças frente a um ideal europeizado. Esse é, notadamente, o caso do Brasil. A colônia portuguesa nas Américas sempre teve fortes vínculos com questões de imigração, haja vista que a formação desse (futuro) país foi estruturada em processos de importação de população, seja por meio da colonização dos dominadores/desbravadores ou por

meio da escravização de pessoas para o trabalho da colônia. Após três séculos de entradas portuguesas e africanas, juntamente com franceses, ingleses, espanhóis, holandeses e outros grupos que também compuseram a formação do Brasil no período colonial (em menores proporções, logicamente), temos a entrada do século XIX no Brasil com a vinda da Coroa portuguesa para o Rio de Janeiro, em 1808. Com a vinda da Coroa, alguns anos depois, o Brasil passa a fazer parte do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarvez, o que trouxe a condição de reino para a colônia, e a motivação para o apego ainda maior às condições europeias como pontos imprescindíveis de civilização. A Corte trouxe consigo ideias de civilidade e progresso, e tais ideias estavam em consonância com as perspectivas científicas da época, de racismo científico e determinismo geográfico. Mas, por que tratarmos do passado se a perspectiva desse texto propõe uma discussão sobre as migrações no século XXI?

Essa brevíssima revisão histórica nos importa na medida em que, para pensarmos os maiores conflitos vivenciados hoje pelos processos migratórios, precisamos remontar a perspectiva histórica, especialmente aquela que nos vincula a noções de pertencimento e de formação dos estados-nação modernos, a exemplo do que o item anterior deste texto já descreveu. O Brasil aqui nos serve como um exemplo, ou como dito neste subtítulo, um pequeno palco das condições mundiais. O que ocorreu aqui no século XIX ocorreu de semelhante forma nos demais países americanos e de outras regiões do mundo, especialmente entre aqueles que são considerados do “Novo Mundo” (países colonizados, notadamente as Américas e Oceania).

Assim, podemos dizer que o primeiro projeto de importação de braços europeus pensado com a finalidade de uma política imigratória objetivando o desenvolvimento e o aumento do nível de civilidade do Brasil se estabelece ainda nesse período da Corte portuguesa no Reino de Portugal, Brasil e Algarvez. Firmado em 11 de maio de 1818, o primeiro contrato de imigração/colonização entre a Coroa Portuguesa e países europeus (nesse caso o Cantão Suíço de Fribourg) pelas mãos de

Dom João VI, é assinado, autorizando a vinda de imigrantes suíços para a região serrana do estado do Rio de Janeiro, na cidade que mais tarde seria chamada de Nova Friburgo (SANGLARD, 2003). Logo em seguida seriam os alemães que, a partir de Leopoldina, no estado da Bahia, e Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro, levariam braços teutos para diversas regiões do país, estabelecendo grandes centros de colonização germânica nas regiões sul e sudeste.

Após essas primeiras incursões – razoavelmente fracassadas – da Coroa Portuguesa na importação de população europeia para civilizar as terras luso-americanas, a Independência do país colocará o problema de formação de uma nação sadia, nos modelos vigentes do século XIX. Tais modelos preconizavam as teorias raciais evolutivas (racismo científico) como requisito de uma nação sã, veiculando a superioridade dos brancos europeus e as teses eugênicas de Francis Galton, afirmando que a “raça” branca era a mais apta ao desenvolvimento do trabalho e da ciência, e à civilização, nos moldes ocidentais (DIWAN, 2007). Com isso, as entradas de população imigrante europeia a partir da década de 1840 e, mais especificamente, após a Lei Eusébio de Queiróz (1850) – que viria a proibir o tráfico negreiro – avolumam-se. A partir da bem sucedida experiência da fazenda Ibicaba no interior do estado de São Paulo, ao longo da segunda metade do século XIX até o período da Segunda Guerra Mundial foram massivas as entradas de estrangeiros no país, sobretudo europeus, mas não só. A economia cafeeira subsidiou largamente a imigração para o café via prática de colonato, e os imigrantes italianos foram os mais representativos dessa prática nas duas últimas décadas do século XIX, somando mais de 1 milhão de entradas nesse período (IBGE, 2017, TRENTO, 1989). Já na primeira década do século XX, mais precisamente em 1908, os imigrantes japoneses começam a recompor o cenário do café em São Paulo, desbravando grande parte do centro oeste paulista, e mais tarde estado como o Paraná e Mato Grosso do Sul. Na região sul do Brasil, uma imigração mais próxima do modelo

de migração de povoamento reestrutura a paisagem local. Assim, é parte do histórico de muitas famílias referências a antepassados imigrantes.

A perspectiva nacionalista de Getúlio Vargas viria a colocar um freio nessas entradas de estrangeiros em nosso país. A Assembleia Constituinte de 1933, muito influenciada pela bancada que ficou conhecida como “bancada anti-nipônica” (anti imigração japonesa), estabeleceu a lei de cotas de entradas no país, que acabou por limitar drasticamente algumas correntes migratórias com mais expressão na época, como a de imigrantes japoneses. Inspirada na Lei de Cotas dos Estados Unidos e às vésperas da eclosão da Segunda Guerra Mundial, em 1934 temos a aprovação da lei de Cotas no Brasil, promulgada na Constituição de julho do mesmo ano. As restrições impostas por essa lei limitavam as entradas por nacionalidade de 2% do número total dos respectivos membros já fixados no Brasil nos cinquenta anos anteriores.

Nas décadas subsequentes, a imigração europeia no Brasil sofre uma redução que vai se consolidando pouco a pouco, em decorrência da Lei de Cotas, dos acontecimentos da Segunda Guerra e dos desdobramentos do pós Segunda Guerra principalmente. Nesse período, as migrações internas acabam ocupando o cenário dos deslocamentos no Brasil, especialmente com o fluxo Norte-Nordeste em direção ao Sudeste. Ainda assim, já é perceptível na década de 1960 uma dinâmica de migração internacional no Brasil em outros termos. Não mais europeus dentro de políticas de subsidiadas, mas imigrações que se auto financiam e se consolidam através de redes transnacionais, como no caso da imigração coreana no Brasil, que acabará dominando o comércio de vestimentas do centro da cidade de São Paulo, apoiada em outro fluxo de expressiva consolidação nesta cidade, o de imigrantes bolivianos.

Bolivianos, paraguaios, peruanos, coreanos, chineses, são os rostos que o Brasil passa a receber com mais frequência desde a década de 1960 e de forma mais contundente a partir dos anos de 1980, quando já se percebe claramente um novo padrão imigratório no Brasil, e a retomada, ainda que tímida, dos índices de entradas de estrangeiros

aqui. Angolanos, congoleses, nigerianos partir da década de 1990 e anos 2000. Mais recentemente, haitianos, sírios e venezuelanos. A lei que virá a regulamentar as entradas via o estatuto do refúgio no Brasil data de 1997, e estabelece o CONARE (Conselho Nacional para Refugiados), e “define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências” (LEI 9.474/97). Atualmente o Brasil recebe refugiados de 79 nacionalidades diferentes, sendo que a maior parte deles vem da síria (2.298), seguidos dos angolanos (1.420), colombianos (1.100), congoleses (968) e palestinos (376). (ACNUR, 2016).

Nos últimos cinco anos, as solicitações de refúgio no Brasil cresceram 2.868%. Passaram de 966, em 2010, para 28.670, em 2015. Até 2010, haviam sido reconhecidos 3.904 refugiados. Em abril deste ano, o total chegou 8.863, o que representa aumento de 127% no acumulado de refugiados reconhecidos – incluindo reassentados.⁶⁶

Há claramente um perfil muito diferenciado de entrada de população estrangeira no país, desde a consolidação dos ideais eugênicos que o Brasil partilhou lado a lado com o restante do mundo no século XIX, e que foi freado somente com o holocausto da Segunda Guerra. A imigração estrangeira que recebemos atualmente não reflete esses ideais imigrantistas do passado, e esse fato traz implicações nada desprezíveis na aceitação dessas diferenças. Não é mais o “processo civilizador” que vem compor a nação, mas o que chamamos de fluxos sul-sul. Essa realidade não dá-se apenas no Brasil mas, de certa forma, no mundo todo, inclusive nos países europeus que foram os celeiros desses desejados imigrantes para o Novo Mundo de outrora. Atualmente grandes receptores de imigração dos mais diversos países do sul, a Europa Ocidental vive a

⁶⁶ ACNUR, Global Trends Forced Displacement in 2016. Disponível em <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>. Acesso em 22 de fevereiro de 2018.

realidade daquilo que podemos chamar de “fluxos inversos” de imigração. Assim como o Brasil, os chamados países do Norte estão vivendo a realidade de entradas de milhares de refugiados africanos, sírios, e de outras localidades dos países do sul, ao lado de imigrantes outros (não refugiados) de países da América Latina, Ásia, Oriente Médio, África. Os chamados fluxos sul-norte. O inverso dos processos de colonização e dominação que a Europa estabeleceu em séculos anteriores.

Complexidade e desafios das migrações no século XXI: identidades e (in)tolerância / alguns pontos pra reflexão

Dentre os diversos fatores que tornam as migrações no século XXI extremamente mais complexas do que o fora a um século atrás, destaco neste texto a descrição desse cenário migratório internacional, cujo retrato no Brasil, muito embora em escala infinitamente menor do que o que vem ocorrendo globalmente, representa, até certo ponto, a dinâmica migratória mundial de hoje. Não é mais a Europa que emigra para conquistar, colonizar e “civilizar” o mundo, mas sim aqueles que são entendidos como “refugos” desse processo civilizatório que ela foi capaz de produzir, e que agora buscam suas antigas metrópoles. É notório que em países como Inglaterra, França, Portugal e Espanha, há grandes contingentes de imigração que provêm de suas antigas colônias: brasileiros, angolanos e cabo-verdianos em Portugal, por exemplo; indianos e paquistaneses no Reino Unido (população que viveu sob o jugo das chamadas Índias Britânicas); magrebinos na França; colombianos, bolivianos e outros na Espanha. Além desses fluxos, outros tantos que vão se constituindo historicamente, como o fluxo entre Estados Unidos e México; fronteiriços; ou por meio de redes; e tantos outros que se estabelecem como desdobramentos de invasões militares ou como frutos da reestruturação do capital internacional e de investimentos industriais em localidades as mais variadas (SASSEN, 1988). Isso sem contarmos a questão do refúgio, que estabelece fluxos dentro de situações de emergência.

Não há nenhuma perspectiva de que o quadro mude em um futuro próximo. Muito pelo contrário, arriscaria dizer que, por mais que as medidas de seguridade das fronteiras dos países avancem, a xenofobia e o racismo avancem, os entraves na securitização das migrações avancem, avançará igualmente o desejo, impulso, necessidade de deslocamento de seus territórios de origem em busca do eldorado apontado pelo mundo desenvolvido. Basta, para isso, pensarmos na emigração de nossos patrícios, os brasileiros, e nos desejos que os impulsionam a deixar o país. A tragédia do refúgio também não dá sinais de trégua ou retrocesso. A perspectiva é que os conflitos que produzem milhões de refugiados mundo afora não serão sanados em curto prazo e que, por outro lado, a necessidade de expansão do termo possa se concretizar, como no caso dos refugiados ambientais, por exemplo.

Enquanto as disparidades mundiais continuarem a reproduzir sociedades tão abissalmente desiguais e diferenciadas em termos de qualidade de vida, segurança e perspectivas de sobrevivência, o desejo de milhares de pessoas será o de continuar perseguindo essas condições ideais se os seus locais de origem não lhes permitirem alcançá-las. Paralelamente, os avanços tecnológicos, especialmente nos transportes e comunicações, possibilitam cada vez mais uma certa democratização dos deslocamentos – por mais que os custos de viagens ainda sejam altos, especialmente para grupos com pouco poder aquisitivo, não é possível negar que eles nunca foram tão acessíveis como agora. Ainda, esses avanços tecnológicos podem nos proporcionar a sensação de estar entre dois ou mais lugares diferentes ao mesmo tempo, lá e aqui. O sentimento de migrar, que no passado, via de regra, vinculava-se a uma decisão permanente de vida, de abandono de seu local de origem, agora pode ser experienciado em outros sentidos, como o de praticamente viver em dois mundos. Tanto mais isso é verdadeiro para aqueles aos quais as possibilidades de trânsito são livres. Não havendo impedimentos legais de múltiplas entradas (os que têm dupla cidadania ou um visto permanente ou de residência) nem restrições financeiras, a possibilidade de literalmente habitar em

dois ou mais lugares não é fictícia. Interessante verificar isso em grupos de imigrantes, como os brasileiros que vivem na Flórida, EUA, por exemplo. Há uma categoria de brasileiros residentes na Flórida, em geral grupos mais abastados (mas não só), que transitam literalmente entre mundos, praticamente em uma ponte aérea Brasil-Flórida, e que, graças às condições de regularização documental e possibilidades financeiras, não se veem “limitados”, por assim dizer, a habitar em um único país. Logicamente, pessoas que possuem esse tipo de liberdade é minoria no mundo, frente a milhões que estão “presos” aos seus locais de origem, ou que migram mais na qualidade da expulsão do que de um desejo propriamente dito. Não obstante, não se pode desprezar a importância desse aspecto para as reflexões que estamos procurando trazer aqui. Há, de fato, entre tantas desigualdades vividas mundialmente, a desigualdade em termos de mobilidade, que para os dias atuais tem uma importância ímpar. Há os que são móveis e transitam pelo mundo, habitando vários locais ou mesmo tendo múltiplas residências. O mundo todo os quer, trabalhadores qualificados, pessoas sempre bem-vindas, sem restrições de entradas nos países mais cobiçados. Há, por outro lado, aqueles que o mundo despreza, não quer, não estão autorizados a entrarem quicá na maioria dos países desenvolvidos e abastados, estão presos às suas localidades, às suas misérias, e quando se deslocam, o fazem sempre na contra mão da irregularidade e da precariedade. É a dicotomia entre turistas e vagabundos de Bauman (BAUMAN, 1998). Para um mundo que valoriza cada vez mais a mobilidade, estar fadado a esse segundo grupo é sinônimo de limitação.

A ideia de transnacionalidade não está necessariamente atrelada a essa desigualdade, mas representa um aspecto deveras relevante para as análises propostas. Desde os anos 1990 já era notório que muitos imigrantes vinculavam-se a mais de uma nação como elo de pertencimento e mesmo subjetividade, no sentido de nação descrito acima por Guibernau. Um dos primeiros trabalhos a abordar a questão da transnacionalidade na vida de imigrantes data de 1992, onde as autoras Nina Glick-Schiller,

Linda Basch e Cristina Szanton Blanc utilizam o conceito de transnacionalização para compor a análise de grupos de imigrantes nos EUA através de uma nova percepção de pertencimento e vinculação com ambos os territórios, os de partida e de destino. A base desse estudo pautou-se em pesquisa com grupos imigrantes caribenhos e filipinos residentes nos EUA. Esses estudos de 1992 deram origem ao livro *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States* (1994), que tornou-se uma referência na análise das migrações internacionais a partir de então, dentro dessa nova perspectiva analítica. Essa realidade trazida pelas autoras entre imigrantes centro americanos e do sudeste asiático não é diferente da realidade vivida por muitos brasileiros que igualmente residem nos EUA, como os descritos acima. Nesse sentido, a possibilidade de transitar entre mundos, de ser aceito e quisto em sociedades distintas, de ser um “turista” nas palavras de Bauman, proporciona uma maior concretização desse sentimento de transnacionalidade, muito embora, como dito, isso não seja uma regra. Realidade transnacional que também pode ocorrer em situações como a de brasileiros que emigram para o Japão, por exemplo, e que carregam nesta migração a carga emotiva da herança familiar, por serem em sua maioria descendentes dos imigrantes japoneses que o Brasil recebeu ao longo do século XX, e ainda uma carga atribuída ao seu fenótipo (seus traços físicos são semelhantes aos dos japoneses). Essa mesma sensação pode ser vivida por grupos imigrantes que “retornam” para o território de sua ascendência (como os *oriundi* latino americanos que migram para a Itália) ou mesmo vivenciados por populações de ex-colônias. A aceleração das comunicações só potencializou essa dinâmica transnacional.

Por fim, importante dizer, para as reflexões propostas, que os países mais desenvolvidos em termos de PIB (produto interno bruto) e IDH, polos de atração de imigração, via de regra estão rumando para um perfil demográfico de baixíssima fecundidade. A perspectiva de que a própria sociedade desses países não poderá se reproduzir enquanto tal, dada a não reposição de população é conjugada com uma expectativa de vida

cada vez mais longa (população nativa envelhecida) e uma previsão de que as parcelas mais jovens dessas sociedades serão constituídas em grande parte de população imigrada. Esse perfil é o que o demógrafo David Coleman atribui como sendo a Terceira Transição Demográfica (TTD): baixíssima fecundidade incapaz de repor a população do país em questão, população nativa envelhecida e grandes fluxos de imigração. Essa projeção já é realidade em diversos países, notadamente aqueles mais industrializados e desenvolvidos, como o próprio Japão, aqui citado algumas vezes. O maior dilema dessa realidade, contudo, não reside na substituição da população em termos numéricos, mas sim na condição dessa população de substituição, na mudança da composição étnica e cultural que essa nova população virá trazer. Esses países necessitarão de força jovem para manterem suas economias ativas e competitivas, e os braços para o trabalho que essas sociedades continuarão a requisitar serão (ou já estão sendo) repostos pelas imigrações. E aqui retornamos ao início, às fronteiras que nos tornam iguais ou diferentes.

This article proposes that a third demographic transition is underway in Europe and the United States. The ancestry of some national populations is being radically and permanently altered by high levels of immigration of persons from remote geographic origins or with distinctive ethnic and racial ancestry, in combination with persistent sub-replacement fertility and accelerated levels of emigration of the domestic population. The estimates and projections on which these statements are based relate to seven European countries with a 2005 total population of 13 million – about half the population of Western Europe. Most of the other Western European countries, however, share the same essential features of low fertility and high immigration”.⁶⁷

⁶⁷ COLEMAN, David. Immigration and Ethnic change in Low-fertility Countries: A Third Demographic Transition. *Population and Development Review*, Volume 32, Issue

A complexidade das migrações internacionais (e mesmo as domésticas) está posta. A diversidade humana está posta – e é bom que assim esteja – a iminência do contato igualmente assim está (e também é bom que assim esteja). Precisamos aprender a conviver nesse mundo, uma vez que o mundo do passado, no passado ficou. Os processos migratórios atuais, seja por vontade própria ou por necessidade, são aspectos irrefutáveis disso. A pretensão de que todos os humanos concordarão ou partilharão de semelhantes estruturas normativas e morais é inverossímil. Mas a nossa única saída, se não quisermos viver em constantes conflitos e guerras, é o diálogo e a tolerância.

A dificuldade nisso é enorme, e sempre foi. Compreender aquilo que é, e provavelmente continuará sendo, de alguma forma, estrangeiro para nós, sem suavizá-lo com vagos murmúrios de humanidade comum, desarmá-lo com a indiferença tipo cada macaco-no-seu-galho, ou descartá-lo como lindo, adorável, mas inconsequente, é uma habilidade que temos que aprender a duras penas, e uma vez aprendida, imperfeitamente como sempre, temos de trabalhar sem cessar para mantê-la viva; não se trata de uma capacidade conatural, como a percepção de relações espaciais ou o senso de equilíbrio, da qual podemos depender com complacência.⁶⁸

Mas, por mais difícil que possa ser, não haverá outra saída.

3, Washington, September 2006, pg. 401.

⁶⁸ GEERTZ, Clifford. Os usos da diversidade. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, Volume 5, n. 10, maio 1999, pg. 33.

Bibliografia

- ANDERSON, Benedict. Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- BARTH Fredrik. Grupos Étnicos e suas Fronteiras IN: POUTIGNAT, P., STREIFF-FENART, J. Teorias da etnicidade. São Paulo: Editora Unesp, 1998.
- BAUMAN, Zygmunt. Globalização: As Consequências Humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- COLEMAN, David. Immigration and Ethnic change in Low-fertility Countries: A Third Demographic Transition. Population and Development Review, Volume 32, Issue 3, Washington, September 2006.
- DICIONÁRIO MICHAELIS. Moderno Dicionário da Língua Portuguesa. Editora Melhoramentos, 2017.
- DIWAN, Pietra: Raça Pura. Uma história da eugenia no Brasil e no mundo. São Paulo: Contexto, 2007.
- GEERTZ, Clifford. Os usos da diversidade. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, Volume 5, n. 10, maio 1999.
- GLICK-SCHILLER, N.; BASCH, L.; SZANTON-BLANC, C. Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States. London-New York: Gordon and Breach Science Publishers, 1994.
- GLICK-SCHILLER, N.; BASCH, L.; SZANTON-BLANC, C. Towards transnational perspective on migration. Annals of the New York Academy of Sciences, New York, Volume 645, 1992.
- GLOBAL TRENDS FORCED DISPLACEMENT IN 2016. Disponível em <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>. Acesso em 22 de fevereiro de 2018.
- GUIBERNAU, Montserrat. Nacionalismos: o estado nacional e o nacionalismo no século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- HOBSBAWM Eric & RANGER Terence (orgs.). A invenção das tradições. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- IBGE. Estatísticas de Povoamento. Disponível em <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/imigracao-por-nacionalidade-1884-1933>. Acesso em 27 de dezembro de 2017.
- LEVI-STRAUSS, Claude. As estruturas elementares do parentesco. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.
- REUTERS. Japan took in just 28 refugees in 2016, despite record applications. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-japan-asylum/japan-took-in-just-28-refugees-in-2016-despite-record-applications-idUSKBN1500UV>. FEBRUARY 9, 2017

SANGLARD, Gisele. De Nova Friburgo a Fribourg através das letras: A colonização suíça vista pelos próprios imigrantes. Revista História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Casa de Oswaldo Cruz, Fiocruz, Rio de Janeiro, Volume 10 (1), jan-abril 2003.

SASSEN, Saskia. The mobility of labor and capital. Cambridge University Press: 1988.

TRENTO, Angelo. Do outro lado do Atlântico: um século de imigração italiana no Brasil. Editora Nobel, São Paulo, 1989.

**DA DECLARAÇÃO DE NOVA IORQUE, DAS NAÇÕES UNIDAS,
DE 2016, AOS NOVOS PACTOS PARA AS MIGRAÇÕES E PARA OS
REFUGIADOS – A CAMINHO DE ALGO VERDADEIRAMENTE NOVO?**

Sofia Pinto Oliveira, PdH
Universidade do Minho
E-mail: aspo@direito.uminho.pt

Resumo

Este artigo pretende discutir o Pacto Global sobre Migrações e Refugiados, que está atualmente a ser discutido sob os auspícios das Nações Unidas, na sequência das orientações definidas na Declaração de Nova Iorque adotada por consenso pela Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2016. A importância desta iniciativa não pode ser sobrestimada. Será dada especial ênfase à coerência com o direito internacional dos direitos humanos e à importância dada a categorias de migrantes e refugiados especialmente vulneráveis, como sucede no caso particular das crianças.

Palavras-chave: Migrantes; Refugiados; Nações Unidas; Direitos Humanos.

Abstract

This article brings to discussion the Global Compact Migration and Refugees, which is currently being discussed under the auspices of the United Nations, guided by the New York Declaration agreed by consensus at the UN General Assembly Meeting on September 2016. The importance of this initiative can not be overestimated. Emphasis will be put on the coherence with human rights law and on the importance given to vulnerable categories of migrants and refugees, especially to children.

Keywords: Migrants, Refugees; United Nations; Human Rights.

O objetivo do presente artigo é o de apresentar uma análise do processo que está a decorrer sob os auspícios da Organização das Nações Unidas destinado à adoção de um Pacto Mundial para os Refugiados e de um Pacto Mundial para as Migrações Seguras, Regulares e Ordenadas.

Esse processo foi iniciado em 2016 com a Declaração de Nova Iorque para os Refugiados e Migrantes, aprovada pelos Chefes de Estado e de Governo e altos representantes, reunidos na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, em 19 de setembro de 2016⁶⁹.

Nesta Declaração, a Organização das Nações Unidas parece assumir, finalmente, a importância que o tema da mobilidade humana deve ter para a sua missão. Durante muitas décadas, viveu-se um persistente esquecimento do tema.

Nas suas origens, o trabalho da Organização das Nações Unidas em matéria de direitos humanos, não deixou de dar atenção e relevo ao problema da mobilidade humana. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro, que, no ano de 2018, completa 70 anos, refere-se, nos artigos 13º e 14º, ao direito de abandonar o país em que

⁶⁹ Resolução 71/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas, Declaração de Nova Iorque para os Refugiados e os Migrantes, A/RES/71/1 (19 de setembro de 2016), disponível em <http://undocs.org/A/RES/71/1> (1.3.2018).

se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país e ao direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países. Convém recordar que, na grande carta proclamatória dos direitos humanos, a questão da inclusão do asilo no seu elenco não foi pacífica. Muitos Estados entendiam que o asilo não devia figurar naquele documento, já que aquilo que a Carta pretendia era afirmar os direitos que, numa sociedade ideal, deveriam ser respeitados e o direito de asilo parte sempre de uma situação de violação de direitos humanos fundamentais de uma pessoa, carente, por isso, de proteção de um outro Estado que não aquele da sua nacionalidade ou residência. Apesar da controvérsia, a Declaração Universal dos Direitos Humanos viria a integrar o direito de asilo no seu artigo 14º, embora com uma formulação mitigada. A proposta mais arrojada era no sentido de consagrar o direito de toda a pessoa perseguida de buscar e de lhe ser garantido asilo. A redação final do artigo consagra, no entanto, apenas o direito de buscar e de beneficiar de asilo⁷⁰.

A Declaração Universal não é um instrumento vinculativo – é formalmente tal como a Declaração de Nova Iorque de 2016 uma Resolução das Nações Unidas – mas nela as questões dos direitos dos migrantes e dos refugiados⁷¹ não foram esquecidas – o que é só por si digno de nota. Porém, como o afirmou René Cassin, sobre aquele artigo 14º e ainda sobre o artigo 15º (direito à nacionalidade), autor do draft que esteve

⁷⁰ O direito declarado de buscar asilo, nada acrescenta ao direito de livre circulação, ao direito de abandonar o país em que se encontra, consagrado no artigo 13, número 2 do mesmo documento. O direito de beneficiar de asilo sugere que a decisão de um Estado de conceder asilo deve ser respeitada pelos seus pares. Esta ideia veio a ser, aliás, posteriormente, desenvolvida pelas Nações Unidas, nomeadamente na Declaração sobre Asilo Territorial de 1967. Nesta, pode ler-se: “a concessão de asilo por um Estado a pessoas que tenham direito a invocar o artigo 14º da Declaração Universal dos Direitos do Homem é um ato pacífico humanitário e que, como tal, não pode ser considerado um ato hostil por nenhum outro Estado”.

⁷¹ Usaremos aqui os termos migrante e refugiado com o sentido que lhes é dado no documento de referência da Organização Internacional das Migrações, Glossário sobre Migração, Editora: Organização Internacional para as Migrações, 2010, disponível em <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf> (01.03.2018).

na base da Declaração, o progresso alcançado não é senão parcial, dada a ausência de designação inequívoca do devedor da obrigação correspondente aos direitos proclamados⁷².

Em 1951, foi adotada a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, que é o instrumento jurídico mais importante até hoje criado para a proteção dos refugiados. A Convenção de Genebra foi criada para definir o seu estatuto jurídico e do seu conteúdo destacam-se quatro aspetos importantes e inovadores.

Em primeiro lugar, a definição de quem é refugiado. No artigo 1A, o refugiado é definido como uma pessoa “que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude do dito receio, não queira pedir a proteção daquele país(...)”.

No artigo 1C, definem-se quais as situações que, uma vez verificadas, determinam a exclusão do âmbito de proteção da Convenção e, no artigo 1F, as que determinam a perda daquele estatuto. Os Estados, nos termos do artigo 1B, poderiam optar, no momento da assinatura, ratificação ou adesão à Convenção de Genebra, por restringir a aplicação da Convenção aos refugiados que fossem vítimas de acontecimentos ocorridos só na Europa ou também fora desta. O Protocolo de Nova Iorque de 31 de Janeiro de 1967 adicional à Convenção de Genebra veio a eliminar da definição do âmbito subjetivo contida no artigo 1A a referência à restrição temporal acima referida. Assim, atualmente, cabem na definição de refugiado todos aqueles que recebem com razão ser perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, pertença a certo grupo social ou das suas opiniões políticas.

⁷² René Cassin, „La déclaration universelle et la mise en oeuvre des droits de l’homme“, in Recueil des cours, tomo 79, 1951, p. 60.

Outro importante avanço consistiu na proibição da devolução ou, na terminologia francesa universalizada, do *refoulement* dos refugiados para o(s) país(es) onde alegam ser vítimas de perseguição (artigo 33, número 1). Não tendo sido possível a consagração de um direito de obter proteção com o correspondente dever de acolhimento por parte dos Estados, o sucedâneo de proteção que foi possível criar foi este: o da proteção face ao *refoulement*, que apenas garante ao refugiado que este não poderá ser expulso “para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas”(artigo 33, número 1, *in fine*). A proibição do *refoulement* não é, no entanto, absoluta, podendo o Estado invocar razões de segurança pública para proceder à devolução, nos termos do artigo 33, número 2, da mesma Convenção.

Em terceiro lugar, a Convenção de Genebra procede ao reconhecimento de um estatuto aos refugiados. Este é o objeto dos artigos 12 a 29 da Convenção de Genebra, onde, por referência aos direitos reconhecidos em cada nação aos nacionais e estrangeiros, se definem os direitos dos refugiados à propriedade, ao exercício de profissão, à habitação, à educação, etc..

Em quarto lugar, a Convenção de Genebra proíbe, no artigo 31, a perseguição criminal em relação a quem entre ou se encontre ilegalmente num Estado, vindo diretamente do território onde a sua vida ou a sua liberdade estavam ameaçadas. Significa isto que o facto de determinada pessoa ser refugiada de acordo com a definição dada pela própria Convenção exclui a ilicitude que possa ter existido na forma como entrou no país, como, por exemplo, a falsificação dos documentos de entrada e de permanência, desde que o refugiado se apresente sem demora às autoridades e lhes exponha razões consideradas válidas para a sua entrada ou permanência irregulares (artigo 33, número 1, *in fine*)⁷³.

⁷³ Sobre esta matéria, mais desenvolvidamente, ver James Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Toronto, Butterworths, 1991 e ver também o nosso *O Direito de Asilo na*

Em 1966, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, retoma timidamente o tema da mobilidade internacional, prevendo, no artigo 12º, número 2, que: Toda a pessoa terá direito de sair livremente de qualquer país, inclusivamente do próprio. No número 3, ressalva-se a possibilidade de restrições a este direito previstas na lei e necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou a moral públicas, bem como os direitos e liberdades de terceiros. No número 3, garante-se que: Ninguém pode ser arbitrariamente privado do direito de entrar no seu próprio país. No mesmo Pacto, reconhece-se aos estrangeiros que permaneçam regularmente no território dos Estados-parte o direito de apresentarem as suas razões face a uma decisão de expulsão pendente contra si, de recorrerem a uma entidade competente para a revisão da decisão e de serem representados para esse fim perante a autoridade competente. Ao mesmo tempo, obriga a que as medidas de expulsão sejam aplicadas em respeito pela lei. Estas garantias podem, no entanto, ser afastadas quando haja razões de segurança nacional que o justifiquem⁷⁴.

Estes instrumentos centrais na proteção dos direitos humanos garantem, pois, o direito de circular apenas de uma forma muito imperfeita: garante-se o direito de sair de um país, mas em nenhuma circunstância se garante o direito de acesso e de circulação no território de Estados que não os da nacionalidade da pessoa. Por outro lado, o Pacto introduz uma distinção entre residentes regulares e irregulares, reconhecendo apenas aos primeiros garantias face a eventuais decisões de expulsão.

Uma análise destas normas revela, no essencial, o paradoxo atual em que todos são titulares de um direito internacionalmente reconhecido à emigração⁷⁵, mas esse direito não conhece o correspondente dever de

Constituição Portuguesa – Âmbito de Protecção de um Direito Fundamental, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, p. 51-91.

⁷⁴ Artigo 13 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Sobre esta matéria, ver, para mais desenvolvimentos, Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and policy of the European Union*, Hague, Kluwer Law International, 2000, p. 487 e seguintes.

⁷⁵ Constante do artigo 12º, número 2, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

acolhimento por parte de nenhum Estado, permanecendo a decisão de admissão de estrangeiros um atributo da soberania dos Estados.

Depois destes grandes instrumentos internacionais, o tratamento das questões das migrações e dos refugiados ao nível das Nações foi perdendo ritmo e importância.

A perda de centralidade das questões dos migrantes e dos refugiados é acompanhada com a verificação de que os grandes Estados de imigração, a partir de meados dos anos setenta do século XX, vão adotar políticas de progressivo encerramento das fronteiras, que trazem graves consequências para os que necessitam de atravessar os limites territoriais dos seus próprios Estados. No último quartel do século XX, o ritmo de crescimento económico abrandou e as fronteiras começaram, conseqüentemente, a fechar-se à imigração estrangeira, os pedidos de asilo começaram a aumentar significativamente, como única possibilidade de aceder ao território, face às políticas de bloqueio à imigração, mais conhecidas pelo lema político da “imigração zero”⁷⁶. Ao mesmo tempo, o número de migrantes e de refugiados no mundo não parou de crescer, até porque ficaram facilitadas as deslocações intercontinentais.

Esta situação, que há muito vinha reclamando uma maior atenção e protagonismo no quadro das Nações Unidas, demorou várias décadas a ser enfrentada. As tentativas de a tratar revelaram-se, entretanto, quase todas frustradas.

Assim, ainda entre os instrumentos internacionais dedicados aos direitos dos migrantes, foi pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1990, uma Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias⁷⁷.

⁷⁶ Frédéric Thibergien, «L'asile politique et les problèmes voisins depuis la Seconde Guerre mondiale - Aspects historiques et juridiques - Action des Nations unies et des grands pays», em *Droit d'asile - Devoir d'accueil*, Lonrai, Desclé de Browver, 1995, p. 39 e François Crépeau, *Droit d'asile - De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelas, Bruylant, 1995, p. 20.

⁷⁷ Portugal não ratificou esta Convenção, pelo que não existe versão oficial em língua portuguesa da mesma. No site da Procuradoria Geral de República, pode ser en-

O princípio fundamental da Convenção é o princípio da não-discriminação entre trabalhadores nacionais e migrantes. A Convenção entrou em vigor em 1 de Julho de 2003, após a ratificação pelos primeiros vinte Estados-Partes, mas nem Portugal nem nenhum outro Estado-membro da União Europeia figura entre os que a ela aderiram⁷⁸. Esta Convenção – que seria um importantíssimo instrumentos de proteção dos migrantes - foi sempre vista com desconfiança por parte dos Estados que acolhem muitos imigrantes, pelo que a ela não se vincularam. Deve ser, no entanto, salientado que dois Estados que se tornaram entretanto grande países de destino de migrantes, como o México e a Turquia, ratificaram esta Convenção.

No ano 2000, foram adotados dois Protocolos Adicionais à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, tratando, em matéria penal, de aspetos relativos à mobilidade humana. Referimo-nos ao Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças e ao Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea – ambos ratificados por Portugal. Trata-se de uma área sensível e importante, mas que, no quadro destes instrumentos, releva apenas do foro penal.

Em 2005, o então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Anan, tentou atribuir centralidade ao tema e realizar uma Conferência Global

contrada uma versão não oficial da Convenção, ver http://direitoshumanos.gddc.pt/3_5/IIIPAG3_5_1.htm (10.08.2017). O texto oficial em inglês consta do documento: UN General Assembly, International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, 18 December 1990, A/RES/45/158.

⁷⁸ Sobre esta veja-se o importante estudo de Gonçalo Saraiva Matias e Inês Fragoso Martins, *A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias – Perspetivas e Paradoxos Nacionais e Internacionais em Matéria de Imigração*; Lisboa, Observatório da Imigração, 2007, disponível on-line. Ver também Maria José Rangel Mesquita, *Os Direitos Fundamentais dos Estrangeiros na Ordem Jurídica Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2013, p. 102 a 104.

das Nações Unidas sobre Migração, mas não obteve o apoio dos Estados para o efeito. Algumas iniciativas de olhar o fenómeno migratório através das lentes do desenvolvimento foram realizadas, mas faltava um olhar abrangente e global sobre o fenómeno migratório, envolvendo os Estados e os órgãos e agências das Nações Unidas que lidam e que estudam as questões da mobilidade.

Foi este o passo fundamental dado com a Declaração de Nova Iorque de 2016. Dar centralidade a um tema que foi, durante décadas, evitado pela Organização das Nações Unidas e propor um exercício de abordagem integrada dos problemas dos migrantes e dos refugiados, numa perspetiva de direitos humanos.

E o que motivou esta mudança de atitude da Organização das Nações Unidas?

É inequívoco que foram os acontecimentos de 2015 que motivaram esta alteração. Mas importa questionar o que mudou efetivamente nesse ano?

Desde o início do século XXI que se sentia um aumento do número de refugiados e migrantes. De 2000 a 2017, o seu número total passou de 173 milhões para 258 milhões, um aumento de 85 milhões (49 por cento). Parte deste crescimento acompanha o aumento global da população mundial, mas, em alguma medida, ultrapassa-o. O número de migrantes e refugiados está a crescer a um ritmo superior ao crescimento da população mundial. Segundo dados de 2017, os migrantes e refugiados correspondem a 3,4% da população mundial, que compararam com 2,8%, no ano 2000⁷⁹. Esta tendência para o crescimento está, pois, bem evidenciada desde há muito tempo.

O que mudou em 2015 foi apenas o palco. A maior percentagem dos milhões de migrantes e refugiados que, nas últimas décadas do século XX, existiam no planeta não se encontravam na Europa, mas sobretudo

⁷⁹ Dados de United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). Trends in International Migrant Stock: The 2017 revision (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017).

em África e na Ásia, acolhendo a Europa apenas uma pequena parte do total de migrantes e refugiados. Hoje esta situação alterou-se significativamente, em particular no que diz respeito aos refugiados, em que a Europa se tornou o seu preferencial destino. É curioso observar que houve um tempo em que se pensou que a Europa estaria para o futuro sempre a salvo dos grandes fluxos migratórios. Um trecho de um importante livro sobre os Refugiados na Europa no século XX é, a este propósito, muito elucidativo:

“Para a Europa a era dos refugiados provavelmente acabou. A atenção das organizações de refugiados volta-se agora para o Terceiro Mundo, onde, nos últimos anos, milhões de migrantes colocam um enorme desafio à ordem internacional. Dentro do Velho Continente, alguns continuam a procurar asilo, e milhares de refugiados permanecem excluídos da comunidade nacional.” - Michael Marrus, *The Unwanted*, 1985⁸⁰

Esta ilusão de que o problema dos grandes fluxos migratórios estaria afastado da Europa já deveria ter-se desvanecido na última década do século XX. Um dos ensinamentos que o período do pós-Guerra Fria deu à Europa foi o de que, ao contrário do que se pensou até aos anos oitenta, os fluxos de refugiados não estão definitivamente afastados da Europa. Os dramáticos acontecimentos nos Balcãs obrigaram muitas pessoas a voltarem a bater à porta dos vizinhos europeus. No século XXI, a intensidade destes fluxos aumentou significativamente, na sequência das revoluções árabes, da conseqüente rotura do regime líbio e, sobretudo, da guerra na Síria. A proximidade geográfica destas situações, que geraram gravíssimas violações dos mais elementares direitos humanos, obrigando a deslocações de milhões de pessoas, atingiu, efetivamente, um pico relevante em 2015, tornando insustentável continuar a ignorar a

⁸⁰ Michael Marrus, *The Unwanted - European Refugees in the Twentieth Century*, New York, Oxford University Press, 1985

importância das migrações para a paz e a segurança internacionais, para o desenvolvimento sustentável e para o progresso económico e social.

O facto de a Europa ter passado a estar no centro do problema dos refugiados foi o fator determinante para que o problema tivesse adquirido maior visibilidade e importância no seio da Organização das Nações Unidas, tendo sido possível aprovar a Declaração de Nova Iorque de 2016 e assim se iniciando um processo ainda em curso de negociações intergovernamentais que visam a adoção de um Pacto Global para os Refugiados e um Pacto Global para a Migração Ordenada, Regular e Segura (o nome oficial é Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration e a tradução oficial para português ainda não está disponível), no âmbito de uma Conferência Internacional, em dezembro de 2018.

Todo este processo é novo e traz consigo a esperança de uma nova atenção e cuidado com o problema dos migrantes e dos refugiados. Há sempre algum risco inerente ao facto de se avançar com observações e comentários a um processo político desta delicadeza ainda em curso⁸¹. Da leitura da Declaração de Nova Iorque de 2016 e dos documentos entretanto produzidos, com particular destaque para o documento de trabalho relativo apenas ao Pacto para as Migrações, designado como Zero Draft, de 5 de fevereiro de 2018⁸², pensamos ser possível, desde já, avançar cinco ideias fundamentais, que, a seguir, apresentaremos de modo sucinto. Estas ideias, que encerram em si algumas dificuldades e paradoxos do processo, são, a nosso ver, a leitura possível que o momento atual (início do ano de 2018, quando ainda está apenas disponível o draft relativo ao Pacto para as Migrações) autoriza.

⁸¹ Existem, neste momento, ainda muito poucos textos escritos sobre a matéria. Destacamos o trabalho de Elspeth Guild, com particular destaque para o estudo, desenvolvido com Stéphanie Grant sobre , « Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What does it mean? », 8 de janeiro de 2017, Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 252/2017, acessível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2895636> (01.03.2018).

⁸² Disponível em https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180205_gcm_zero_draft_final.pdf (01.03.2018).

Em primeiro lugar, neste novo instrumento, a abordagem do problema será integrada e pretende-se que sejam cobertas todas as dimensões das migrações internacionais. Esta é a principal novidade deste processo. O objetivo de migrações ordenadas, regulares e seguras – que se vai repetindo ao longo dos documentos mantém-se como nuclear e essencial de todo este processo.

Em segundo lugar, a abordagem bipartida, diferenciada para migrantes e refugiados, mantém-se⁸³. Os processos de adoção dos dois compactos seguem caminhos paralelos e não se evidenciam, até ao início de 2018, sinais da necessária articulação entre os dois processos. O Pacto relativo aos Refugiados está a ser tratado no âmbito do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e há ainda pouca informação disponível sobre o processo. Esta circunstância, a nosso ver, corre o risco de fazer perigar o objetivo anteriormente descrito de uma abordagem integrada do problema migratório.

Em terceiro lugar, as questões de segurança interna não são a preocupação central do processo. Na Declaração de Nova Iorque de 2016, aparentemente, foi possível arredar esta questão, que é sempre um fator de perturbação quando se discutem os direitos dos migrantes e dos refugiados. Nos textos até agora disponíveis, não há sequer referências ao fenómeno do terrorismo e à sua prevenção necessária. Esperemos que assim continue a ser.

Em quarto lugar, do que até hoje se conhece, o centro dos Pactos está bem focado na questão dos direitos humanos dos migrantes e dos refugiados. Sempre se vai insistindo que o ponto de partida é o nível atualmente já existente de proteção de direitos humanos dos migrantes e dos refugiados. O objetivo é ir além desse nível já atingido. Seria incompreensível se o resultado do Pacto ficasse aquém daquele que já é o nível atualmente reconhecido de direitos humanos que devem ser

⁸³ Para uma reflexão sobre o tema, ver, entre muitos, o texto de James Hathaway, que permanece plenamente atual, “Is refugee status really elitist? An answer to the ethical challenge”, em Jean-Yves Carlier e Dirk Vanheule (eds.), *Europe and Refugees: A Challenge? L'Europe et les réfugiés: un défi?*, The Hague, Kluwer Law International, 1997, p. 79.

reconhecidos aos migrantes e refugiados. Para além dos instrumentos específicos de proteção de migrantes e refugiados, referidos supra, importa ainda ter presente que todos os instrumentos internacionais de direitos humanos adotados no quadro da Organização das Nações Unidas preveem que os direitos neles contidos podem ser invocados por cidadãos ou por estrangeiros, sem discriminação.

Em quinto e último lugar, as pessoas mais vulneráveis em contexto de migração são um foco fundamental do Pacto⁸⁴. Se a circunstância de se ser migrante é em si um fator crítico do ponto de vista do respeito pelos direitos básicos do ser humano, quando a essa circunstância se somam fatores como a deficiência, doença, idade muito precoce ou avançada, LGBTQ, trauma na sequência de tortura ou de tráfico, o risco de violação de direitos humanos eleva-se substancialmente. O Pacto assume, nos seus princípios orientadores, não esquecer estas circunstâncias e ser sensível às questões de género (gender-responsive) e sensível também aos direitos das crianças (child-sensitive). Sem perder de vista todos os fatores de vulnerabilidade (que devem, aliás, ser bem pensados, concetualizados e compreendidos), a questão particularmente sensível das crianças – que, de acordo com os dados disponíveis, constituem um grupo numericamente muito relevante - merece um especial acompanhamento.

Não é ainda o tempo para tirar conclusões deste processo. Ele está em curso e há que aguardar, reconhecendo com realismo que, nos tempos que vivemos, os ventos políticos não são os mais favoráveis às soluções amigas dos direitos dos migrantes e dos refugiados por que ansiamos. O nosso dever cívico e académico é o de seguir com atenção e exigência este processo.

⁸⁴ Vejam-se os Princípios orientadores (ponto 13) e o objetivo 7 do documento para que remete a nota anterior (ponto 21).

Bibliografia

- AAVV., Glossário sobre Migração, Editora: Organização Internacional para as Migrações, 2010, disponível em <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf> (01.03.2018)
- CRÉPEAU, François, Droit d'asile - De l'hospitalité aux contrôles migratoires, Bruxelles, Bruylant, 1995.
- GUILD, Elspeth e GRANT, Stéphanie, « Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What does it mean? », 8 de janeiro de 2017, Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 252/2017, acessível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2895636> (01.03.2018).
- HATHAWAY, James, "Is refugee status really elitist? An answer to the ethical challenge", em Jean-Yves Carlier e Dirk Vanheule (eds.), Europe and Refugees: A Challenge? L'Europe et les réfugiés: un défi?, The Hague, Kluwer Law International, 1997, p. 79.
- HATHAWAY, James, The Law of Refugee Status, Toronto, Butterworths, 1991.
- MATIAS, Gonçalo Saraiva, e MARTINS, Patrícia Fragoso, A Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Perspectivas e Paradoxos Nacionais e Internacionais em Matéria de Imigração, Lisboa, ACIDI, 2007.
- OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto, O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa – Âmbito de Protecção de um Direito Fundamental, Coimbra, Coimbra Editora, 2009.
- OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto, „Protecção dos Refugiados e Justiça Global“, in Ana Gouveia Martins e outros (org.), IX Encontros de Professores de Direito Público, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017, p. 7-23.

A COESÃO SOCIAL ATRAVÉS DAS PERSPECTIVAS DOS IMIGRANTES QUALIFICADOS BRASILEIROS NO CANADÁ

Mariana S. R. Mattbiesen, MCHS
Universidade Federal do ABC
E-mail: marianasran@yahoo.com.br
Marilda A. de Menezes, PhD
Universidade Federal do ABC
E-mail: menezesmarilda@gmail.com

Resumo

Nossa proposta neste artigo é compreender como os imigrantes qualificados brasileiros no Canadá expressam nos seus relatos ideias que se relacionam ao conceito de “coesão social”. Utilizamos como material empírico 33 entrevistas e através da análise de conteúdo identificamos experiências relacionadas aos significados de pertencimento, valores sociais, confiança e inclusão/ exclusão no mercado de trabalho. O conceito de coesão social é aplicado como uma possibilidade analítica para compreender processos e experiências de integração dos imigrantes qualificados brasileiros no Canadá.

Palavras-chave: imigração; coesão social; imigrantes brasileiros; Canadá.

Abstract

Our proposal in this article is understand how qualified Brazilian immigrants in Canada express in their narratives ideas that can be related to the concept of “social cohesion”. We used as empirical material 33 interviews and through the content analysis we identified related experiences that can be linked to the meanings of belonging, social values, trust and inclusion / exclusion in the labor market. The concept of social cohesion was applied as an analytical possibility to perceive integration processes and experiences of Brazilian qualified immigrants in Canada.

Keywords: immigration; social cohesion; Brazilian immigrants; Canada.

O Canadá é formado por uma população multicultural em diversas dimensões. Originariamente constituído por povos aborígenes que ocupavam algumas províncias e territórios do país, a província de Quebec foi resultado da ocupação colonial francesa, e imigrantes, que para alguns autores se distinguem entre grupos já estabelecidos há mais de cem anos e imigrantes recentes.⁸⁵

Os fluxos imigratórios das últimas décadas promoveram a diversidade étnica no país. Embora o multiculturalismo tenha se mostrado essencial para que o Canadá, com a função de atrair, unir e favorecer a convivência destes grupos, muitas questões cercam essa temática. Evidências de segregação como o surgimento de gangues em algumas cidades do país, a prisão de filhos de imigrantes envolvidos em planos de ataques terroristas e os debates sobre o uso da sharia (leis islâmicas baseadas

⁸⁵ BATING, Keith; KYMLICKA, Will. Canadian Multiculturalism: Global Anxieties and Local Debates. *British Journal of Canadian Studies*, 2010. p. 43-72. Consultado em: 10 de dezembro de 2016. Disponível em < http://post.queensu.ca/~bantingk/Canadian_Multiculturalism.pdf >.

no alcorão) fizeram surgir questões quanto a integração dos imigrantes no país e incertezas da coesão social no futuro.⁸⁶

O debate sobre a coesão social e a integração de imigrantes vem ganhando espaço nas últimas décadas. Os significados atribuídos à coesão social são amplos e diversos, variam também de acordo com a região e o contexto em que estão inseridos seus debatedores.

Para o subcomitê do governo canadense de pesquisa política, coesão social é:

o processo em andamento de desenvolvimento de uma comunidade de valores compartilhados, desafios compartilhados e oportunidades iguais dentro Canadá, baseados em um senso de confiança, esperança e reciprocidade entre todos os canadenses. ⁸⁷ (tradução nossa)

Soroka, Johnston e Bating (2006) reuniram e apresentaram três abordagens que fundamentam o pensamento de outros autores sobre a coesão social. A primeira abordagem fundamenta a coesão social em um conjunto comum de normas e valores partilhados, que segundo os autores assemelham-se ao conceito de “consciência coletiva” de Durkheim. Para Soroka, Johnston e Bating (2006), a questão central desta abordagem é “quem somos nós?”.

A segunda abordagem sobre a coesão social se concentra menos em valores compartilhados e identidades e argumenta que o engajamento e participação das instituições são essenciais para a integração social,

⁸⁶ SOROKA, Stuart; JOHNSTON, Richard; BATING, Keith. Ties that bind? Social cohesion and diversity in Canada. *Institute for research on public policy IRPP*, Dezembro de 2006. Consultado em: 03 de dezembro de 2017. Disponível em: < <http://irpp.org/research-studies/soroka-et-al-2006-12-12/>>.

⁸⁷ JENSON, Jane. Mapping Social Cohesion: the state of Canadian research. *CPRN Study no. F/03*. Consultado em: 10 de novembro de 2017. Disponível em: < http://cccg.umontreal.ca/pdf/CPRN/CPRN_F03.pdf>. p. 04.

fundamentando-se em um consenso geral nas instituições e em procedimentos de mediação e resolução de conflitos.

A terceira abordagem equaciona coesão social com capital social, representada por redes sociais e confiança.

Para os autores citados, coesão social é uma forma de descrever a integração.

No Brasil quase não há trabalhos que unam as temáticas da coesão social com a integração dos imigrantes. A coesão social é utilizada com maior frequência na ciência política através de investigações de políticas públicas, da democracia, em âmbitos institucionais da América Latina entre outros.

Encontramos diversos trabalhos canadenses que abordem a coesão social e a imigração, a utilização desses conceitos parece ter ganhado força nas últimas duas ou três décadas. Os autores se utilizam do conceito de coesão social para compreender, sobretudo, como se formam os vínculos em uma sociedade baseada na diversidade⁸⁸, a inserção de minorias étnicas e desigualdades raciais⁸⁹, a relação com o capital social, entre outros temas.

Inspirando-nos na contribuição desses autores, nos propusemos, nesse artigo, a mobilizar o conceito de coesão social a fim de compreender o processo de integração dos imigrantes qualificados brasileiros no Canadá. Utilizamos como material empírico 33 entrevistas com imigrantes brasileiros no Canadá e através da metodologia de análise de conteúdo identificamos experiências relacionadas aos significados de pertencimento, valores sociais e experiências de inclusão/ exclusão no mercado de trabalho. As entrevistas utilizadas como material neste artigo foram feitas no primeiro semestre de 2016 no Canadá⁹⁰. Foram definidos temas

⁸⁸ JENSON; 1998. SOROKA, JOHNSTON, BATING; 2006. FERGUSON, LANGLOIS, ROBERTS; 2009.

⁸⁹ REITZ, BANERJEE; 2007.

⁹⁰ As entrevistas foram feitas e utilizadas como material na dissertação de Mariana S. R. Matthiesen cujo título é “A *Experiência Canadense* – uma barreira a integração dos imigrantes qualificados brasileiros no Canadá”.

e perguntas semiestruturadas, em que o foco temático era a experiência imigratória com ênfase na inserção ao mercado de trabalho.

As pessoas entrevistadas foram selecionadas através de redes pessoais da pesquisadora, indicações de colaboradores privilegiados, contatos estabelecidos durante a pesquisa e técnica de bola de neve. Estabelecemos como requisitos mínimos que os participantes fossem brasileiros, que tivessem imigrado para o Canadá e viver/ ou ter vivido no país por pelo menos 6 meses (considerando ter imigrado até setembro de 2015) e ter ao menos curso superior completo em qualquer área. Consideramos para análise neste trabalho as entrevistas de 33 imigrantes brasileiros que foram para o Canadá, sendo 11 de Toronto e 4 de cidades próximas, 8 de Montreal e 1 de uma cidade próxima; 3 de Vancouver; e 6 de Ottawa⁹¹.

Embora tenhamos optado por uma análise qualitativa e não quantitativa, como foram as propostas de dois trabalhos utilizados aqui citados – Soroka, Johnston e Bating (2006) e Reitz e Banerjee (2007) – acreditamos que as características do material trabalhado asseguram a diversidade de significados apontados pelos próprios entrevistados, ressaltando contradições e visões compartilhadas entre o grupo estudado.

A análise do material se deu através das etapas propostas por Laville e Dionne (2008), ao qual fizemos o recorte dos conteúdos, definimos as categorias analíticas e por fim categorizamos em unidades de análise. Fixamos as categorias nas dimensões da coesão social e procuramos nas narrativas trechos que remetessem à essas características, apresentando-as de acordo com a ordem do processo imigratório dos imigrantes. Devido à natureza do instrumento de pesquisa, ou seja um roteiro de

⁹¹ Importante ressaltar que consideramos como imigrantes neste trabalho “Qualquer pessoa que está se mudando ou tenha se mudado atravessando uma fronteira internacional ou dentro do próprio país em que vive, porém longe do seu local de residência habitual; independentemente: do estatuto legal da pessoa; se o movimento é voluntário ou involuntário; quais são as causas para o movimento; ou duração da estadia”. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÃO. *Glossary on Migration*. *International Migration Law Series*, n°. 25, 2011. Disponível em: <<http://www.iom.int/key-migration-terms>>. Acesso em: 15 de outubro, 2016.

entrevista semi-estruturado, consideramos que algumas das variáveis da coesão social não foram mencionadas nas entrevistas.

Para definir os significados da coesão social trabalhamos com três textos de autores canadenses. Antes de abordá-los é importante mencionar que a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) produziu um documento que sintetiza e define um conceito de coesão social para a América Latina e Caribe visando ajustar este conceito às perspectivas e realidades multifacetadas da região. Diante das considerações e variáveis apresentadas por este documento concluímos que o conceito de coesão social pode sofrer variações de acordo com o contexto em que é aplicado, desta forma optamos por utilizar autores canadenses que trouxessem a abordagem do país de destino que corresponde a realidade dos imigrantes aqui estudados.

O primeiro artigo é o de Jane Jenson (1998) que faz um exercício conceitual e teórico buscando definir a coesão social, ela propõe cinco dimensões: pertencimento e isolamento, inclusão e exclusão, participação e não envolvimento, reconhecimento e rejeição, e legitimidade e ilegitimidade. O segundo é de Jeffrey Reitz e Rupa Banerjee (2007) e tem como objetivo avaliar a desigualdade racial no Canadá junto as minorias visíveis⁹² que ele também chama de minorias raciais. Como referencial da coesão social eles se utilizam de sete perguntas feitas em uma pesquisa de *survey* que mensurava a diversidade étnica aplicada pelo departamento de estatística do Canadá em 2002 para delimitar a coesão social. Essas perguntas correspondiam aos seguintes aspectos: sensação de pertencimento, confiança, cidadania, identidade canadense,

⁹² Minorias visíveis são definidas como uma categoria que inclui pessoas que não são caucasianas em termos de raça, nem brancas em termos de cor e nem reportam ser aborígenes. O governo canadense desenvolveu formas de distinguir as minorias que, geralmente, envolvem alguns povos dentro de certos países como chineses (chineses e taiwaneses), asiáticos do sul (de Bangladesh, punjabi e do Sri Lanka), negros (africanos, nigerianos e somalis), filipinos, latinos americanos (chilenos, costa riquenhos e mexicanos), asiáticos do sul (vietnamitas, cambojanos, malásios e pessoas do Laos), árabes (egípcios, kuwaitianos e libaneses), e asiáticos do oeste (afegãos, assírios e iranianos) (CANADÁ, *Statistics Canada*).

satisfação com a vida, voluntariado e participação em eleições/ votações. E o terceiro trabalho é de Stuart Soroka, Richard Johnston e Keith Bating (2006) que se propõe a investigar a coesão social entre grupos étnicos que compõem os povos fundadores do Canadá e grupos de imigrantes recentes. Diante da amplitude do termo, optamos por considerar seis variáveis dependentes: orgulho do país (Canadá), senso de pertencimento, confiança interpessoal, valores sociais, engajamento em associações e redes e participação em eleições/ votações.

Optamos por nortearmos pelas seis variáveis dependentes propostas por Soroka, Johnston e Bating (2006), uma vez que as questões utilizadas por Reitz e Banerjee (2007) são muito próximas a estas. Elas se constituíram das seguintes perguntas:

- orgulho do país (Canadá) – Quão orgulhoso você está de ser canadense?;
- pertencimento – Usando uma escala de 1 a 10, sendo que 1 significa que você sente não pertencer e 10 significa que você sente pertencer completamente, que numero melhor descreveria como você se sente sobre o Canadá?;
- confiança – Confiança generalizada: Falando de maneira genérica, você diria que a maior parte das pessoas é confiável, ou que você não pode ser muito cuidadoso em lidar com pessoas? Confiança estratégica: Se você perder sua carteira (ou bolsa) com 200 dólares, é possível que ela seja devolvida junto com o dinheiro? Você diria que provavelmente sim, pode ser que sim, ou de forma alguma?;
- redes – Em que tipo de grupos e organizações você é membro? De quantos tipos de clubes de serviços você é membro? Com quantos grupos recreacionais você se encontra envolvido? Você participa de quantas organizações ativistas em assuntos políticos? Em quantos grupos e organizações você voluntariou nos últimos meses?;
- valores – A sociedade seria melhor se mais mulheres ficassem em casa com suas crianças. Gays e lésbicas deveriam ser autorizados

- a se casarem. Você concorda fortemente, concorda, discorda, ou discorda fortemente dessas afirmações?;
- e votação – embora Soroka, Johnston e Bating (2007) não especificuem o questionamento acreditamos que tenha sido aplicado algo próximo da pergunta de Reitz e Banerjee (2007), você votou nas últimas eleições federais?.

Reitz e Banerjee (2007) adicionam perguntas como “em que país, ou países, você é cidadão?”, “qual sua identidade étnica?” e “quão satisfatória você considera sua vida ultimamente?”. Sobre esses questionamentos nos propusemos a buscar nos discursos dos imigrantes brasileiros falas mais abrangentes que abordem esses temas.

Importante mencionarmos que o material obtido na pesquisa de campo e utilizado neste artigo não fez uso de nenhum dos questionamentos sobre coesão social, conforme expostos acima. Embora as entrevistas apresentem a temática de forma ampla reconhecemos que seu foco era na experiência imigratória, especialmente no que dizia respeito a inserção desses imigrantes no mercado de trabalho canadense. Levando isso em consideração, como este trabalho se trata de um exercício de aproximação ao conceito de coesão social, optamos por não abarcar algumas dimensões do conceito, especialmente as que tratam das instituições. Desta forma, participação/ não envolvimento, reconhecimento/ rejeição e legitimidade/ ilegitimidade da proposta de Jenson (1998), o orgulho do país, engajamento em associações e redes e participação nas eleições/ votações de Soroka, Johnston e Bating (2006), bem como a cidadania, identidade étnica e satisfação de Reitz e Banerjee (2007) não serão utilizadas como parâmetros centrais de análise.

Em suma, nos concentraremos em buscar relatos que abordem a sensação de pertencimento, confiança e valores sociais compartilhados das variáveis de Soroka, Johnston e Bating (2006) e Reitz e Banerjee (2007), unindo a perspectiva de Jenson (1998) que adiciona inclusão/exclusão no mercado de trabalho.

Dos estudos aqui abordados os resultados apresentados da pesquisa de Soroka, Johnston e Bating (2006) são os mais próximos a temática que buscamos abordar. Eles apontam que quanto mais tempo o imigrante está no Canadá mais eles apresentam resultados que favorecem uma maior coesão social. Por exemplo, para alguns grupos de imigrantes que constituem as minorias visíveis, o senso de orgulho do país (Canadá) para os recém chegados parte de resultados negativos, mas ao longo do tempo atinge ou supera os resultados observados em outros grandes grupos étnicos. Não necessariamente significando que alcançaram resultados positivos, como observado em outras variáveis. Assim os autores reconhecem que o poder da integração à vida canadense para os imigrantes é impressionante, mas a inserção ao mercado de trabalho canadense é definida como um ponto preocupante à coesão social. E concluem que em algumas variáveis as comunidades históricas (como os quebecos e aborígenes) representam um desafio significativamente maior à coesão social canadense do que os imigrantes.

As dimensões da coesão social estão fortemente presentes nos discursos dos imigrantes qualificados brasileiros no Canadá que foram entrevistados. Nos relatos, muitos mencionam que o Canadá não era necessariamente a primeira opção de destino. Os Estados Unidos, a língua inglesa e a busca por uma experiência no exterior parecem atuar como um fator de atração que acaba, muitas vezes, por conduzi-los ao Canadá.

[André, de Vancouver] Em 2011 eu fui com a minha esposa para os Estados Unidos e lá nós conhecemos um país norte americano, a realidade norte americana. Apesar de ser Estados Unidos tem muita similaridade entre o Canadá e o Estados Unidos. No sentido de ter infraestrutura, no sentido de organização... então a gente ficou, ELA ficou com essa ideia de mudar pra algum lugar e ... eu nunca quis mudar. Sempre quis ficar no Brasil, queria fazer negócio no Brasil. Ela sempre insistia, mas eu tava trabalhando em um banco norte americano e ai em

um determinado momento surgiu aqui na minha cabeça que eu poderia tentar pelo banco trabalhar nos Estados Unidos. Ai eu comecei a pesquisar isso ... antes deu ir pro... vir pra cá [Canadá], eu passei mais ou menos um ano, um ano e pouco, pesquisando, tentando ... pela empresa ir para os Estados Unidos ... ai eu não tinha essa ideia de vir pro Canadá. Nunca me passou vir pro Canadá.

(...)

Foi durante esse processo sabe... que despertou em mim “não, nós vamos!”. Um amigo meu foi, o outro foi... falei “eu também tenho que ir!”. Vamos atender o que minha esposa quer, então ai começamos a olhar para os Estados Unidos. Eu falei eu vou tentar estudar no [Estados Unidos], perto do [banco], ver se eu consigo conhecer gente por lá, ver se eu consigo viabilizar a coisa por lá. E nisso eu falei, não tinha certeza se dava certo ou não e a gente começou a olhar para outros lugares... né... na Inglaterra por exemplo, na Austrália... e um amigo meu comentou sobre o Canadá. E foi nesse momento que eu comecei a ler, estudar sobre o Canadá, e fiquei surpreso...ah... com a cultura, com o sistema de educação... então ta bom. Depois de um tempo não dá certo os Estados Unidos, então... vamos... vamos... vamos... pro Canadá.

No caso de André uma viagem a turismo despertou em sua esposa a vontade de imigrar. A similaridade apontada por ele entre os Estados Unidos e o Canadá foi relatada em diversas outras narrativas de nossos entrevistados. Entretanto, ressaltamos que nesse caso, a similaridade aparenta se concentrar nas instituições, como ele menciona “No sentido de ter infraestrutura, no sentido de organização...”. Também observamos em alguns relatos que devido as dificuldades de imigrar para os Estados Unidos outros lugares são considerados com frequência. O Canadá aparece nesta narrativa como uma outra opção, que não a primeira, mas que demonstra ser capaz de estabelecer ligações que vão além das instituições.

Como vimos, para alguns imigrantes há similaridades entre Estados Unidos e Canadá, enquanto para outros, há diferenças. Observamos formas de compreensão e distinção da política imigratória canadense associadas a valores nos relatos.

[Rodrigo, de Toronto] Pra mim... a minha metodologia de escolher um país pra sair do Brasil era a seguinte, tinha opções, os Estados Unidos, o Canadá, a Europa ou a Austrália. Que eram as opções assim ... mais sérias pra mim. Então pessoalmente o Canadá fez mais sentido pra mim, porque nos Estados Unidos eu via um problema cultural de ser bem mais difícil de você entrar como imigrante. E a sociedade americana vê o imigrante de uma forma diferente que a sociedade canadense. E eu, pessoalmente acredito, que a sociedade americana tenta americanizar o imigrante, então você é um imigrante, mas você vai ter uma bandeira americana na sua porta e você tem que ser patriótico com os Estados Unidos e tudo o mais. Que são valores que eu, sinceramente, não compartilho. E o Canadá seria uma coisa bem mais aberta, ele... pra usar o termo anglófono, ele *embrace*, ele abraça, ele abraça o imigrante, ele torna o processo fácil pro imigrante e ele é o contrário da sociedade americana, ele quer que o imigrante mantenha sua identidade cultural. Então ele celebra o fato de você ser brasileiro, ou português, ou chinês, ou o que quer que seja.

Temos de reconhecer que o relato acima demonstra uma importante análise comparativa sobre a política imigratória do Canadá e dos Estados Unidos. A diferenciação em ser imigrante nesses países associada a cultura e a política imigratória angloconformista dos Estados Unidos em contraposição ao multiculturalismo canadense remetem aos valores compartilhados aos quais Rodrigo descreve se identificar com o Canadá. São esses valores compartilhados que corroboraram para a sensação de pertencimento dos imigrantes.

Concluimos assim que há uma ambiguidade na percepção dos imigrantes brasileiros no Canadá quanto aos valores dos Estados Unidos e do Canadá. Para alguns apresentam aspectos similares, para outros apresentam fatores discrepantes. Alguns abordam e diferenciam o sonho canadense e o sonho americano.

[Ulisses, de Ottawa] Bom, existe um sonho canadense que é imigrar pra cá através de um *college* e existe o sonho canadense que é irmão do sonho americano. Que significa conquistas materiais, traduzidas na forma de uma linda casa, de carros na garagem, aqueles carros importados que a pessoa sonha no Brasil, de tranquilidade para crianças brincarem, conviverem e estudarem, bom poder de compra, um emprego de boa qualidade... E na verdade quando eu falo que o sonho canadense não existe eu falo isso porque eu acredito que não existem padrões, cada pessoa tem um sonho diferente das outras. (...) Então quando eu falo que o sonho canadense não existe eu quero dizer que existem muitas variáveis nisso aí e que de repente você pode encontrar caminhos muito transformadores na sua vida além de um caminho padrão que parece um roteiro de passeio turístico. Você vai pisar no Canadá, você vai conseguir um grande emprego, você vai tirar sua carteira de motorista e vai comprar um carro lindo e maravilhoso, vai exibir nas redes sociais e todo mundo vai dizer “a conquista!”. Depois de 2 anos você vai comprar a sua casa, vai financiar a sua casa e aí você vai receber sua cidadania canadense e aí você venceu, você venceu o Canadá!

(...)

Fora isso eu já vi situações muito tristes em que o sonho canadense na frente da pessoa foi diferente do que ela esperava e ela literalmente enlouqueceu. Caso de família separada, em que um tinha o sonho de ficar aqui, chegou com padrão de vida classe média alta do Brasil e o que que o cara fez... ficou

60 dias com um carro alugado. É muito dinheiro que se gasta nisso. Depois comprou um carro, foi morar em bairro nobre, mas começou a procurar emprego e não conseguia empregos de nível mais alto por causa do inglês, que não tava bom, e pela falta de experiência canadense. Resultado, foi trabalhar em café.

O relato de Ulisses distingue não apenas o sonho canadense do sonho americano, mas também destaca como o ideal de um processo imigratório considerado de sucesso pode dificultar e/ ou impedir a integração. O sonho canadense através de um *college*, ao qual ele se refere, é um recurso em que alguns imigrantes recorrem por acreditarem que é possível imigrar para o Canadá e se tornarem residentes permanentes através de um curso técnico. O sonho canadense irmão do sonho americano, como ele diz, aposta em uma sequência mecanizada do processo de imigração aliada a fortes expectativas de sucesso material. Ele denuncia e se coloca contra a tentativa de alguns imigrantes em sequenciar passo a passo a experiência imigratória.

O que aparenta ser uma desconexão e falta de sincronia do indivíduo com o seu processo imigratório e suas vivências demonstra ser algo constituinte da experiência migratória. Sonha-se alto, mas a realidade em geral revela-se diferente. Isto é constituinte da decisão de migrar, da persistência em busca o sonho, no prolongamento da estadia no país e, eventualmente, do não retorno à sociedade de origem. Representa a conexão entre o indivíduo e sua experiência migratória, que é perpassada por contradições, ambiguidades, sonhos e frustrações. Sucesso ou fracasso são faces da experiência migratória e se alternam ou coexistem durante a trajetória do imigrante, bem como os valores e as necessidades da sociedade canadense acabam por dificultar, e muitas vezes inviabilizar, a experiência.

O multiculturalismo e os valores que o compõem são utilizados pela fala abaixo como um fator essencial de distinção entre o sonho canadense e o sonho americano.

[Olivia, de Toronto] Eu acho que muitas pessoas que vem pra cá vem pra realizar o sonho americano, que é diferente do sonho canadense. Se tivesse um sonho canadense ele ia estar relacionado a questão do multiculturalismo, do acesso universal a serviços como saúde e educação, direitos humanos, pra mim o sonho canadense é esse. Eu não acho que a maioria dos brasileiros que venham pra cá pensem nisso. Talvez quando eles venham pra cá que a ficha cai, ou talvez não, mas não sei se existe uma consciência crítica de que o Brasil poderia ter isso, mas não tem.

O relato de Olívia expõe que a similaridade de valores entre os Estados Unidos e o Canadá, apontada por alguns imigrantes, talvez seja uma primeira percepção sobre essa relação, que ocorre de forma superficial, e ressalta aspectos de distinção entre eles. Ela pontua também que o acesso universal a serviços, um valor do multiculturalismo, poderia ser um valor no Brasil se as pessoas tivessem a percepção e o valorizassem como é feito no Canadá.

Através dos relatos da experiência imigratória dos entrevistados pudemos notar sentimentos e valores que representam pontos de ruptura com o Brasil. Muitas vezes essas falas assumem tons de decepção, frustração e rancor por parte dos imigrantes, e tratam de assuntos como qualidade de vida, segurança, igualdade, multiculturalismo entre outros aspectos.

[Mariana] Se você pudesse listar quais os motivos que fizeram você imigrar, quais seriam?

[Valquíria, de Toronto] Eu nunca tinha pensado nisso, como eu te falei, mas a partir do momento que se abriu a janela os motivos foram: primeiro, eu acho importante pra qualquer pessoa ter uma visão de mundo pra não ficar na sua bolha. No Rio é muito comum as pessoas ficarem na sua bolha da zona sul, a bolha da zona norte, porque você mora, trabalha e estuda tudo ali, você não sabe nada fora dali, por mais que você acha

que você tem acesso a cultura, acesso a isso e aquilo, você não tem. Você acaba vivendo nesse mundinho, vai na Disney, Nova Iorque e acabou, o mundo é isso. Ou então no máximo uma viagem pra Europa. Isso foi uma das coisas assim que me fez vir e dar esse tipo de experiência pra minha filha.

Segundo, assim, morar num país com mais qualidade de vida, com mais igualdade entre as pessoas, os *gaps* salariais não são tão grandes. Então na mesma rua que eu moro tem um cara na minha frente que trabalha em construção, ai outro que é instrutor de auto escola, mas ai tem um na frente que tem um BMW, sei lá o que o cara faz ... entendeu?! Então assim, você tem contato com pessoas de várias culturas, de várias camadas sociais, sem ter aquela coisa, a favela, a elite...

E aquela coisa do jeitinho brasileiro que eu odeio. Então qualquer coisa que pudesse me fazer sair daquele ambiente ... Eu não vim por motivos políticos, porque eu odeio essa ou aquela pessoa, até porque eu achei na época que o Brasil tava bem... o Brasil tava super *booming*, a economia tava assim ... *triving* e lá lá lá, mas a gente não se sentia pertencer aquilo.

Aquilo que eu te falei, eu me sentia uma idiota tentando seguir as regras... esses foram os motivos principais.

É neste exercício que notamos a interligação dos valores à sensação de pertencimento. Esse também é o momento de ruptura com valores que não são mais compatíveis, uma identificação de não pertencimento, seguidos da harmonização com novos valores, como a desigualdade e o “jeitinho brasileiro” relatados por Valquíria, trazendo assim a sensação de não pertencimento ao Brasil que acaba por justificar a imigração.

A conquista da cidadania canadense é um marco para todos os imigrantes.

[Olivia, de Toronto] Ah... eu cheguei aqui em 2008, no final de 2013 eu vi que eu tinha tudo pra aplicar. Foi até curioso porque eu fui sozinha, meu ex até se ofereceu pra ir comigo

e eu disse que não precisava. Naquele momento eu achei que era uma coisa que eu tinha conquistado por mim mesma e eu achei que era eu comigo mesma que tinha que tá lá. Eu queria ta lá e eu tava tranquila de estar sozinha. Foi um momento emocionante, de novo (risos), porque essa coisa do multiculturalismo ... tinha gente do mundo inteiro lá. O cara que fez a nossa cerimonia era um chinês que veio pra cá com 16 anos e virou médico. É uma pessoa que tem uma vida prospera e foi muito bonito a forma como ele contou a trajetória dele ... e é muito bonito porque são pessoas que amam o Canadá. Ele tava ali numa posição de gratidão, mas também pra compartilhar que foi difícil. Tinha muita criança, então eu fiquei pensando se elas se ligavam no que tava acontecendo. Os país felizes. A gente se ajudando a preencher formulário, tinha gente q nem falava inglês direito, foi...

Eu sai de lá, vim pra casa, mas... ontem eu tava com uns amigos latino-americanos e um deles me falou “ah, você é canadense?” eu falei “hum...não...”. Eu não sou canadense (risos). Eu tenho cidadania canadense, mas eu acho que eu nunca vou ser canadense. É um direito, se eu quiser ficar uns meses fora, como eu fiquei no Brasil, eu não perco meu status.

A diversidade e o multiculturalismo fundamentam a imigração não apenas para os canadenses, mas também entre os imigrantes, como expõe Olivia em seu relato. O fato do mestre de cerimônia dela ter sido um imigrante conseguiu traduzir para ela toda a experiência imigratória e dar significado ao seu percurso enfrentado e trilhado, em que se agrega valores e senso de pertencimento. Podemos notar que há uma percepção de identificação no discurso dela que perpassa a de pertencimento, mas não necessariamente da adoção da identidade nacional canadense. Muitos imigrantes descrevem esse processo como “o fechamento de um ciclo”, como um objetivo alcançado, algo de certa forma programado.

É no mercado de trabalho que os imigrantes qualificados brasileiros descrevem terem sentido as maiores dificuldades no processo de imigração. Frases como “começar do zero” e “descer degraus” implicam as barreiras que tem de ser superadas no processo migratório.

[Rodrigo, de Toronto] No meu caso a área de TI é mais fácil, mas não é assim tão tranquilo quanto eu to fazendo parecer porque no Canadá, você já deve ter visto em outros lugares, tem o lance da experiência canadense. Você chega sem a experiência canadense né, claro, por definição você acabou de botar o pé no Canadá, você não tem experiência canadense... então... não importa o teu cargo no Brasil, mesmo que você era gerente, era executivo, não interessa... você chega aqui como zero. E você tem que estar preparado pra isso, psicologicamente, emocionalmente, é ... financeiramente. Entendeu?!

Neste âmbito percebemos um paradoxo, como dito em trabalho anterior (MATTHIESEN, 2017). Ao mesmo tempo que se tratam de imigrantes qualificados, ao chegarem ao país eles não demonstram terem conhecimentos, que denominamos de capital cultural. Quando se trata do mercado de trabalho, os imigrantes demonstraram se sentirem predominantemente excluídos, ao menos no início do processo migratório.

[João, de Ottawa] Porque quando você vem por fora você tem que provar que você é igual aquela pessoa que é do país, porque a primeira desconfiança é, de onde a pessoa vem? Será que ela tem a mesma capacidade de um canadense? Primeiro que nossa língua não é a mesma, você ta falando um segundo idioma, você vem de uma outra escolaridade, que eles não tem nem ideia de como é uma faculdade no Brasil, se é melhor se é pior. Então eu acho que ... como imigrante você tem que correr mais atrás do que um cidadão normal porque você tem que provar que você também tem a mesma capacidade, se pá até mais... porque você se preparou mais.

Embora inicialmente as barreiras ao mercado de trabalho canadense atuem de forma a isolar os imigrantes qualificados brasileiros no Canadá, eles se demonstram dispostos a fazer os esforços que julguem necessários para sobrepujá-las, como mostra o relato de João. Também observamos nesta fala acima um senso de desconfiança para com os imigrantes e as habilidades desenvolvidas por estes em seus países de origem.

Se inserir no mercado de trabalho canadense para os imigrantes qualificados brasileiros é um desafio.

[Stela, de Toronto] ... é algo cultural, como é que você se posiciona numa entrevista no mercado de trabalho aqui. Não é que você não sabe e não tem experiência, mas como é que você articula a sua experiência de forma que seja importante para aquela pessoa.

É isso que eu acho que é a maior barreira, ligar pra pessoas que você nunca falou antes... hoje em dia não, mas na época eu ficava horas dentro de casa, rodando, desesperada pra fazer aquilo e muitas vezes eu falei “não”. Minha barreira era o telefone e muitas vezes eu fui *dropar* nos escritórios, eu ia lá pessoalmente, porque eu achava que as pessoas me vendo não ficavam tão fixas no meu sotaque quanto no telefone. [itálico nosso]

Implicitamente, este relato e o anterior remete-nos a um ciclo em que ao chegar os imigrantes não conseguem se conectar ou demonstrar valores compartilhados com a sociedade de destino, gerando uma sensação de não pertencimento nesses imigrantes. Na sociedade receptora o resultado disso ou da dificuldade/ incapacidade de interpretar valores compartilhados nos imigrantes gera desconfiança e eventual exclusão. Com tempo e esforço, os imigrantes conseguem demonstrar mais os valores compartilhados com a nação receptora, o que reduz a desconfiança, aumenta a inclusão e reduz a exclusão no mercado de trabalho gerando uma maior sensação de pertencimento.

A questão profissional perpassa, para alguns dos imigrantes, por questões étnicas, embora poucos tenham mencionado essa questão. O que também se demonstrou ser, em nosso material, uma característica dos imigrantes brasileiros que residem na província de Quebec.

[Vania, de Montreal] Tem um pensamento forte aqui no Quebec que é integrar os imigrantes ao estilo de vida e a cultura quebequense, que eles chamam de interculturalismo, convergência intercultural. Isso passa sobretudo, e principalmente, a integração ao mercado de trabalho. Porque se você não se integra ao mercado de trabalho você não consegue fazer mais nada, infelizmente. E eu acho que tem havido um movimento pra corrigir isso, mas eu acho que é o grande tendão de Aquiles do processo de imigração que eu sinto na pele ainda hoje. No começo teve uma desilusão, uma frustração, não diria depressão, mas houve uma grande decepção, porque você vem de uma lua de mel ... é o Quebec aos seus pés, é o país das oportunidades ... e é em muitos aspectos. Mas ai você vai dando conta que depois de dezenas de currículos enviados, dezenas de informações de como fazer entrevista e afins, você segue a cartilha a risca e ninguém te chama. Tem alguma coisa errada. Por exemplo, eu tenho uma união estável com um quebequense, e nós somos praticamente da mesma área e a minha formação é muito superior a dele. A gente mandou currículo pra uma mesma vaga. Ele foi chamado no dia seguinte e eu não fui chamada. Então você começa a perceber “tem algum problema”. Por que se eu sou qualificada? Domino o francês assim como domino três outros idiomas, eu tenho formação na área e tenho formação canadense... e ele é chamado no dia seguinte pra uma entrevista e eu não sou?! E ele mencionou meu nome na entrevista... é porque eu não tenho um nome francês.

Esses indícios de distinção e exclusão por questões étnicas no mercado de trabalho da província de Quebec, parecem não se restringirem a nomes e sobrenomes e se estenderem a questões de discriminação e preconceito a brasileiros. Embora alguns relatos demonstrem o exposto acima não consideramos ter material suficiente para abordar de maneira mais ampla, profunda e satisfatória essa temática. Desta forma vemos a necessidade de aprofundar as pesquisas sobre este aspecto.

Considerações finais

Tendo em vista a análise feita neste trabalho é possível concluirmos que as teorias e os conceitos que abarcam a coesão social são capazes de propiciar importantes ferramentas para compreender processos e experiência de integração dos imigrantes qualificados brasileiros no Canadá. Desta forma, elas se confirma como uma abordagem teórica importante aos estudos migratórios e que demanda aprofundamento e desenvolvimento.

Reconhecemos que dentro da proposta de análise deste trabalho observamos perspectivas enriquecedoras quanto a compreensão do processo de integração dos imigrantes aqui estudados sobre o senso de pertencimento, valores compartilhados, confiança e inclusão/ exclusão no mercado de trabalho, estendendo a algumas percepções que englobaram cidadania e identidade étnica. Uma análise que considere a questão do tempo dos imigrantes na sociedade receptora como proposto por Soroka, Johnston e Bating (2006) parece ser de grande valia para proporcionar maior variabilidade nas perspectivas, talvez até mesmo uma diferenciação por tipo de visto poderia favorecer novos achados. Nos encontramos em sintonia com esses autores quanto a preocupação da inserção dos imigrantes ao mercado de trabalho e os resultados disso para a coesão social.

Bibliografia

- BATING, Keith; KYMLICKA, Will. Canadian Multiculturalism: Global Anxieties and Local Debates. *British Journal of Canadian Studies*, 2010. p. 43-72. Consultado em: 10 de dezembro de 2016. Disponível em < http://post.queensu.ca/~bantingk/Canadian_Multiculturalism.pdf >.
- CANADÁ. Statistics Canada. Disponível em: <<http://www.statcan.gc.ca/eng/start>>. Acesso em: 30 de Maio de 2017.
- FERGUSON, Barry; LANGLOIS, Simon; ROBERTS, Lance. Social cohesion in Canada. *The Tocqueville Review/ La Revue Tocqueville*, vol. XXX, no. 2-2009. Disponível em: < http://www.cms.fss.ulaval.ca/upload/soc/fichiers/social_cohesion_in_canada_s.l..pdf>. Acesso em: 11 de novembro de 2017.
- JENSON, Jane. Mapping Social Cohesion: the state of Canadian research. *CPRN Study no. F/03*. Consultado em: 10 de novembro de 2017. Disponível em: < http://cccg.umontreal.ca/pdf/CPRN/CPRN_F03.pdf>.
- LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Reimpressão 2008. Porto Alegre: Artmed. Belo Horizonte: Editora UFMQ, 1999. 340 p.
- MATTHIESEN, Mariana S. R. A Experiência Canadense – uma barreira a integração dos imigrantes qualificados brasileiros no Canadá. 2017. 186f. Dissertação (mestrado em ciências humanas e sociais) – Universidade Federal do ABC, Santo André.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÃO. Glossary on Migration. *International Migration Law Series*, n°. 25, 2011. Disponível em: <<http://www.iom.int/key-migration-terms>>. Acesso em: 15 de outubro, 2016.
- REITZ, Jeffrey; BANERJEE, Rupa. Racial Inequality, social cohesion and policy issues in Canada. *Institute for research on public policy IRPP*, Janeiro de 2007. Consultado em: 18 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://irpp.org/research-studies/reitz-banerjee-2007-01-11/>>.
- REITZ, Jeffrey. Economic Opportunity, Multiculturalism, and the Roots of Popular Support for High Immigration in Canada. In: VEEVA, Mónica. *Anti-immigrant sentiments, actions and policies in the North American region and the European Union/ Sentimientos, acciones y políticas anti-inmigrantes en América del Norte y la Unión Europea*. Center for Research on North America, Universidad Nacional Autónoma de México (CISAN-UNAM), Cidade do México, 2012. pp. 291-310. Disponível em: < <https://munkschool.utoronto.ca/ethnicstudies/jeffrey-g-reitz-publications-activities/>> Acesso em: 02 de Outubro de 2017.
- SIMMONS, Alan. Immigration and Canada. *Global and Transnational Perspective*. Toronto: Canadian Scholars' Press Inc., 2010. 327 p.

SOROKA, Stuart; JOHNSTON, Richard; BATING, Keith. Ties that bind? Social cohesion and diversity in Canada. *Institute for research on public policy IRPP*, Dezembro de 2006. Consultado em: 03 de dezembro de 2017. Disponível em: < <http://irpp.org/research-studies/soroka-et-al-2006-12-12/>>.

MULHERES LATINO-AMERICANAS E HAITIANAS NO BRASIL: PERFIL NA IMIGRAÇÃO INTERNACIONAL⁹³

Roberta Guimarães Peres, PhD
Universidade Federal ABC
E-mail: roberta.peres@ufabc.edu.br

RESUMO

O cenário migratório internacional tem se apresentado neste século XXI a partir de novas modalidades, novos espaços, novos fluxos e novos contingentes migrantes. A dinâmica migratória latinoamericana, ao mesmo tempo, tem se reconfigurado em resposta a processos sociais e econômicos locais, regionais e globais. Neste cenário, emergem novas preocupações de pesquisa acerca das migrações internacionais no Brasil e na América Latina, sendo uma delas, a migração feminina. Diferentes trabalhos discutem as relações entre migração internacional, gênero e família desde o final do século XX. Nosso objetivo é iluminar a partir desses aportes teóricos as migrações latinoamericanas, buscando reconstruir essas interrelações entre as especificidades da migração feminina, sobretudo relacionadas ao ciclo de vida – individual e familiar -, e à inserção no mercado de trabalho migrante. A presente pesquisa compõe o projeto “Observatório das Migrações em São Paulo” (FAPESP/CNPq/NEPO/UNICAMP).

Palavras chave: migração internacional; gênero; migração feminina.

⁹³ Este estudo compõe o projeto temático “Observatório das Migrações em São Paulo”, desenvolvido no NEPO/UNICAMP, com o apoio da FAPESP e do CNPq.

Abstract

The international migratory scenario has been presented in this XXI century from new modalities, new spaces, new flows and new migrant contingents. At the same time, Latin American migration dynamics have been reconfigured in response to local, regional and global social and economic processes. At this point, new questions about international migration in Brazil and Latin America emerge, one of them being female migration. Different papers discuss the relations between international migration, gender and family since the end of the 20th century. Our objective is to shed light on these theoretical contributions to Latin American migrations, seeking to reconstruct these interrelations between the specificities of female migration, especially related to the individual and family life cycle, and to the insertion in the migrant labor market. The present research composes the project “Migrations Observatory in São Paulo”(FAPESP/CNPq/NEPO/UNICAMP).

Keywords: international migration; genre; female migration.

INTRODUÇÃO

No âmbito da pesquisa acerca dos fluxos migratórios entre os países do Mercosul suas fronteiras, a imigração de mulheres é foco deste trabalho. De um lado, pela inserção dos países no Mercosul em diferentes períodos; a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai, que assinaram o Tratado de Assunção em 26 de março de 1991, e os Estados Associados ao MERCOSUL, posteriormente, Chile, em 1996, Bolívia, em 1997; Colômbia, em 2004; o Equador, em 2004; Peru, em 2003; Venezuela, em 2004. De outro lado, a participação no bloco econômico traz um novo cenário na mobilidade espacial de distintos contingentes imigrantes de mulheres e suas possibilidades de permanência e circulação entre os países e suas fronteiras. É nesse contexto que é preciso compreender a feminização

da imigração latino-americana e haitiana no Brasil. A metodologia da pesquisa conta com a base de informações dos registros de estrangeiros do Ministério da Justiça, através do qual é possível identificara feminização da migração no Brasil, para o período 2000-2014.

Gênero nos estudos migratórios

A migração internacional no âmbito teórico e metodológico dos estudos de gênero é um desafio para uma agenda de pesquisa. Desta forma, a questão “de que maneira se articulam a migração de mulheres e seus condicionantes e que tipo de impactos e especificidades se observam deste fenômeno?” se faz central.

Avanços teóricos recentes dos estudos de migração ressaltam a importância de se estudar diferenciais por sexo, transformações nas relações de gênero e também de um aporte específico para este fenômeno. Ao incorporar os diferenciais por sexo bem como as relações de gênero às análises de fluxos migratórios, indo além da descrição das diferenças entre homens e mulheres, as teorias de migração avançam no sentido de compreender as experiências das mulheres migrantes em esferas específicas – família, domicílio, mercado de trabalho. Segundo Pessar (2000), há importantes intersecções entre transformações dos papéis de gênero, estratégias migratórias e inserção em diferentes mercados de trabalho ao longo do projeto migratório. A interdependência dessas estruturas causa diferentes impactos principalmente entre as mulheres, que são mais suscetíveis a essas transformações.

Compreender essas estruturas, bem como suas intersecções, exige um estudo detalhado da migração feminina num aporte teórico específico, ancorado no debate da migração e dos estudos de gênero, levando em consideração as esferas ignoradas fora dessa perspectiva. O interesse pelo estudo da migração feminina é muito recente e tem o seu início a partir de constatações de volume significativo de mulheres em fluxos migratórios onde predominavam homens ou ainda pela captação de fluxos migratórios essencialmente femininos (Castro, 2006).

Incorporar as diferentes características entre homens e mulheres na migração, bem como utilizar a perspectiva de gênero nas análises, demonstra a importância das diferenças socialmente construídas ao longo da migração. Esses “fatores sutis” definidos por Boyd e Grieco (2003) referem-se a essas transformações sofridas, sobretudo, na família e com o ganho de autonomia através da entrada da mulher migrante num mercado de trabalho diferenciado.

As relações de gênero socialmente construídas, definidas por Bourdieu (2000), são estruturas que tem sua gênese nas diferenças entre os sexos. Num contexto migratório, essas diferenças nas relações de gênero são latentes (Morokvasic, 2003; Pessar, 2000). As transformações experimentadas por ambos os sexos são distintas e cada uma delas tem um impacto diferenciado em estruturas como família e domicílio. De fato, ao longo do processo migratório, homens e mulheres reconstróem, negociam ou reafirmam relações de poder, hierarquia e a própria identidade (Castro, 2006).

Daí a importância de um estudo aprofundado da migração feminina. As experiências das mulheres, captadas e analisadas através de uma metodologia específica, oferecem outro sentido ao fenômeno, incrementam e aprofundam seu conhecimento. As lógicas de gênero (Kebabza, 2004), em contextos migratórios, se expressam de forma “sutil e íntima”. Constrangimentos como ganho ou perda de autonomia, o debate entre a permanência e o retorno, renegociações entre os sexos, são fatores importantes para o estudo da migração feminina, uma vez que é através dessas transformações que as mulheres afirmam-se como agentes de equidade no fenômeno.

É preciso reconhecer, no entanto, a necessidade de uma mudança nas perspectivas teóricas e metodológicas para o estudo da migração de mulheres. Boyd e Grieco (2003) definem estágios do processo migratório em que a incorporação da perspectiva de gênero é fundamental. O primeiro, o estágio pré-migração, inclui fatores como as relações de gênero e hierarquia e papéis desempenhados por homens e mulheres no país de origem. O segundo, o cruzamento da fronteira, refere-se às políticas

migratórias dos países de origem e destino – que podem afetar diferentemente a migração de homens e mulheres, estratégias migratórias, imagens estereotipadas de ocupações e papéis masculinos e femininos e o potencial de entrada das mulheres no mercado de trabalho receptor. Por fim, o estágio pós-migratório, trata do impacto das mulheres num determinado fluxo, no mercado de trabalho receptor e no status dos papéis na família e no domicílio.

Papéis desempenhados por homens e mulheres ainda em seus lugares de origem também estão relacionados à perspectiva de gênero neste primeiro estágio da migração. Relações hierárquicas nos domicílios, tarefas e ocupações sexualmente definidas bem como diferentes redes e seus usos afetam tanto a seletividade, quanto as estratégias migratórias utilizadas por homens e mulheres.

Considerando o lugar de destino no estágio pós-migratório, ficam também evidentes os impactos da migração feminina. A dinâmica do mercado de trabalho específico onde se inserem os migrantes pode favorecer a entrada de mulheres, como no caso das bolivianas na fronteira, em Corumbá – MS (Peres, 2009), ou de brasileiras que trabalham no setor da faxina nos Estados Unidos (Fleisher e Martes, 2003).

Um dos avanços teóricos mais relevantes no campo dos estudos das migrações nos últimos trinta anos é a incorporação da equidade entre homens e mulheres no processo migratório (Morokvasic e Erel, 2003). As experiências dos migrantes – sociais, políticas, econômicas e culturais – apresentam diferenciais por sexo, resultando em relações de gênero reconstruídas ao longo das trajetórias e precisam ser levados em consideração.

Encarar as mulheres como agentes secundários de processos migratórios, invisíveis em suas especificidades, implica em ignorar complexidades e heterogeneidades. “O atual contexto dos fenômenos migratórios obriga a construção de novos olhares e perspectivas” (Morokvasic e Erel, 2003, p. 15)

Tanto em relação a perspectivas teóricas quanto à própria coleta de dados para estudos de migração, as mulheres são deixadas em segundo plano, como acompanhantes, dependentes ou simplesmente invisíveis nos fenômenos analisados. Massey e Espinosa (1998) constroem em seu

estudo uma pesquisa de campo e proposições teóricas para a migração mexicana para os Estados Unidos: a amostra utilizada pelos autores foram homens chefes de domicílios.

O questionamento da migração como um fenômeno essencialmente masculino foi uma preocupação do movimento feminista, sobretudo nos anos 1990, a fim não somente de tornar visíveis as mulheres no fenômeno migratório, mas mostrar que padrões, causas, experiências e impactos da migração são diferentes para homens e mulheres (Kofman, 1999; Chant, 1992; Morokvasic 1983; Oso, 1994).

Os estudos migratórios sobre o primeiro foco nas mulheres migrantes trouxeram à tona esses diferenciais por sexo antes ignorados. As diferentes motivações para migrar, estratégias, uso de redes sociais, inserção na sociedade de destino, foram as informações a serem processadas separadamente entre homens e mulheres, o que também forçou mudanças no campo metodológico desses estudos. A dificuldade de obtenção de dados desagregados por sexo foi uma dificuldade a ser superada (Instraw, 1994).

Os primeiros estudos com este enfoque buscaram, então, “compensar” a ausência das mulheres em análises de processos migratórios. Desta forma, a tendência foi substituir relações de gênero pela análise dos diferenciais por sexo em fluxos migratórios. Era preciso, no entanto, superar esta fase compensatória e aprofundar as análises para compreender as transformações nos papéis e relações de gênero ao longo da migração.

É preciso reconhecer, no entanto, que o primeiro passo para uma análise sob esta perspectiva de gênero é o estudo dos diferenciais entre homens e mulheres ao longo do processo migratório, trazendo à tona a equidade entre os agentes na migração e não somente colocando a mulher migrante no papel secundário de acompanhante ou ainda, no da reunificação familiar.

Após esse primeiro momento, em que se fez fundamental a desconstrução da figura do homem provedor (“*male breadwinner*”) em contextos em que homens e mulheres se arriscam paralelamente em projetos

migratórios (Harzig, 2003), propõe-se o estudo da migração feminina à luz de transformações sofridas por homens e mulheres ao longo do processo migratório, tendo como pano de fundo as relações de gênero. Neste sentido, apresentamos três diferentes relações que podem, por um lado, aprofundar as investigações sobre migração internacional e, por outro, estabelecer um diálogo direto e contribuir com o debate acerca dos estudos de gênero.

O debate metodológico e os estudos de migração feminina

Ainda que o debate teórico acerca dos estudos de migração feminina tenha proporcionado avanços significativos para a captação e o entendimento de fluxos migratórios como um todo e não somente fixados na ideia da mudança definitiva de residência, é através do debate metodológico que esses avanços se refletem. A busca por outras fontes de dados que possam captar fluxos migratórios cada vez mais dinâmicos nada mais é do que uma das consequências deste debate teórico que tem ajustado o foco dos pesquisadores diante de um fenômeno social tão complexo como a migração.

Construir uma metodologia para o estudo da migração feminina nada mais é do que buscar uma forma de refletir empiricamente os recentes avanços teóricos resultantes da intersecção dos debates dos estudos de gênero e migração. Neste sentido, as “fontes de dados tradicionais” (Maguid, 1995) muitas vezes, por sua própria concepção, periodicidade, cobertura ou definição de conceitos, não se aplicam a um fluxo migratório feminino. Faz-se necessário, então, lançar mão de outros recursos metodológicos que superem as limitações dos censos demográficos.

A primeira imposição aos estudos de migração feminina, sempre à luz dos debates acerca das relações de gênero, é a definição da unidade de análise, se o indivíduo ou a família. Aragon (1984, p. 1375) já havia definido a importância do domicílio e da família nos estudos migratórios.

Tomar como coletiva – sobretudo no âmbito da família – a decisão de migrar é resultado da superação de teorias que restringiam esta decisão

a um cálculo racional individual. Modelos econômicos clássicos, principalmente o de forças de atração/expulsão (Ravenstein, 1885), ocultaram fatores que influenciam a decisão de um indivíduo a entrar num fluxo migratório, desde a elaboração das primeiras teorias de migração. Dada não apenas a tese de parentes seguirem parentes, citada por Aragon (1984), mas outros fatores como os impactos da migração em sua organização, o domicílio é a unidade de análise mais indicada no caso de coleta de dados para o estudo de fluxos migratórios femininos. Segundo Bilac (1995, p. 69), “os estudos sobre migração feminina contribuíram para a crítica das teorias migratórias baseadas nos modelos econômicos clássicos, principalmente as do tipo *push-pull forces*, uma vez que os movimentos migratórios de mulheres não se explicam facilmente como sendo produtos de decisões individuais orientadas por um comportamento economicamente racional”.

O reconhecimento da entrada das mulheres em fluxos migratórios forçou um avanço teórico que explicasse, além dos motivos de atração ou repulsão econômica, os fatores que levavam mulheres a migrar. As teorias econômicas clássicas não se encaixam neste fenômeno desde o princípio, já que muitas dessas mulheres migrantes nunca trabalharam em seus países de origem (Morokvasic, 2005).

Junto com este reconhecimento (já que não se trata de um fenômeno novo, uma vez que “é preciso reconhecer que as mulheres sempre migraram”, Morokvasic, 2003) surge também a necessidade de compreender por que migram essas mulheres. Estender o olhar à família e às relações de gênero ao longo do projeto migratório iluminou os estudos de migração no sentido “reivindicar transformações radicais nos próprios postulados teóricos sobre as migrações” (Bilac, 1995).

Captar um fenômeno social complexo como a migração feminina, com diversas faces mutantes de acordo com o contexto em que está inserido, requer que se abra um leque maior de possibilidades de observação e exploração, a fim de compreender suas nuances e dinâmicas. Nesse sentido é que se torna imprescindível conhecer o fenômeno, explorando também fontes de dados de registros administrativos, identificando o perfil da migração feminina e suas especificidades.

Os registros de entradas de mulheres na imigração dos países latino-americanos no Brasil

Embora os volumes de entrada de mulheres (138.421 imigrantes), no Brasil, sejam menores que o de homens (188.668), para o período de 2000 a 2014, nota-se que para a maioria dos fluxos, a proporção de mulheres chega a representar quase a metade do fluxo de cada um dos países latino-americanos (Tabela 1). A maior entrada de imigrantes da Bolívia (43.181 pessoas), traz um fluxo de entrada de imigrantes bolivianas de 43.181 mulheres, o que corresponde a 31% do total das mulheres imigrantes que entraram no Brasil no período.

**Tabela 1. Entrada de Mulheres Imigrantes no Brasil
por país de nascimento, 2000-2010**

País de nascimento	Homens	Mulheres	Total	Proporção de mulheres (%)
Argentina	27.512	18.157	45.669	39,76
Bolívia	53.042	43.181	96.223	44,88
Brasil	106	71	177	40,11
Chile	7.832	4.800	12.632	38,00
Colômbia	17.161	11.759	28.920	40,66
Costa Rica	774	462	1.236	37,38
Cuba	7.828	8.695	16.523	52,62
Equador	2.253	1.748	4.001	43,69
Guiana Francesa	63	22	85	25,88
México	8.100	6.322	14.422	43,84
Paraguai	13.822	12.462	26.284	47,41
Peru	17.939	11.772	29.711	39,62
República do Haiti	14.283	4.425	18.708	23,65
República Dominicana	659	681	1.340	50,82
Uruguai	13.119	10.310	23.429	44,01
Venezuela	4.175	3.554	7.729	45,98
Total	188.668	138.421	327.089	42,32

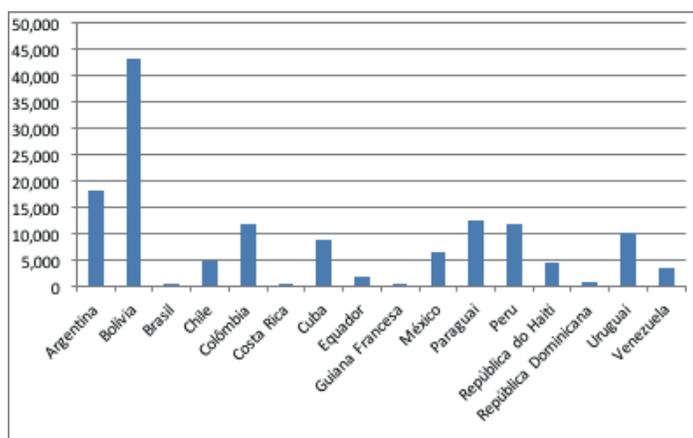
Fonte: Sistema Nacional de Cadastro de Estrangeiros-SINCRE, Polícia Federal-Ministério da Justiça. Projeto MT-Brasil/ICMPD-GEDEP-PUC Minas. Tabulações especiais, Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq-NEPO/UNICAMP).

A feminização da migração entre os países fronteiriços é relevante, em especial com a Colômbia (11.759 mulheres imigrantes), Paraguai

(12.462 mulheres), Peru (11.772), Uruguai (10.310) e Venezuela (3.554), como ilustra o Gráfico 1.

O país com maior predomínio da imigração masculina é o Haiti , com a entrada de 14.283 homens contra 4.425 mulheres. De todo modo, o volume de entrada de mulheres haitianas na imigração para o Brasil é significativo, mas tais mulheres estão “invisíveis” nesta imigração. De um lado, porque a presença masculina já confere a imagem de uma imigração de homens trabalhadores e, de outro lado, porque os empregos que em que as mulheres haitianas estão conseguindo se inserir são nos serviços, comopor exemplo cozinheira (296 haitianas)ou, mesmo, estão sem ocupação: 906 haitianas que residiam no Brasil encontravam-se nesta última condição e outras 759 em Outra ocupação não classificável, denotando a precariedade do trabalho para as imigrantes haitianas. Esta situação de ocupações não classificáveis também estão presentes para as mulheres, particularmente aquelas nascidas na Argentina, Uruguai, Paraguai e Peru. (Tabela 2).

Gráfico 1. Volume de entrada de mulheres imigrantes no Brasil por país de nascimento, 2000-2014.



Fonte: Sistema Nacional de Cadastro de Estrangeiros-SINCRE, Polícia Federal-Ministério da Justiça. Projeto MT-Brasil/ICMPD-GEDEP-PUC Minas. Tabulações especiais, Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq-NEPO/UNICAMP).

A classificação da ocupação é feita pela Polícia Federal e, desse modo, não há como entender o que é a profissão denominada Decorador para que tantas bolivianas tenha esta ocupação no Brasil. Possivelmente, deva estar vinculada à costura, moda, confecção têxtil, pois este é o setor da economia étnica (Portes e Jansen, 1987; Sanders e Nee, 1987; Bonacich, 1973; Waldinger, 1986) dessa imigração no país. Ressalte-se que as imigrantes paraguaias e peruanas também estão ocupadas na categoria Decorador, sendo que tais imigrantes estão neste setor, como forma de arregimentação para o trabalho de grupos “multiétnicos” (Green, 1998) no setor de confecção e no comércio. A categoria estudante é a segunda maior ocupação dentre as mulheres imigrantes que entraram no Brasil, com 27.763 mulheres. Seguem as médicas cubanas (6.984 mulheres).

A feminização da imigração latino-americana e do Mercosul para o Brasil apresenta enorme concentração nos contingentes de mulheres bolivianas, argentinas, colombianas, paraguaias e uruguaias, dentre os maiores volumes de entradas no país, revelando a visibilidade e a necessidade de políticas públicas que possam dar acesso a contingentes diferenciados de mulheres imigrantes no país.

Tabela 2. Volume de entrada de Mulheres Imigrantes por país de nascimento e ocupação, 2000-2014

	ARGENTINA	BOLÍVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	CUBA	EQUADOR	GUIANA FRANCESA	MEXICO	PARAGUAI	PERU	REPUBLICA DO HAITI	REPUBLICA DOMINICANA	URUGUAI	VENEZUELA	TOTAL
DECORADOR	127	28.174	1	42	60	1	1	8	0	4	1.838	841	164	1	124	4	31.390
ESTUDANTE	4.381	5.567	19	1.287	4.412	160	386	682	13	3.105	1.988	2.685	363	293	1.484	938	27.763
PRENDAS DOMESTICAS (LIDE)	3.243	2.588	9	773	1.252	43	177	229	2	780	3.461	1.551	161	45	2.118	605	17.037
MEDICO	264	880	1	36	497	11	6.984	88	0	35	166	421	14	105	133	457	10.092
OUTRA OCUPACAO NAO CLASSI	1.742	768	5	408	813	31	92	120	3	352	995	728	759	22	1.518	204	8.560
VENDEDOR OU EMPREGADO DE SEM OCUPACAO MENOR (CRIANCA, NAO EST	265	822	0	47	355	3	11	38	0	5	592	909	276	5	1.046	10	4.384
EMPREGADO DE SEM OCUPACAO MENOR (CRIANCA, NAO EST	612	501	2	155	407	6	43	40	0	104	435	337	906	7	333	77	3.965
PROFESSOR	702	1.526	5	186	234	14	17	56	1	188	134	160	95	13	110	126	3.567
DEPENDENTE DE TITULAR DE DIRETOR, GERENTE OU PROPRIETARIO	979	133	4	276	264	17	329	39	0	94	128	373	84	4	496	86	3.306
PROFESSOR	517	58	4	244	360	34	53	76	0	611	22	127	22	21	35	233	2.417
DIRETOR, GERENTE OU PROPRIETARIO	701	342	1	77	176	9	22	22	0	83	159	356	88	10	236	77	2.359
PROFESSOR	58	209	0	24	95	0	4	9	0	1	930	336	108	6	311	4	2.095
ARQUITETO	345	106	2	153	441	22	96	53	0	152	47	221	1	14	82	207	1.942
SACERDOTE	337	104	0	175	224	6	20	80	0	314	102	291	3	23	67	35	1.781
COZINHEIRO	271	188	1	41	64	0	9	3	0	5	321	151	296	8	218	3	1.579
ECONOMISTA	339	118	2	64	256	10	45	25	1	83	67	189	79	7	93	84	1.462
OFICIAL	194	7	1	104	305	42	3	5	1	62	9	476	0	63	6	38	1.316
APOSENTADO	368	83	7	76	38	3	62	9	0	60	50	88	1	0	441	10	1.242
MANICURE/CABELEIREIRO	94	175	0	35	122	0	6	11	0	8	200	109	149	3	234	9	1.155
ENFERMEIRO	121	103	0	57	93	2	35	10	0	17	68	240	159	3	228	7	1.143
EMPREGADO DE ESCRITORIO	273	111	1	74	82	5	12	6	1	18	140	121	55	2	152	13	1.066
Outras ocupações	2.224	618	6	466	1.209	43	288	139	0	295	610	1.062	642	26	845	327	8.800
Total	18.157	43.181	71	4.800	11.759	462	8.695	1.748	22	6.522	12.462	11.772	4.425	681	10.310	3.554	138.421

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro de Estrangeiros-SINGRE, Polícia Federal-Ministério da Justiça. Projeto MT-Brasil/ICMPD-GEDEP-PUC Minas. Tabulações especiais, Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq-NEPO/UNICAMP).

Os registros de entradas de mulheres na imigração haitiana no Brasil

O volume de entrada dos imigrantes haitianos e haitianas no Brasil registrado pela Polícia Federal e pelo Ministério da Justiça, entre 2010 e 2014 é de 18.708 pessoas. É importante ressaltar, no entanto, que esta fonte de dados registra as entradas de pessoas no país, mas não sua saída. Por outro lado, nem todos os imigrantes são registrados por esse sistema, cujos resultados devem ser interpretados como tendências da presença haitiana no país. A tabela 3 abaixo apresenta os dados dos registros de entradas de imigrantes, de acordo com alguns países selecionados.

Tabela 3. Registros de entradas de estrangeiros no Brasil, segundo países selecionados e ano do registro. Brasil, 2000 a 2014.

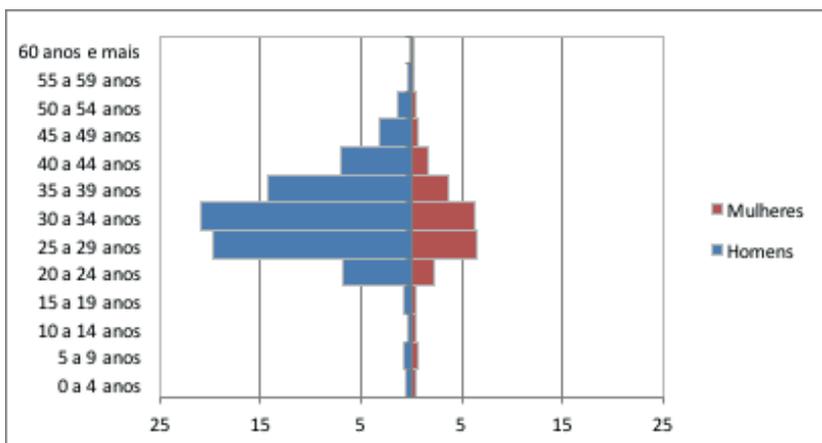
País de Nascimento	Triênio					Total
	2000 a 2002	2003 a 2005	2006 a 2008	2009 a 2011	2012 a 2014	
Bolívia	1.499	4.207	17.283	35.900	37.334	96.223
Estados Unidos	10.661	11.944	11.417	15.401	15.917	65.340
Argentina	4.062	5.619	10.557	10.468	14.963	45.669
China	4.853	3.708	5.113	12.246	11.497	37.417
Portugal	2.040	3.931	4.933	8.698	13.682	33.284
Alemanha	3.878	4.916	5.610	7.445	8.107	29.956
Peru	1.874	2.725	2.716	8.759	13.637	29.711
Colômbia	1.577	2.323	3.229	5.718	16.073	28.920
França	3.373	3.816	4.695	6.635	9.649	28.168
Paraguai	1.061	1.739	2.161	10.457	10.866	26.284
Itália	1.938	3.546	4.605	6.671	9.393	26.153
Uruguai	1.893	2.471	5.272	5.918	7.875	23.429
Espanha	2.101	2.225	2.708	5.326	10.489	22.849
Filipinas	319	1.363	3.134	8.488	9.259	22.563
Japão	2.839	3.117	3.532	4.602	6.436	20.526
Haiti	15	35	85	646	17.927	18.708
Total Selecionados	43.983	57.685	87.050	153.378	213.104	555.200
Outros países	22.055	28.989	38.372	66.985	93.463	249.864
Total	66.038	86.674	125.422	220.363	306.567	805.064

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro de Estrangeiros-SINCRE, Polícia Federal-Ministério da Justiça. Projeto MT-Brasil/ICMPD-GEDEP-PUC Minas. Tabulações especiais, Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq-NEPO/UNICAMP).

De acordo com os dados, ressalta-se que o número de entradas de haitianos e haitianas no Brasil para o período de 2000 a 2014 já se aproxima de outros contingentes migrantes históricos para o país, como é o caso dos japoneses e dos espanhóis. Ainda que a fonte de dados tenha suas limitações com relação às saídas desses migrantes, bem como sobre os tipos de registros, é importante ressaltar ainda que essas entradas se deram no último triênio disponível (2012 a 2014), quando 95,82% dos haitianos registrados ingressaram no país.

Ainda de acordo com este último triênio, observa-se que o volume de imigrantes haitianos e haitianas registrados pelo SINCRE só é menor que o de imigrantes bolivianos (37.334), que são a maioria histórica registrada no sistema. O aumento do registro da imigração haitiana entre o quarto e o quinto triênios também é notável, passando de 646 para 17.9274 registros. O gráfico 2 abaixo apresenta a estrutura etária dos imigrantes haitianos registrados no país, ao longo do período.

Gráfico 2. Estrutura Etária de imigrantes haitianos no Brasil, 2000 a 2014.



Fonte: Sistema Nacional de Cadastro de Estrangeiros-SINCRE, Polícia Federal-Ministério da Justiça. Projeto MT-Brasil/ICMPD-GEDEP-PUC Minas. Tabulações especiais, Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq-NEPO/UNICAMP).

Concentrada nos grupos etários de 25 a 34 anos, a estrutura etária e também a distribuição por sexo dos migrantes haitianos já aponta para fatores de invisibilidade das mulheres neste fluxo migratório. O volume total de homens que foram registrados é de 14.283, enquanto que 4.425 mulheres entraram no país no mesmo período (23,65% do total). Essa diferença de volume, segundo Pessar (2000), acaba por mascarar as diferenças existentes em fluxos masculinos e femininos, negando a participação das mulheres e colocando-as sempre em função da reunificação familiar. A Tabela 4 a seguir apresenta dados relativos ao estado civil desses imigrantes haitianos e haitianas no Brasil.

Tabela 4. Registros de entradas de imigrantes haitianos e haitianas no Brasil, segundo o sexo e estado civil. Brasil, 2000 a 2014⁹⁴.

Estado Civil	Homens		Mulheres		Total	
	N	%	N	%	N	%
Casado(a)	3.246	22,7	1.121	25,3	4.367	23,3
Divorciado(a)	20	0,1	11	0,2	31	0,2
Solteiro(a)	10.763	75,4	3.142	71,0	13.905	74,3
Viúvo(a)	26	0,2	17	0,4	43	0,2
Outros	228	1,6	134	3,0	362	1,9
Total	14.283	100	4.425	100	18.708	100

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro de Estrangeiros-SINCRE, Polícia Federal-Ministério da Justiça. Projeto MT-Brasil/ICMPD-GEDEP-PUC Minas. Tabulações especiais, Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq-NEPO/UNICAMP).

Os dados acima apontam justamente para mais um fator de invisibilidade das mulheres haitianas no Brasil. De acordo com as informações, 71% das mulheres haitianas registradas no país são solteiras e 25,3% delas são casadas. Levando em conta essas informações à luz da estrutura etária anteriormente apresentada, pode-se afirmar que as mulheres haitianas não vem ao Brasil no papel exclusivo de agentes de reunificação familiar, nem como cônjuges e nem como filhas. A distribuição de homens e mulheres com relação ao estado civil não apresenta grandes

⁹⁴ As categorias apresentadas são as mesmas que compõe o SINCRE – Sistema Nacional de Cadastro de Estrangeiros (Ministério da Justiça/ Polícia Federal).

diferenças , já que 22,7% dos homens são casados; a proporção de homens solteiros é de 75,4%, bastante próxima da proporção das mulheres haitianas solteiras no país. O maior volume de homens acaba por reforçar o ideal migrante como homem, jovem, solteiro e sem filhos e o papel da mulher no fluxo migratório restrito à unificação familiar (Morokvasic, 2002). No entanto, esses dados de registros de entrada tem apontado que as tendências da presença haitiana no Brasil guarda especificidades femininas, sendo fundamental, portanto, retirar as mulheres haitianas na invisibilidade neste fluxo migratório.

Outro fator de especificidade da migração de haitianas para o Brasil é o meio de transporte utilizado na chegada ao país. Há uma diferença importante com relação ao uso de avião: 74,2% das mulheres fizeram uso deste meio de transporte, enquanto que 59,2% dos homens o fizeram (Tabela 5) . Migrantes que utilizam avião como meio de transporte revelam melhores condições em seus lugares de origem, que permitem a inclusão desta estratégia em seus projetos migratórios. Parece ser o caso das mulheres haitianas que migram fora da condição de cônjuges ou filhas. A fonte de dados não permite, não entanto, a confirmação de hipóteses acerca das redes migratórias de apoio, que incluem a companhia na viagem, bem como a origem dos recursos. Outra hipótese seria a de que homens migram primeiro e as mulheres migrariam depois, com mais conforto, no papel de agentes de reunificação familiar. Os dados sobre o ano de registro de entradas desses imigrantes não parece confirmar esta hipótese.

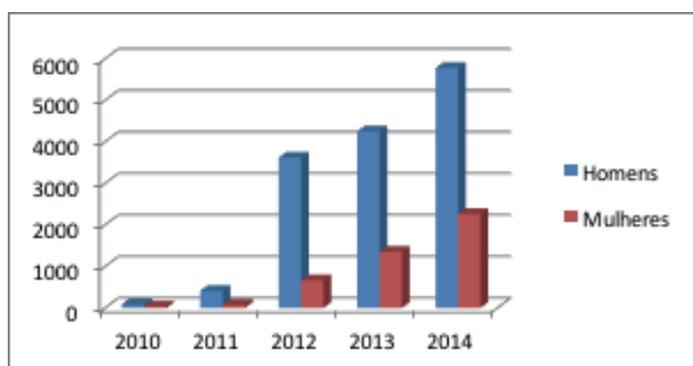
Tabela 5. Registros de entradas de imigrantes haitianos e haitianas, segundo o sexo e meio de transporte utilizado. Brasil, 2000 a 2014.

Meio de Transporte	Homens		Mulheres		Total	
	N	%	N	%	N	%
Avião	8.450	59,2	3.282	74,2	11.732	62,7
Navio	2.139	15,0	421	9,5	2.560	13,7
Ônibus	1.568	11,0	308	7,0	1.876	10,0
Outros	2.126	14,9	414	9,4	2.540	13,6
Total	14.283	100,0	4.425	100,0	18.708	100,0

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro de Estrangeiros-SINCRE, Polícia Federal-Ministério da Justiça. Projeto MT-Brasil/ICMPD-GEDEP-PUC Minas. Tabulações especiais, Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq-NEPO/UNICAMP).

Embora os volumes de entrada de homens sejam superiores que o de mulheres em todo o período (Gráfico 3), a distribuição por sexo do ano de registros de entrada não revela a estratégia da migração tardia das mulheres (Pessar, 2000): homens e mulheres do Haiti vieram ao Brasil em sua maioria no último ano de 2014, com a diferença de que a maior de que o avião foi mais utilizado por mulheres.

Gráfico 3. Registros de entradas de haitianos e haitianas no Brasil, segundo o sexo e o ano do registro. Brasil, 2010 a 2014.



Fonte: Sistema Nacional de Cadastro de Estrangeiros-SINCRE, Polícia Federal-Ministério da Justiça. Projeto MT-Brasil/ICMPD-GEDEP-PUC Minas. Tabulações especiais, Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq-NEPO/UNICAMP).

A inserção laboral é um outro fator de grande importância para a discussão das especificidades por sexo em fluxos migratórios, bem como de suas relações com as renegociações de gênero em etapas e lugares de destino. No entanto, esta fonte de dados apresenta uma série de limitações com relação à coleta desta informação, sobretudo para mulheres, uma vez que os homens tem se inserido no mercado de trabalho formal, especialmente nas funções ligadas à construção civil e também a atividades frigoríficas. As mulheres, por não compartilharem dessa inserção laboral masculina de haitianos no Brasil, acabam por inserir-se no mercado de trabalho informal, no setor de serviços e especialmente

no comércio (Baeninger e Peres, 2015). Essas atividades, no entanto, não tem sido bem coletadas pelo atual sistema, reforçando a necessidade de discutir políticas públicas que possam preparar o país para a chegada de imigrantes internacionais, incluindo melhores categorias, conceitos e instrumento de coletas de informação.

Considerações Finais

Contextos migratórios cada vez mais complexos e dinâmicos apontam para a necessidade de avanços teóricos e metodológicos para o seu entendimento. É neste sentido que os estudos de gênero vem contribuindo com os estudos de migração, para que possamos aprofundar o conhecimento não somente acerca de entradas e saídas de migrantes de um determinado país, mas também seus contextos de origem e demais etapas migratórias, nas dimensões para além do indivíduo, ou seja, familiar e domiciliar. Isso inclui o olhar para as estratégias migratórias traçadas mesmo antes do início de projetos migratórios, bem como para as trajetórias, o uso de recursos disponíveis em diferentes etapas, e as renegociações dos papéis de homens e mulheres ao longo desse processo, que tem desdobramentos nos lugares de destino, através da inserção laboral, das redefinições de expectativas temporais e do planejamento do ciclo de vida individual e familiar dos migrantes.

É neste sentido que este trabalho buscou, a partir de uma fonte de dados oficial, traçar as diferentes tendências para a identificação das especificidades da migração feminina latino-americana e haitiana. É claro que elementos como as renegociações dos papéis de gênero não poderão ser construídos a partir dessas informações, mas trata-se do primeiro passo para a retirada das mulheres haitianas da invisibilidade num fluxo migratório do século 21.

Os dados do Sistema Nacional de Cadastro de Estrangeiros (Polícia Federal e Ministério da Justiça) compõe uma ferramenta poderosa de trabalho para os estudos da migração internacional no Brasil. As diferenças entre homens e mulheres neste processo são a porta de entrada para

discussões qualitativas acerca dessas transformações experimentadas por esses migrantes ao longo de suas trajetórias migratórias. Observou-se desde já que há especificidades femininas na presença latino-americana e haitiana no Brasil, a despeito das diferenças existentes entre o volume de registros de entradas de homens e mulheres. Faz-se necessário portanto, cada vez mais, aprofundar o conhecimento dessas especificidades, para que as experiências de homens e mulheres possam oferecer novos subsídios para o entendimento deste processo social.

Neste sentido, novas fontes de dados são necessárias e, por isso, exploramos os registros de entrada de imigrantes da Polícia Federal. Estudar a migração feminina e a perspectiva de gênero abre novas frentes de trabalho e agendas de pesquisa, além de aprofundar o conhecimento sobre fluxos migratórios muitas vezes já consolidados, com faces ainda ocultas da feminização da migração, e que podem contribuir de forma significativa na reflexão sobre contextos migratórios cada vez mais complexos.

Bibliografia

- ASSIS, G. De Criciúma para o mundo: rearranjos familiares e de gênero nas vivências dos novos migrantes brasileiros. Tese de doutorado em Ciências Sociais – UNICAMP, 2004
- BILAC, E. Gênero, família e migrações internacionais. Seminário de Emigração e Imigração no Brasil contemporâneo. São Paulo. Programa de Avaliação e acompanhamento das Migrações Internacionais, 1994.
- BOYD, M e GRIECO, E. Women and Migration: Incorporating gender into international migration theory. Migration Policy Institute. Washington, 2003.
- CASTLES, C. e MILLER, M, J. The age of Migration. International Population Movements in the Modern World. New York, 1998.
- COURGEAU, D. Nuevos enfoque para medir la movilidad espacial interna de la población. Notas de Población, vol 18, n° 50. Santiago, Chile, CELADE, 1990.
- CASTRO, J.Y.C. Ahoralsamujeres se mandan solas: migración y relaciones de gênero em una comunidad mexicana transnacional llamada Pie de Gallo. Tese de Doutorado, Universidad de Granada, 2006.

- CATARINO, C e MOROKVASIC, M. Femmes, genre, migration et mobilités. Revue Européenne des Migrations internationales. Vol 21, n. 1, 2005.
- DOMENACH, H., PICOUET, Ml. Les migrations. Paris: Presses Universitaires de France, 1995.
- FLEISCHER, S. e MARTES, A, C. B. Fronteiras Cruzadas: Etnicidade, gênero e redes sociais. Editora Paz e Terra. São Paulo, 2003.
- GEORGES, E. Gender, class and migration on the Dominican Republic women experience. In: SCHILLER, N. G.; BASCH, L. Towards transnational perspective on migration. Annals of the New York Academy of Sciences, 1992.
- GUILLEMAUT, F. Trafics et migrations de femmes: une hypocrisie au service des pays riches. Hommes et Migrations, n° 1248, 2004.
- HARZIG, C. Immigration policies : a gendered historical comparison. In : MOROKVASIC, M.; EREL, U.; SHINOZAKI, K. (eds) Crossing Borders and shifting boundaries. Vol I, Gender on the move. Oplanden, 2003.
- MINCES, J. Les trois formes de discriminations subies par les femmes de l'immigration. Hommes et Migration, n° 1248, 2004.
- MOROKVASIC, M. La mobilité transnationale comme ressource: le cas des migrants de l'Europe de l'Est. Cultures et Conflits, 32, 2002.
- MOROKVASIC, M.; EREL, U.; SHINOZAKI, K. (eds) Crossing Borders and shifting boundaries. Vol I, Gender on the move. Oplanden, 2003.
- MOROKVASIC, M. Birds of passage are also women... International Migration Review, vol XVIII, n° 4, 1984.
- MOROKVASIC, M. In and out of the labour market: Immigrant and minority women in Europe. New Community Gender and Migration, vol 19, n° 3, 1993.
- OSO, L. Women, the pioneers of migration chains: the case of Spain. "Working Party on Migration" Seminary, 1998
- PELLEGRINO, A. Migracion internacional de latino americanos en las Americas.- Santiago de Chile; CELADE, 1992.
- PELLEGRINO, A (org). Migracion e integracion: nuevas formas de movilidad de la poblacion.- Monte Video, 1992.
- PERES, R. G. Mulheres na fronteira: a migração de bolivianas para Corumbá-MS. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Demografia da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Campinas, 2009.
- PESSAR, P. R. The Linkage Between the household and workplace of dominican women in the U.S. International Migration Review, vol XVIII, n° 4, 2000.
- Phizacklea, A One way ticket. Migration and female labour. Routledge & Kegan Paul. Londres, 1983.
- Phizacklea, A Transnationalism, gender and global workers. In: MOROKVASIC, M.; EREL, U.; SHINOZAKI, K. (eds) Crossing Borders and shifting boundaries. Vol I, Gender on the move. Oplanden, 2003.

- PORTES, A. *The Economic sociology of migration*. Nova York, Russel Sage Foundation, 1995.
- PORTES, A. Modes of Structural Incorporation and Present theories of labor immigration. *International Migration Review*, nº 7, vol 2, 1981.
- SALA, G. A. Características demográficas e sócio-ocupacionais dos migrantes nascidos nos países do Cone Sul residentes no Brasil. Tese apresentada ao Centro de Desenvolvimento Regional, CEDEPLAR. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- SASSEN, S. *The Mobility of Labor and Capital*. Cambridge University Press, 1998.
- SCHMINK M. Household economic strategies: a review and research agenda. *Latin American Research Review*, vol XIX, nº3, 1984.
- SOARES, W. ; AGUIRRE, M. C. Redes Sociais, Gênero e Fecundidade: a fuga do reino das citações. Trabalho apresentado no XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Ouro Preto, 2002.
- TARRIUS, A. Leer, describir, interpretar. *Las circulaciones migratoria: conveniencia de la noción de "territorio circulatório". Los nuevos hábitos de la de identidad. Relaciones*, vol XXI, nº 83, 2000.
- VERNEZ, G. *Immigrant women in the US workforce. Who struggles? Who succeeds?* Lexington Books, 1999
- WILLIS K.; YEOH, B. (eds) *Gender and Migration. The International Library of studies on migration*. Cambridge University Press, 2000.

CAPÍTULO III

DIREITOS HUMANOS

**O CONCEITO DE VULNERABILIDADE: UMA PERSPECTIVA
INTERDISCIPLINAR PARA OS DIREITOS HUMANOS**

Gilberto M. A. Rodrigues, PhD
Universidade Federal do ABC
E-mail: professor@gilberto.adv.br
Verônica Maria Teresi
PhD, Student
Universidade Federal do ABC
E-mail: veronicateresi@gmail.com

Resumo

Este artigo tem como objetivo discutir o conceito científico de vulnerabilidade, seus alcances e limites, visando fortalecer a potencialidade teórica e o diálogo entre distintas áreas de conhecimento, a partir de uma abordagem interdisciplinar. Entende-se que o conceito de vulnerabilidade tem um valor heurístico, uma vez que pode e é utilizado por diversas áreas do saber, designando objetos e situações diversas. A hipótese principal é de que cabe uma perspectiva interdisciplinar para um conceito de vulnerabilidade em Direitos Humanos, ampliando sentidos, olhares e significados.

Palavras chaves: Vulnerabilidade; Interdisciplinaridade; Direitos Humanos.

Abstract

This article aims to discuss the scientific concept of vulnerability, its scope and limits, aiming to strengthen theoretical potential and dialogue between different areas of knowledge, based on an interdisciplinary approach. The concept of vulnerability has a heuristic value, since it can and is used by several areas of knowledge, designating different objects and situations. The main hypothesis is that there is an interdisciplinary perspective for a concept of vulnerability in Human Rights, broadening meanings, approaches and meanings.

Keywords: Vulnerability; interdisciplinarity; Human Rights.

1. Aproximação ao conceito científico de vulnerabilidade.

Conhecer e analisar os conceitos que embasam a pesquisa científica é um exercício teórico necessário, uma tarefa primordial, para melhor compreender o fenômeno objeto de estudo.

Realizar uma aproximação sobre o conceito científico de vulnerabilidade permite discutir o conteúdo nele contido, seus alcances e limites, no sentido de fortalecer a potencialidade teórica e potencializar o diálogo entre as distintas áreas de conhecimento que podem estar implicadas.

Etimologicamente, a palavra vulnerabilidade vem do latim *vulnerare* (ferir) *vulnerabilis* (que causa lesão). Pode-se dizer que vulnerável é aquele que pode ser fisicamente ferido; sujeito a ser atacado, derrotado, prejudicado ou ofendido. Vulnerável pode ser entendido como aquele que se pode vulnerar; diz-se do lado fraco de uma questão ou do ponto por onde alguém pode ser ferido ou atacado,⁹⁵ ; diz-se, também, sobre

⁹⁵ Dicionário Aurélio. Significado de vulnerável.

aquele que é mais suscetível de ser danificado ou magoado, prejudicado ou destruído.⁹⁶

Entende-se que o conceito de vulnerabilidade tem um valor heurístico⁹⁷, uma vez que pode e é utilizado por diversas áreas do saber. A Saúde, o Direito, a Informática, a Geografia, as Ciências Humanas e Sociais, a Economia, as Relações Internacionais empregam o conceito de vulnerabilidade para designar objetos e situações diversas.⁹⁸

O objetivo desse artigo é pensar, discutir e formular o conceito de vulnerabilidade de uma perspectiva interdisciplinar. A hipótese principal é de que cabe uma perspectiva interdisciplinar para um conceito de vulnerabilidade em Direitos Humanos, ampliando sentidos, olhares e significados.

2. As ciências e o conceito de vulnerabilidade

A utilização disseminada do termo *vulnerabilidade* tem sua origem no movimento de Direitos Humanos, difundido no campo da Saúde Pública, nos anos de 1980, no âmbito das políticas públicas relacionadas à epidemia da AIDS/SIDA. As características dessa epidemia, os grupos sociais que foram sendo atingidos (em diversos países e de diversas formas), fez com que se aproximasse a incidência do vírus com o contexto sócio-econômico, buscando esclarecer quais grupos sociais e indivíduos poderiam estar mais ou menos vulneráveis à vitimização dessa epidemia.

⁹⁶ Dicionário online Caldas Aulete. Significado de vulnerável. Consultado em: 08/02/2018. Disponível em: <http://www.aulete.com.br/vulner%C3%A1vel>.

⁹⁷ O valor heurístico de um conceito refere-se à sua capacidade de iluminar campos, ampliar e inovar.

⁹⁸ OVIEDO, Rafael A. M. CZERESNIA, Dina. O conceito de vulnerabilidade e seu caráter bio-social. Scielo. Interface Comunicação, Saúde e Educação. 2014. Consultado em: 10/11/2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/icse/2015nahead/1807-5762-icse-1807-576220140436.pdf>.

A incorporação do conceito de vulnerabilidade foi entendida como uma abertura alternativa e promissora dos conceitos de “risco” e de “população de risco”, originários da epidemiologia. Esse novo conceito apresenta uma fecunda elaboração conceitual capaz de ampliar um universo heterogêneo de reflexões e práticas. Assim é que, a partir dessa articulação entre os termos *riscos* e *população de risco*, esses termos foram, aos poucos, sendo substituídos pelo termo *vulnerabilidade*. Segundo Rubens Adorno, da Faculdade de Saúde Pública da USP, essa nova concepção “(...) buscou incorporar a ideia do direito que todas as pessoas deveriam ter de alterar suas condições de vida para tornarem-se menos vulneráveis e, assim, promover a igualdade para todos”.⁹⁹

Naquele momento, a caracterização da vulnerabilidade à doença passava pela informação sobre ela e pela mudança de comportamento pessoal, que deveria ser realizada voluntariamente pelo indivíduo. Por outro lado, também se entendeu que, para além do comportamento individual, o conceito estava ligado à interação de múltiplos fatores sociais, econômicos, políticos e culturais, exigindo uma nova dimensão institucional e cultural. Assim, de acordo com Adorno (2001), o termo vulnerabilidade adquire uma dimensão múltipla e plural e representa.

(...) não apenas uma nova forma de expressar um velho problema, mas principalmente uma busca para acabar com velhos preconceitos e permitir a construção de uma nova mentalidade, uma nova maneira de perceber e tratar os grupos sociais e avaliar suas condições de vida, de proteção social e de segurança. É uma busca por mudança no modo de encarar as populações-alvo dos programas sociais.¹⁰⁰

⁹⁹ ADORNO, Rubens C. F. CAPACITAÇÃO SOLIDÁRIA. Um olhar sobre os jovens e sua vulnerabilidade social. São Paulo: Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária, 2001. Consultado em: 15/12/2011. Disponível em: <http://dSPACE.fsp.usp.br/xmlui/bitstream/handle/bdfsp/673/ado001.pdf?sequence=1>.

¹⁰⁰ ADORNO, Rubens C. F. CAPACITAÇÃO SOLIDÁRIA. Um olhar sobre os jovens e sua vulnerabilidade social. São Paulo: Associação de Apoio ao Programa Capacitação

Ana Sant´Anna (2005) propõe a divisão do conceito de vulnerabilidade em três componentes interligados: o individual, o social e o institucional. O componente individual refere-se aos comportamentos e práticas adotadas individualmente; o social relaciona-se a estrutura da sociedade; e o institucional está associado a capacidade de resposta das instituições públicas às necessidades dos grupos sociais. A ideia de vulnerabilidade, segundo a autora, expressa “(...) situações que suscetibilizam as pessoas aos agravos, os potenciais de adoecimento e não-adoecimento relacionados a indivíduos e a grupos que vivem determinado conjunto de situações”¹⁰¹

Nesse contexto, percebe-se que a vulnerabilidade não é uma essência ou algo inerente a pessoas ou grupos, mas sim constitui-se em determinadas condições e circunstâncias, que podem e devem ser minimizadas ou revertidas.

Alguns autores debruçaram-se sobre o conceito, dando-lhe diversas definições: Cutter (1996) apresenta dezoito definições diferentes de vulnerabilidade, no universo de estudos entre 1980 e 1995¹⁰². Schumann (2014) demonstra a multidimensionalidade da vulnerabilidade, relacionando-a as diversas abordagens apresentadas desde década de 1980 até 2014, apresentando 29 definições de vulnerabilidade e evidenciando a expansão do seu conceito na atualidade¹⁰³.

Solidária, 2001. Consultado em: 15/12/201. Disponível em: <http://dSPACE.fsp.usp.br/xmlui/bitstream/handle/bdfsp/673/ado001.pdf?sequence=1>.

¹⁰¹ SANT´ANNA, Ana. Homicídios entre adolescentes no Sul do Brasil: situações de vulnerabilidade segundo seus familiares. In: *Cadernos Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 21(1), jan-fev, 2005 e 120-129 pag.

¹⁰² CUTTER, S. Vulnerability to environmental hazards. In: *Progress in Human Geography*, v. 20. n. 4, dez. 1996. p. 529-539. Consultado em: 10/12/2017. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/030913259602000407..>

¹⁰³ SCHUMANN, Livia R. M. A.. A multidimensionalidade da construção teórica da vulnerabilidade: análise histórico-conceitual e uma proposta de índice sintético. Dissertação de Mestrado. 2014. Consultado em: 29/11/2017. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17001/1/2014_LiviaRejaneMiguelAmaralSchumann.pdf

Alguns autores debruçaram-se sobre o conceito de vulnerabilidade, conferindo-lhe diferentes definições, a partir dos campos de estudo das Ciências Sociais, das Ciências Médicas, Ciências Ambientais, da Bioética, entre outras.

Segundo Sant'Anna, a riqueza do conceito verifica-se em virtude da diversidade de temas abordados, dos diferentes espaços estudados (países em desiguais situações de desenvolvimento) bem como da própria orientação epistemológica (ecologia política, ecologia humana, ciência física, análise espacial) e as suas consequentes práticas metodológicas.

Estas diferenças resultarão, segundo a autora, em três atitudes principais: 1. Uma que se foca na probabilidade de exposição (biofísica ou tecnológica); 2. Outra que se ocupa da probabilidade de consequências adversas (vulnerabilidade social); 3. E uma última que combina as duas anteriores.¹⁰⁴

Estas três atitudes são representadas por três tendências denominadas pela autora de (1) Vulnerabilidade como condição pré-existente, (2) Vulnerabilidade como resposta controlada (*tempered response*), e (3) Vulnerabilidade como perigo do lugar (*hazard of place*).

Além disso, uma das grandes contribuições do termo consiste na necessidade de entrecruzamento dos fatos multicausais para sua compreensão, afastando e superando análises simplistas. Compreende-se a vulnerabilidade como uma conjunção de fatores, conjugados e justapostos de diversas formas e em várias dimensões, que tornam o indivíduo ou grupo mais suscetível aos riscos e contingências.¹⁰⁵

Outro aspecto relevante a ser considerado é que esse caráter multifacetado dificulta a análise do fenômeno, uma vez que aumenta as possibilidades de definição de variáveis e a construção de indicadores mais precisos.

¹⁰⁴ Ibis, p. 530

¹⁰⁵ BRUSEKE, F. J. Risco e Contingência. Os paradigmas da modernidade e sua contestação. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Florianópolis. 1ª. Edição. 2006, 69-80 pp

2.1. A vulnerabilidade à luz das Ciências Médicas

A Organização Mundial da Saúde (OMS), criada em 1945, objetiva promover a saúde mundial em todos os níveis, físico, mental e social, definindo saúde como o completo estado de bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença ou enfermidade. A saúde é definida como qualidade de vida, dependendo de muitos fatores, como condições sociais, históricas, econômicas e ambientais nas quais o indivíduo se encontra.¹⁰⁶

Como dito anteriormente, o termo vulnerabilidade surge em um contexto de epidemia da AIDS/SIDA e foi sendo incorporado a outros elementos, nem sempre das Ciências Médicas, que auxiliam a compor esse termo.

Existem componentes importantes para avaliar as condições de maior ou de menor vulnerabilidade: o acesso aos meios de comunicação, a escolarização, a disponibilidade de recursos materiais, a autonomia para influenciar nas decisões políticas e a possibilidade de enfrentar barreiras culturais e de estar livre de coerções violentas ou poder defender-se delas.¹⁰⁷

No campo das Ciências Médicas, o termo vulnerabilidade é comumente empregado para designar suscetibilidades das pessoas a problemas e danos de saúde. A vulnerabilidade seria o grau de suscetibilidade ou de risco a que está exposta uma população em sofrer danos por desastres naturais. Abrange a relação existente entre a intensidade do dano e a magnitude de uma ameaça.

As pesquisas desenvolvidas nesse âmbito, conduzidas no marco teórico da vulnerabilidade, buscam a universalidade e não a reprodutibilidade

¹⁰⁶ FLECK MP. The World Health Organization instrument to evaluate quality of life (WHOQOL-100): characteristics and perspectives. *Cienc Saude Coletiva*, 2000.

¹⁰⁷ AYRES JR, FRANÇA Júnior I, CALAZANS GJ, SALETTI Filho HC. O conceito de vulnerabilidade e as práticas de saúde: novas perspectivas e desafios. In: Czeresnia D, Freitas CM, editors *Promoção da saúde: conceitos, reflexões, tendências*. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2003.

ampliada de sua fenomenologia e inferência. Nesse sentido, a vulnerabilidade expressa os potenciais de adoecimento, de não adoecimento e de enfrentamento, relacionados a todo e cada indivíduo.¹⁰⁸

A importância do conceito de vulnerabilidade para as Ciências Médicas é crescente uma vez que este tem avançado em significativos aportes para as práticas de saúde baseadas nele.

2.2. A vulnerabilidade à luz das Ciências Humanas e Sociais

O conceito de vulnerabilidade, à luz das Ciências Humanas e Sociais, foi inicialmente desenvolvido para abordar a vulnerabilidade social a partir de uma forma mais integral e completa, aproximando-se das diversas modalidades de desvantagens sociais, para além do fenômeno da pobreza. A categoria vulnerabilidade adquire assim uma perspectiva ligada à própria estrutura da sociedade, dos direitos e dos acessos desiguais, o resultado negativo da relação entre disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores sociais e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais resultantes do Estado, mercado e sociedade como um todo. De acordo com Adorno (2001)

(...) usualmente utilizada em nossos dias pelos movimentos sociais e de direitos humanos, a expressão vulnerabilidade social sintetiza a ideia de uma maior exposição e sensibilidade de um indivíduo ou de um grupo aos problemas enfrentados na sociedade e reflete uma nova maneira de olhar e de entender os comportamentos de pessoas e grupos específicos e sua relação e dificuldades de acesso a serviços sociais como saúde, escola e justiça.¹⁰⁹

¹⁰⁸ BERTOLLOZI, et all. Os conceitos de vulnerabilidade e adesão na Saúde Coletiva. In: Rev. Escola Enfermagem USP. São Paulo. 43(Esp 2). 2009.1326-30.

¹⁰⁹ ADORNO, Rubens C. F. CAPACITAÇÃO SOLIDÁRIA. Um olhar sobre os jovens e sua vulnerabilidade social. São Paulo: Associação de Apoio ao Programa Capacitação

O conceito de vulnerabilidade impregna a ideia de procurar compreender todo um conjunto de elementos que caracterizam as condições de vida e as possibilidades de uma pessoa ou de um grupo a rede de serviços disponíveis e avaliar em que medida essas pessoas têm acesso a esses serviços.

Na tentativa de criar novos enfoques sobre a vulnerabilidade, analisando o recorte dos grupos juvenis, Vignoli (2001) propõe alguns conceitos de vulnerabilidade, levando em conta alguns elementos de classificação que separa em cinco eixos: 1. elementos articuladores; 2. o que aparece como conceito de vulnerabilidade; 3. Com o que se associa aquele conceito; 4. Ao que e a quem se aplica aquele conceito e; 5. O que fazer para eliminar aquela condição de vulnerabilidade.¹¹⁰

O autor sustenta que a condição de vulnerabilidade social existe a partir da interação de diferentes componentes, como a posse e o controle de recursos materiais e estruturas de oportunidades oriundas do Estado e da sociedade; e refere-se à situação em que o conjunto de características, recursos e habilidades inerentes a um grupo social se revelam insuficientes para lidar com o sistema de oportunidades oferecido pela sociedade, de forma a ascender a maiores níveis de bem-estar.

Na América Latina, o conceito de vulnerabilidade social é recente. Ele foi criado com o objetivo de ampliar a análise dos problemas sociais, ultrapassando o identificador renda ou a posse de bens materiais da população em geral. Nessa região, a abordagem analítica da vulnerabilidade social se torna sistemática, a partir dos trabalhos de Caroline Moser, que sintetiza o chamado *asset/vulnerability framework*¹¹¹. Em sua pesquisa

Solidária, 2001. Consultado em: 15/12/2017. Disponível em: <http://dspace.fsp.usp.br/xmlui/bitstream/handle/bdfsp/673/ado001.pdf?sequence=1>

¹¹⁰ VIGNOLI, J.R. Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes. Santiago de Chile: CEPAL, 2001. (Serie Población y Desarrollo, n.17). Consultado em: 05/12/2017. Disponível em: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2001/S018659.pdf>.

¹¹¹ MOSER, C. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. Washington D.C: World Bank, 1998. Consultado em: 15/12/2017. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/NelsonCervantes/moser-46195639>.

sobre estratégias de redução da pobreza urbana (1998), além de destacar o caráter dinâmico desse enfoque, Moser ressalta a importância dos ativos das famílias – não se referindo apenas à renda ou posse de bens materiais – os quais influenciariam seu grau de vulnerabilidade social, sua renda e sua capacidade de responder a crises; o que do ponto de vista da formulação de políticas constituiu uma inovação.

Segundo Moser (1999)¹¹², e Filgueira (2001)¹¹³ o conceito de vulnerabilidade deve ser considerado uma ferramenta eficaz para analisar a situação dos excluídos socialmente na América Latina, uma vez que é capaz de compreender amplamente as instabilidades e idiosincrasias existentes na realidade dos pobres que vão além dos atributos de renda.

Assim, o conceito de vulnerabilidade permite uma visão integral sobre as condições de vida dos pobres, ao mesmo tempo em que considera a disponibilidade de recursos e estratégias para que estes indivíduos enfrentem as dificuldades que lhes afetam.

A vulnerabilidade se anuncia no cerceamento dos direitos, sejam eles econômicos, políticos ou culturais. Nisto, conectam-se a discussão da pobreza e da exclusão: o cerceamento do direito de ter dignidade, de ter saúde, de ter habitação digna, de ser respeitado, de ter participação política, de ser representado, de ser ouvido, de poder falar.

¹¹² MOSER. Youth violence in Latin America and the Caribbean: costs, causes, and interventions. Washington D.C: World Bank, 1999. Consultado em: 15/12/2017. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/Youth_Violence_in_Latin_America_and_the_Caribbean_.pdf.

¹¹³ FILGUEIRA, C. H. Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes. In: CEPAL. Seminario Vulnerabilidad. Santiago de Chile: CEPAL, 2001. Consultado em: 10/12/2017. Disponível em: <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/8283/cfilgueira.pdf>

2.3. A vulnerabilidade a partir das Ciências Jurídicas

No âmbito das Ciências Jurídicas, a vulnerabilidade é entendida quando pessoas não tem a mesma capacidade para atuar civilmente e penalmente, ou porque a lei entende que deve considerar grupos como vulneráveis para dar-lhes maior proteção legal.

Nesse sentido, quando a lei dispõe: que “*a menoridade cessa aos 18 anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil*”¹¹⁴, ela está resguardando a pessoa menor de 18 anos por entende-la vulnerável, posto que ainda não dispõe do desenvolvimento pleno das suas capacidades de decisão para os atos da vida civil¹¹⁵.

A referida lei também considera como relativamente capazes (sem capacidade plena) os maiores de 16 anos e menores de 18 anos; os ébrios ou viciados em tóxicos; os deficientes mentais com discernimento reduzido ou desenvolvimento mental incompleto ou excepcionais; os pródigos¹¹⁶. Estes, para praticarem atos da vida civil de forma válida, necessitam estar assistidos pelos pais, tutores ou curadores, sob pena de anulabilidade do ato praticado. Apenas alguns atos podem ser praticados sem assistência: testamento, testemunhar, votar, casar.

As pessoas fazer absolutamente incapazes são todos os menores de 16 anos, portadores de enfermidade ou deficiência mental sem discernimento e qualquer um que não consiga expressar sua vontade, mesmo que transitoriamente, são representados no exercício da vida civil ou negócios pelos pais, tutores ou curadores, sob pena de nulidade dos atos. Neste caso os pais, tutores e curadores praticam o ato em benefício ou em nome da pessoa incapaz.

¹¹⁴ Art. 5º, da Lei n. 10.406/2002. (Código Civil Brasileiro).

¹¹⁵ Esse critério, fixado pela Constituição Federal e por todas as áreas do Direito Brasileiro, segue a diretriz da ONU, incluindo o UNICEF e a UNESCO, em considerar como crianças todas as pessoas com menos de 18 anos, como se detalhará adiante.

¹¹⁶ A linguagem aqui utilizada é a da lei. Os autores adotam terminologia contemporânea, mais adequada, para nomear tais pessoas, como “pessoas com deficiência mental”, etc.

Outro exemplo em que a lei confere condição de vulnerabilidade é nas relações de consumo: O artigo 4, I do Código de Defesa do Consumidor (CDC), estabelece o princípio norteador do direito do consumidor “*reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;*”

Nesse sentido a legislação estabelece que vulnerável é a parte mais fraca da relação, sendo que, reconhecidamente, o consumidor é o vulnerável. Essa constatação se faz em três âmbitos distintos, quais sejam, econômico, técnico e jurídico ou científico – é o fornecedor quem detém com superioridade todos esses poderes e conhecimentos, se comparado ao consumidor.

Outro exemplo de vulnerabilidade prevista na legislação é a que consta na Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06), nos casos de violência doméstica.

A Lei Maria da Penha¹¹⁷ confere tratamento diferenciado à mulher vítima de violência doméstica e familiar, por considerá-la vulnerável diante da evidente desproporcionalidade física existente entre a agredida e o agressor (homem). Além disso, a lei deve ser aplicada contra a violência no núcleo familiar, levando em conta a relação de gênero, diante da desigualdade socialmente constituída. A vulnerabilidade da mulher é, pois, presumida na lei, cuja incidência alcança todas as mulheres, independentemente da análise concreta de sua raça, idade, escolaridade, situação econômica, projeção social ou qualquer elemento condicionante. Nesses casos, a presunção de hipossuficiência da mulher implica a necessidade de o Estado oferecer proteção especial para ree-

¹¹⁷ O nome da lei se refere à Maria da Penha, uma mulher que sofreu diversas violências infligidas pelo seu companheiro, sem que as autoridades brasileiras lograssem protegê-la. O caso foi levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA e ficou conhecido como Caso Maria da Penha, resultando em recomendações da CIDH ao Estado brasileiro para alterar seu marco legal. A lei Maria da Penha é, desta forma, resultado das pressões internacionais e nacionais para proteger as mulheres da violência masculina.

quilibrar a desproporcionalidade existente, constitui-se em pressuposto de validade da própria lei.

Tema relevante é o do reconhecimento jurídico da vulnerabilidade de migrantes forçados pela lei brasileira sobre refúgio¹¹⁸, e, mais recentemente, pela concessão de vistos humanitários pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) a haitianos, que influenciou a previsão do visto humanitário na nova Lei de Migração¹¹⁹.

Assim, a vulnerabilidade nas Ciências Jurídicas está relacionada a condições físicas, ou que levam em conta relações de poder econômico, ou de construção social que acabam diferenciando as pessoas e as partes em determinadas relações da vida civil e jurídica.

3. As vulnerabilidades para os Direitos Humanos

Como já se disse, são vulneráveis todos aqueles que tem diminuídas, por diferentes razões, suas capacidades de enfrentar as eventuais violações de direitos humanos básicos, sendo necessária sua proteção internacional e interna em cada Estado nacional.

Muitas vezes essa diminuição de capacidades está associada a uma condição que permite identificar o indivíduo como membro de um grupo específico que, como regra, está em condições de clara desigualdade material em relação a um grupo majoritário.

Nesse sentido é que são revelados os direitos especiais – direitos de titularidade de grupos determinados, que deveriam contar com maior proteção em razão da sua condição de vulnerabilidade, por distintas razões: idade; condição física e mental; gênero; origem nacional; ou por terem sofrido, historicamente e de maneira incisiva, violação de seus direitos.

¹¹⁸ Lei 9.474/1997.

¹¹⁹ Lei 13.445/2017.

Desta forma, podem ser identificados diversos grupos vulneráveis. Os autores elegem aqui alguns grupos que são particularmente relevantes na realidade brasileira: mulheres, crianças e adolescentes, povos tradicionais e afrodescendentes e pessoas com deficiência. Esses grupos são analisados a seguir.

3.1. Mulheres: a questão de gênero

O gênero é uma categoria de análise que permite distinguir e separar o biológico, atribuído ao sexo, do cultural, determinado por gênero e por meio do qual funções, responsabilidades e oportunidades são conferidas a homens e mulheres. É uma condição que coloca as mulheres em situação de especial vulnerabilidade, mesmo que elas não sejam minoria numérica no Brasil.¹²⁰ Essa vulnerabilidade pode variar em função do poder que estas mulheres têm nas sociedades em que vivem, pela violação de direitos laborais (por exemplo, recebimento de salário inferior ao dos homens pelo mesmo trabalho), violação de direitos em geral, como condições básicas de dignidade, o direito à vida, à liberdade, à educação, à saúde.

O gênero é uma construção discursiva e cultural dos sexos biológicos. Assim, as relações de gênero são «construções sociais» que mudam de uma sociedade para outra ao longo do tempo, caracterizando-se por ser suscetível a modificação, reinterpretação e construção.¹²¹

Discutir os conceitos de “sexo” e “gênero” permite entender a violência contra as mulheres como fenômeno histórico, resultado da construção

¹²⁰ De acordo com dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2015), o número de mulheres no Brasil é superior ao de homens. 48,52% da população brasileira é composta por homens e 51,48% por mulheres. PNAD. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. 2015. Consultado em: 05/02/2018. Disponível em: <https://teen.ibge.gov.br/sobre-o-brasil/populacao/quantidade-de-homens-e-mulheres.html>

¹²¹ SCOTT, J. W. Gender: A Useful Category of Historical Analysis. In: *The American Historical Review*, vol. 91, n° 5. 1986. Consultado em: 0/11/2017. Disponível em: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1864376?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21104752748101>.

de relações de desigualdade de gênero socialmente construídas. Como bem explica e sustenta Barbara Cunha (2014), a violência contra a mulher “(...)é um fenômeno histórico, resultado das relações de desigualdade de gênero, juntamente com desigualdades de classe, raça e sexualidade.” E a autora completa: “(...)Não se pode analisar as relações de gênero sem compreendê-las em seu contexto histórico, econômico e social.” Cunha indica claramente que a violência contra a mulher não pode ser compreendida como circunscrita à violência física, “(...)mas como uma ruptura de qualquer forma de integridade das mulheres: física, psicológica, sexual, moral, independentemente do ambiente em que ocorre, tanto no espaço público quanto no privado”.¹²²

A violência baseada em gênero é qualquer ação ou conduta, baseada em seu gênero, que causa morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico, tanto no âmbito público como no privado. Essa condição de desigualdade de gênero causa extrema vulnerabilidade às mulheres. Geralmente é associada a algum tipo de agressão, seja através de ameaças, ofensas, ferimentos físicos, abuso, violações, entre outros. Constitui, assim, uma violação dos direitos humanos e um problema global de saúde pública. Por outro lado, caracteriza-se como uma violência que silencia, racionaliza, nega e não é aceita pelos indivíduos e pela sociedade.¹²³

Vários fatores estruturais e simbólicos são a base da violência de gênero. É fundamental observar que a dependência social, econômica, afetiva, a falta de oportunidades e a equidade no mundo do trabalho são condições que intensificam a situação de vulnerabilidade e evitam quebrar os ciclos intergeracionais de violência contra as mulheres.

¹²² CUNHA, Barbara Madruga. Violência contra a mulher, direito e patriarcado: perspectivas de combate à violência de gênero. 2014. Consultado em: 1/11/2017. Disponível em: <http://www.direito.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2014/12/Artigo-B%C3%A1rbara-Cunha-classificado-em-7%C2%BA-lugar.pdf>

¹²³ CASTILHO, Elizabeth. *Feminicidio. Mujeres que mueren por violencia intrafamiliar en Colombia*. Bogotá: Profamilia, 2007, p. 18.

3.2. Crianças e adolescentes

A idade faz de crianças e adolescentes¹²⁴ um grupo particularmente vulnerável, devido ao processo de formação das capacidades física, sensorial, mental e intelectual. A Declaração Universal dos Direitos Humanos prevê que a infância tem direito a cuidados e assistência especiais, reconhecendo que a criança, para o pleno e harmonioso desenvolvimento de sua personalidade, deve crescer no seio da família, em um ambiente de felicidade, amor e compreensão. A Declaração dos Direitos da Criança afirma que *“(...)a criança, em virtude de sua falta de maturidade física e mental, necessita proteção e cuidados especiais, inclusive a devida proteção legal, tanto antes quanto após seu nascimento”*;

O artigo 227 da Constituição Federal (1988), e o Estatuto da Criança e Adolescente (1990), reconhecem à criança e ao adolescente o estado de sujeitos de direitos, protagonistas da sua própria história, titulares de direitos e obrigações próprios de sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento. Incorporam-se os princípios da Doutrina da Proteção Integral¹²⁵: dignidade da pessoa humana (art 227 CF), condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (art 6 ECA), prioridade absoluta (art 4 ECA), proteção integral (art. 3 ECA). Especificam-se direitos: vida, saúde, alimentação, educação, esporte e lazer, profissionalização e proteção do trabalho, cultura, dignidade, respeito, liberdade, convivência família e

¹²⁴ A Convenção dos Direitos da Criança considera criança todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes. Consultado em: 07/02/2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. O Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente caracteriza uma diferenciação entre criança e adolescente, no seu artigo 2, “criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.” Consultado em: 05/02/2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8069.htm.

¹²⁵ A Convenção dos Direitos Criança (1989), representa a condensação de todos os postulados da doutrina da proteção integral. A criança e adolescente aparecem como sujeitos de direito, enquanto pessoas em desenvolvimento. Convenção garante o desenvolvimento integral da criança e do adolescente e pressupõe a concomitante efetivação de direitos de diferentes matizes.

comunitária, moradia, ao não trabalho, brincar, liberdade sexual e visita íntima de adolescente privado de liberdade.

Mesmo com a proteção legal à criança e ao adolescente, dimensões de vulnerabilidade social, econômica, familiar, institucional, educacional, em que se encontram crianças e adolescentes do Brasil podem convertê-las em vítimas de diversas violências, como, por exemplo, tráfico de pessoas, para as mais variadas finalidades de exploração (exploração sexual, trabalho forçado, mendicância, entre outros).

No Brasil, verificam-se elevados números de casos de violência sexual contra crianças e adolescentes, o que poderia levar a reflexão sobre uma desigualdade estrutural da sociedade brasileira que é constituída não só pela dominação de classes, de gênero e de raça, mas marcada pelo *adultocentrismo* nas relações entre adultos e crianças¹²⁶.

O Relatório “Um Rosto Familiar: A Violência na Vida de Crianças e Adolescentes” (UNICEF)¹²⁷ indica que no Brasil, em 2014, a taxa de homicídios entre adolescentes homens negros foi quase três vezes maior que entre os brancos. A questão racial está ligada a questão da violência e das vulnerabilidades vivenciadas por esses adolescentes, uma vez que, segundo esse mesmo relatório, esses adolescentes tendem a viver em comunidades com níveis mais elevados de homicídio, com desigualdade social e de renda, disponibilidade de armas, presença de tráfico de drogas, uso generalizado de drogas e álcool, falta de oportunidades de emprego e com desorganização e segregação urbana. Nesse sentido, percebe-se que as vulnerabilidades existentes podem ser multicausais e podem estar presentes conjuntamente, somando-se e potencializando-se, agravando ainda mais a condição de vulnerabilidade integral.

¹²⁶ ECPAT. Relatório de Monitoramento de País sobre a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes no Brasil. Consultado em: 05/02/2018. Disponível em: http://www.ecpat.org/wp-content/uploads/legacy/CMR_BRAZIL_FINAL.pdf

¹²⁷ UNICEF, “Um Rosto Familiar: A Violência na Vida de Crianças e Adolescentes”, 2017. Consultado em: 02/02/2018. Disponível em: https://www.unicef.org/publications/files/Violence_in_the_lives_of_children_and_adolescents.pdf

3.3. A questão étnico-racial

Em muitas sociedades, as questões étnico-raciais marcam desigualdades e discriminações, impedindo o pleno desenvolvimento econômico, político e social de diversos grupos. Essas desigualdades remontam a quase quatro séculos de escravismo, que deixaram marcas profundas na sociedade brasileira, que são visíveis até os dias atuais. Claudia Durans ressalta que o racismo foi estruturante da sociedade brasileira, para a construção histórica do Estado, no sentido de justificar a exploração de homens, mulheres e crianças arrancadas da África, assim como de seus descendentes.¹²⁸ Esta autora ressalta também que a formação sociohistórica do Brasil criou uma situação estrutural de desigualdades que, mesmo com as intensas lutas sociais desenvolvidas pelos setores desfavorecidos, as quais garantiram algumas conquistas e direitos, elas não foram revertidas. Isso é corroborado, afirma a autora, pelos dados oficiais, que “(...)mostram as diferenças(...) existentes entre os brancos e não brancos, onde as populações negra e indígena ocupam os espaços mais desprivilegiados na sociedade e os piores indicadores de condições de vida e trabalho (...).¹²⁹

Dados do IPEA¹³⁰, indicam uma diferença entre a renda da população branca e a da população negra no Brasil. Se também se toma em conta a questão de gênero, observa-se que as mulheres negras são as mais afetadas em termos de renda. A ocupação mais importante destas continua a ser o trabalho doméstico, ao lado do serviço público e de outros setores da economia que cresceram consideravelmente nos últimos 20 anos.¹³¹

¹²⁸ DURANS, Claudia Alves. Revista Política Pública, São Luís, Número Especial, julho de 2014, p. 391-399. Consultado em: 05/02/2017. Disponível em: <http://www.periodico-seletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/2731/3930>.

¹²⁹ Idem, p 398.

¹³⁰ IPEA. Retrato das desigualdades de gênero e raça / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - 4ª ed. - Brasília: Ipea, 2011.

¹³¹ IPEA. Retrato das desigualdades de gênero e raça>. 1995-2015. Consultado em: 10/12/2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/170306_retrato_das_desigualdades_de_genero_raca.pdf

É necessário também analisar as taxas de educação. De acordo com dados da PNAD, realizados pelo IBGE, em 2015, 12,8 milhões de brasileiros com mais de 15 anos de idade - ou seja, 8% da população nessa faixa etária - não eram alfabetizados. Se considerarmos os diferenciais étnicos, observamos que, em 2015, apenas 4,9% das mulheres brancas com 15 anos ou mais eram analfabetas, enquanto que, do lado das mulheres negras, a percentagem atingiu 10,2%. A distância entre homens brancos e negros é semelhante.¹³²

A Lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas Raciais, garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência. Além das cotas para as Universidades, também há previsão de porcentagem das vagas de concursos públicos para negros e pardos, por meio da Lei nº 12.990/2014, trazendo consigo um modelo de implantação que busca amenizar desigualdades sociais, econômicas e educacionais entre raças.

Da mesma forma, de acordo com o “Mapa da Violência” do Brasil¹³³, dos 4.762 assassinatos de mulheres registradas em 2013, 50,3% foram cometidos por familiares e, em 33,2 % destes casos, o crime foi cometido por um parceiro ou ex-parceiro. Estas quase 5.000 mortes representaram 13 homicídios de mulheres por dia em 2013. Quanto às vítimas desta violência, a maioria eram mulheres negras ou mulatas (58,86%), seguidas de mulheres brancas (40,15%), oriental (0,53%) e indígena (0,46%). Nesse sentido, é essencial levar em consideração os dados relacionados às de-

¹³² IBGE. Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2016. 2016. Consultado em: 10/12/2017. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv97868.pdf>.

¹³³ FLACSO Brasil. Mapa da Violência 2015. Homicídio de Mulheres no Brasil. 2015. Consultado em: 02/12/2017. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf

sigualdades de gênero e etnicidade e combiná-los com os dados obtidos pela Pesquisa Nacional e combiná-los com os dados obtidos pela Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar, desenvolvido pelo IBGE¹³⁴. Esses dados permitem conhecer a conformação das casas brasileiras, o papel das mulheres, bem como compreender como as diversas vulnerabilidades (violência de gênero + questão étnico-racial) estão correlacionados.

Os indígenas tem sido vítimas de histórico etnocídio. Mas desde a Constituição de 1988, as violações aos povos indígenas se chocam com o reconhecimento e as garantias de seus direitos, as quais são marcadas por duas inovações importantes: a primeira reconhece os indígenas como sujeitos de direito; a segunda reconhece e garante os direitos originários às suas terras.

As principais garantias previstas incluem: assegurou-se aos povos indígenas o respeito à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições; reconhece-se aos índios no Brasil o direito à diferença; isto é: de serem índios e de permanecerem como tal indefinidamente. (artigo 231, CF); 2. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens; 3. Garante-se a utilização das suas línguas e processos próprios de aprendizagem no ensino básico (artigo 210, § 2º), inaugurando, assim, um novo tempo para as ações relativas à educação escolar indígena; 4. a responsabilidade de defender judicialmente os direitos indígenas inclui-se dentre as atribuições do Ministério Público Federal (art. 129, V); 5. processar e julgar a disputa sobre direitos indígenas é competência dos juízes federais (art. 109. XI); 6. o Estado deve proteger as manifestações das culturas populares, inclusive indígenas (art. 215, § 1); 7. respeito a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (art. 210, § 2).

Mas o Estatuto do Índio (1973), uma lei anacrônica com caráter assimilacionista, ainda permanece em vigor, e considera os indígenas

¹³⁴ Idem IBGE.

relativamente capazes, devendo ser tutelados pela Fundação Nacional do Índio-FUNAI. Essa condição os torna juridicamente vulneráveis; entretanto, mesmo exercendo à plenitude seus direitos de cidadania, os povos indígenas constituem grupo vulnerável pela violência física e cultural a que estão expostos em conflitos diários travados com produtores rurais, grileiros de terras e autoridades locais coniventes com práticas de expropriação ilegal de terras e genocídio indígena.¹³⁵

Nesses contextos, é fundamental analisar conjuntamente as variáveis de gênero, etnicidade e classe social, para identificar situações sociais que podem implicar em diversas vulnerabilidades.

3.4. Pessoas com deficiência

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência¹³⁶ reconhece que a deficiência é um conceito não definitivo, realçando que *“a deficiência resulta da interação entre pessoas com deficiência e barreiras comportamentais e ambientais que impedem sua participação plena e eficaz na sociedade de forma igualitária”*.

A deficiência não deve ser vista como um atributo intrínseco das pessoas. O progresso na melhoria pode ser realizado lidando com as barreiras que afetam pessoas com deficiência na vida diária. Nesse sentido, é fundamental que as pessoas com algum tipo de deficiência, tenham contempladas as condições para superação das barreiras que dificultam, limitam ou impedem a superação da deficiência, diminuindo suas condições de vulnerabilidade em decorrência da deficiência.

¹³⁵ Cabe destacar que o Brasil assinou A Declaração da ONU sobre os Povos Indígenas (2007), documento que garante o reconhecimento e a proteção internacional de seus direitos.

¹³⁶ PLANALTO. Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. 2006. Ratificada pelo Brasil em 2009, pelo DECRETO Nº 6.949, DE 25 DE AGOSTO DE 2009. Consultado em: 05/02/2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm.

O Relatório Mundial sobre a Deficiência (*World Report on Disability*)¹³⁷, revela a relação entre deficiência, pobreza e vulnerabilidade, apontando como as pessoas com deficiência apresentam piores perspectivas de saúde, níveis mais baixos de escolaridade, participação econômica restrita, e índices de pobreza mais elevados em comparação às pessoas que não têm deficiência. Esse relatório aponta que mais de um bilhão de pessoas em todo o mundo convivem com alguma forma de deficiência, dentre os quais cerca de 200 milhões experimentam dificuldades funcionais consideráveis.

A vulnerabilidade vivenciada por essas pessoas se deve, em grande medida, ao fato de enfrentarem barreiras no acesso a serviços como saúde, educação, emprego, transporte e informação. Tais dificuldades são ainda mais evidentes nas comunidades mais pobres, onde a deficiência se conjuga com outras vulnerabilidades, como a vulnerabilidade social e econômica.

As barreiras existentes, que impedem a participação plena de pessoas com deficiência na sociedade, não estão totalmente vinculadas à deficiência vivida, ou seja, a deficiência embora seja um limitador, não é uma condicionante absoluta, mas sim, a ausência de normas e de políticas públicas, que diminuem ou impossibilitam a eliminação desses elementos/variáveis limitadoras.

3.5.A violência como geradora de vulnerabilidade

O termo violência, de natureza polissêmica, é utilizado em muitos contextos. Foi definido pela OMS¹³⁸ como

¹³⁷ BANCO MUNDIAL, Relatório Mundial sobre a Deficiência/ World Health Organization, The World Bank; tradução Lexicus Serviços Lingüísticos. - São Paulo : SEDPcD, 2012. 334 p. Consultado em: 10/02/2018. Disponível em: http://www.iea.usp.br/eventos/documentos/9788564047020_por.pdf.

¹³⁸ KRUG, E. G. et al. Lozano R. Relatório mundial sobre violência e saúde. Geneva: World Health Organization, 2002. p. 380.

o uso intencional da força ou poder em uma forma de ameaça ou efetivamente, contra si mesmo, outra pessoa ou grupo ou comunidade, que ocasiona ou tem grandes probabilidades de ocasionar lesão, morte, dano psíquico, alterações do desenvolvimento ou privações.

A OMS¹³⁹ indica três grandes categorias de violência, que correspondem às características daquele que comete o ato violento:

- a violência coletiva, que inclui os atos violentos que acontecem nos âmbitos macrossociais, políticos e econômicos e caracterizam a dominação de grupos e do Estado;
- a violência auto-infligida, nomeia as agressões a si próprio e as automutilações;
- a violência interpessoal, subdividida em violência comunitária e violência familiar, que inclui a violência infligida pelo parceiro íntimo, bem como a violência em grupos institucionais, como escolas, locais de trabalho, prisões e asilos.

Outra categoria importante ao qual cabe o termo violência é a da violência estrutural¹⁴⁰, que se refere aos processos sociais, políticos e econômicos que reproduzem a fome, a miséria e as desigualdades sociais, de gênero e étnico-raciais. Essa violência ocorre sem a consciência explícita dos sujeitos, perpetua-se nos processos sócio-históricos, naturaliza-se na cultura e gera privilégios e formas de dominação.

Nessa concepção mais estrutural, a violência pode ser geradora de diversas vulnerabilidades. Ela oferece um marco à violência do comportamento e se aplica tanto às estruturas organizadas e institucionalizadas

¹³⁹ Idem.

¹⁴⁰ MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R. Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva. In: Hist. cienc. saúde-Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 4, n.3, p. 513-531, nov. 1997. Na década de 1960, o norueguês Johan Galtung dividiu a paz em duas categorias: paz positiva negativa, em que há ausência de violência; e paz positiva, em que há a construção da paz, por meio da prevenção e eliminação das várias formas de violência.

da família como aos sistemas econômicos, culturais e políticos que conduzem à opressão de grupos, classes, nações e indivíduos, aos quais são negadas conquistas da sociedade; ou mesmo impede-se o acesso a conquistas, tornando-os mais vulneráveis ao sofrimento, a privação de direitos, à morte.¹⁴¹

Porém, nem sempre a violência será igualmente percebida ou vivenciada da mesma forma por todos. Poderá se associar ao gênero, a outros elementos como idade, condições familiares, sociais, econômicas e culturais, deficiências, étnico-raciais, sem existir um caráter genérico de como é entendida e assimilada por cada pessoa.

No contexto de violência de gênero, pode-se considerar a mencionada Lei Maria da Penha como uma tentativa de criar mecanismos preventivos e de garantia de segurança, de construção de uma cultura da paz e da igualdade de gênero.

Outro exemplo refere-se ao tráfico de pessoas. O conceito do tráfico de pessoas, descrito no Protocolo de Palermo, fala da irrelevância do consentimento dado pela vítima no aceite ao tráfico de pessoas levando em conta sua condição de vulnerabilidade.

Pode ser analisado, igualmente, a população em situação de rua. Essa população é, sem dúvida, de extrema vulnerabilidade social, sendo alvo constante de atos de violência, de particulares e do próprio Estado, em níveis extremamente alarmante nas cidades brasileiras. Mais do que estar em situação de vulnerabilidade, essas pessoas vivem em estado permanente de vulnerabilidade, pois não tem documentos, nem moradia, dinheiro ou trabalho; vulneráveis por não terem acesso à educação ou acesso à saúde básica.

¹⁴¹ COELHO, E. et all. (Org). Violência: definições e tipologias. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2014. 32 p

Conclusão: por uma perspectiva interdisciplinar do conceito de vulnerabilidade para os direitos humanos.

A aproximação do conceito de vulnerabilidade a uma abordagem interdisciplinar para os Direitos Humanos não é simples, porém, é necessária. Conforme pôde-se verificar o dinâmico conteúdo nele contido, onde os alcances e limites podem ser potencializados e utilizados das mais diversas formas, ampliando sentidos.

Por outro lado, aproximar a vulnerabilidade de uma abordagem interdisciplinar para os Direitos Humanos apresenta dificuldades, a começar em termos de oposição monismo x pluralismo. O primeiro refere-se à ciência tradicional, que constitui o paradigma dominante: cientificista, utilizando como critério de verdade a facticidade baseada na racionalidade científica global, universalizante.¹⁴² Por outro lado, o múltiplo poderia ser ligado a uma perspectiva pós-moderna de concepção de um novo paradigma científico, conforme o qual a pluralidade e a tolerância representam os valores de legitimação da verdade.¹⁴³

Dialogar com essas duas formas de pensar é um dos desafios contemporâneos postos, compreendendo a unidade na diversidade, tentando dialogar de forma interdisciplinar sem deixar que se perca a identidade de cada ciência, estabelecendo relações efetivas entre as áreas do saber que são mais do que simples somatórias de conhecimentos de diferentes naturezas e origens e que potencializam conceitos.

É imprescindível procurar caminhos teórico-metodológicos que permitam incorporar perspectivas multidimensionais, integrando esforços de diferentes ciências e campos do saber num objetivo integrado, a fim

¹⁴² SANTOS, B. de S. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. São Paulo: Cortez, v.I, 2000. 415p.

¹⁴³ FAVARETTO, C. F. Unidade e multiplicidade no debate sobre o pós-moderno. In: MARTINELLI, Maria L.; ON, M. L. R.; MUCHAIL, S. T. (Org.). In: O uno e o múltiplo nas relações entre as áreas do saber. São Paulo: Educ, Cortez, 1995. p.29-36.

de construir um conceito de vulnerabilidade que incorpore a perspectiva interdisciplinar para reforçar o reconhecimento e a proteção dos Direitos Humanos.

Conciliar, agregar, amalgamar: eis a expectativa mais ambiciosa da pesquisa e da construção teórica na tentativa de alcançar uma abordagem interdisciplinar do conceito de vulnerabilidade para os Direitos Humanos.

Bibliografia

- ABRAMOVAY M, CASTRO MG, PINHEIRO LC, LIMA FS, MARTINELLI CC. Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas. Brasília: UNESCO, 2002. Consultado em: 03/12/2017. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127138por.pdf>.
- ADORNO, Rubens C. F. CAPACITAÇÃO SOLIDÁRIA. Um olhar sobre os jovens e sua vulnerabilidade social. São Paulo: Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária, 2001. Consultado em: 15/12/201. Disponível em: <http://dspace.fsp.usp.br/xmlui/bitstream/handle/bdfsp/673/ado001.pdf?sequence=1>.
- AYRES JR, FRANÇA Júnior I, CALAZANS GJ, SALETTI Filho HC. O conceito de vulnerabilidade e as práticas de saúde: novas perspectivas e desafios. In: Czeresnia D, Freitas CM, editors Promoção da saúde: conceitos, reflexões, tendências. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2003.
- BANCO MUNDIAL, Relatório Mundial sobre a Deficiência/ World Health Organization, The World Bank; tradução Lexicus Serviços Linguísticos. - São Paulo: SEDPcD, 2012. 334 p. Consultado em: 10/02/2018. Disponível em: http://www.iea.usp.br/eventos/documentos/9788564047020_por.pdf.
- BERTOLLOZI, et all. Os conceitos de vulnerabilidade e adesão na Saúde Coletiva. In: Rev. Escola Enfermagem USP. São Paulo. 43(Esp 2). 2009.1326-30.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, vol. 4.
- BRUSEKE, F. J. Risco e Contingência. Os paradigmas da modernidade e sua contestação. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Florianópolis. 1ª. Edição. 2006, 69-80 pp.
- CASTILHO, Elizabeth. Femicídio. Mujeres que mueren por violencia intrafamiliar en Colombia. Bogotá: Profamilia, 2007.
- CONVENÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA. Disponível em: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 08/02/2018.

- COELHO, E. et all. (Org). *Violência: definições e tipologias*. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis : Universidade Federal de Santa Catarina, 2014. 32 p.
- CUNHA, Barbara Madruga. *Violência contra a mulher, direito e patriarcado: perspectivas de combate à violência de gênero*. 2014. Consultado em: 1/11/2017. Disponível em: <http://www.direito.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2014/12/Artigo-B%C3%A1rbara-Cunha-classificado-em-7%C2%BA-lugar.pdf>.
- CUTTER, S. Vulnerability to environmental hazards. In: *Progress in Human Geography*, v. 20. n. 4, dez. 1996. p. 529-539. Consultado em: 10/12/2017. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/030913259602000407>.
- CUTTER, S. The vulnerability of science and the science of vulnerability. In: *Annals of the Association of American Geographers*, v. 93, n. 1, 2003 e p. 1-12. Consultado em: 10/12/2017. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-8306.93101/full>.
- DURANS, Cláudia Alves. *Revista Política Pública*, São Luís, Número Especial, julho de 2014, p. 391-399. Consultado em: 05/02/2017. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/2731/3930>.
- ECPAT. *RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DE PAÍS SOBRE A EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL*. Consultado em: 05/02/2018. Disponível em: http://www.ecpat.org/wp-content/uploads/legacy/CMR_BRAZIL_FINAL.pdf.
- ESTATUTO DA CRIANÇA E ADOLESCENTE. Acesso em: 0/02/2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8069.htm.
- FAVARETTO, C. F. Unidade e multiplicidade no debate sobre o pós-moderno. In: MARTINELLI, Maria L.; ON, M. L. R.; MUCHAIL, S. T. (Org.). *O uno e o múltiplo nas relações entre as áreas do saber*. São Paulo: Educ, Cortez, 1995. p.29-36.
- FILGUEIRA, C. H. Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes. In: CEPAL. *Seminario Vulnerabilidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001. Consultado em: 10/12/2017. Disponível em: <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/8283/cfilgueira.pdf>.
- FLACSO Brasil. *Mapa da Violência 2015. Homicídio de Mulheres no Brasil*. 2015. Consultado em: 02/12/2017. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf
- FLECK MP. The World Health Organization instrument to evaluate quality of life (WHOQOL-100): characteristics and perspectives. *Cienc Saude Coletiva*, 2000.
- HOPENHAYN, M. A cidadania vulnerabilizada na América Latina. In *Revista Brasileira de Estudos de População*, Belo Horizonte, ABEP, v.19, n.2, jul./dez.2002, p.5- 18

- IBGE. Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2016. 2016. Consultado em: 10/12/2017. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv97868.pdf>.
- IPEA. Retrato das desigualdades de gênero e raça / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - 4ª ed. - Brasília: Ipea, 2011.
- IPEA. Retrato das desigualdades de gênero e raça>. 1995-2015. Consultado em: 10/12/2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/170306_retrato_das_desigualdades_de_genero_raca.pdf.
- KRUG, E. G. et al. Lozano R. Relatório mundial sobre violência e saúde. Geneva: World Health Organization, 2002. p. 380.
- MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R. Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva. In: Hist. cienc. saude-Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 4, n.3, p. 513-531, nov. 1997.
- MOSER, C. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. Washington D.C: World Bank, 1998. Consultado em: 15/12/2017. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/NelsonCervantes/moser-46195639>.
- Youth violence in Latin America and the Caribbean: costs, causes, and interventions. Washington D.C: World Bank, 1999. Consultado em: 15/12/2017. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/Youth_Violence_in_Latin_America_and_the_Caribbean_.pdf.
- OVIDEO, Rafael A. M. CZERESNIA, Dina. O conceito de vulnerabilidade e seu caráter biossocial. Scielo. Interface Comunicação, Saúde e Educação. 2014. Consultado em: 10/11/2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/icse/2015nahead/1807-5762-icse-1807-576220140436.pdf>.
- PLANALTO. Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. 2006. Ratificada pelo Brasil em 2009, pelo Decreto nº 6.949/2009. Consultado em: 05/02/2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Protocolo de Palermo. Consultado em: 06/02/2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm.
- PNAD. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. 2015. Consultado em: 05/02/2017. Disponível em: <https://teen.ibge.gov.br/sobre-o-brasil/populacao/quantidade-de-homens-e-mulheres.html>.
- SANT'ANNA, Ana. Homicídios entre adolescentes no Sul do Brasil: situações de vulnerabilidade segundo seus familiares. In: Cadernos Saúde Pública, Rio de Janeiro, 21(1), jan-fev, 2005 e 120-129 pag.
- SANTOS, B. de S. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. São Paulo: Cortez, v.I, 2000. 415p.

- SCHUMANN, Livia R. M. A. A multidimensionalidade da construção teórica da vulnerabilidade: análise histórico-conceitual e uma proposta de índice sintético. Dissertação de Mestrado. 2014. Consultado em: 29/11/2017. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17001/1/2014_LiviaRejaneMiguelAmaralSchumann.pdf.
- SCOTT, J. W. Gender: A Useful Category of Historical Analysis. In: *The American Historical Review*, vol. 91, n° 5. 1986. Consultado em: 0/11/2017. Disponível em: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1864376?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21104752748101>.
- VIGNOLI, J.R. Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes. Santiago de Chile: CEPAL, 2001. (Serie Población y Desarrollo, n.17). Consultado em: 05/12/2017. Disponível em: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2001/S018659.pdf>.
- UNICEF, “Um Rosto Familiar: A Violência na Vida de Crianças e Adolescentes”, 2017. Consultado em: 02/02/2018. Disponível em: https://www.unicef.org/publications/files/Violence_in_the_lives_of_children_and_adolescents.pdf.

**DIREITOS HUMANOS, MIGRAÇÕES E SEGURANÇA NO DISCURSO
POLÍTICO FRANCÊS: UM ESTUDO SOBRE A PROIBIÇÃO DO USO DE
VESTIMENTAS QUE OCULTAM O ROSTO DE 2010¹⁴⁴**

Janine Hadassa Oliveira Marques de Borba

Universidade Federal do ABC

E-mail: janine.hadassa@hotmail.com

Julia Bertino Moreira, PhD

Universidade Federal do ABC

E-mail: juliabertino@yaho.com.br

Resumo

O estudo busca investigar como as temáticas dos Direitos Humanos, das Migrações e da Segurança Nacional estão fortemente relacionadas à adoção da lei 2010-1192 que proibiu o uso de vestimentas que encobrem o rosto em todo o espaço público da França. Pretende-se explorar a influência do paradigma republicano sobre a agência estatal no momento da discussão e da aplicação da lei. Utilizamos o litígio S.A.S versus France da Corte Europeia de Direitos Humanos como estudo de caso. A metodologia explorou fontes bibliográficas e análise documental da sentença, além da legislação francesa e Convenção Europeia de 1950.

Palavras-chave: direitos humanos; republicanismo francês; proibição; véu islâmico.

¹⁴⁴ Pesquisa de iniciação científica desenvolvida de agosto/2016 a agosto/2017 com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil (CNPq) desenvolvida pela autora sob orientação da co-autora. Os resultados da pesquisa foram apresentados como trabalho de conclusão de curso para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC.

Abstract

This article explores how Human Rights, Migrations and National Security are strongly related to the adoption of the law prohibiting the use of clothing that covers the face in France's public space. The main purpose is to highlight the influence of the republican paradigm on the state agency during the discussion regarding the law approval. The S.A.S versus France case in the European Court of Human Rights was employed as case study. The methodology focused on bibliographical sources and documental analysis of the sentence as well as the French legislation and the 1950's European Convention.

Keywords: human rights; french republicanism; prohibition; islamic veil.

INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Para analisar os aspectos relativos à lei que proibiu o uso de vestimentas que cobrissem a face em espaços públicos na França, faz-se necessário entender a questão a partir de sua problemática com os direitos humanos e a soberania nacional – o que inclui a política de imigração e a política de segurança nacional.

A lei resulta de uma série de intentos anteriores que visavam coibir a presença e a expressão estrangeira na França. Em termos objetivos, trata-se de um assunto da dimensão migratória, mas seus desdobramentos envolvem um entendimento sobre os direitos humanos e uma perspectiva estratégica de segurança. Os primeiros esforços se direcionaram a reduzir o fluxo migratório de imigrantes maghrebins porque estes eram considerados imigrantes inassimiláveis. Para o Estado francês, a integração de imigrantes é avaliada segundo o seu potencial de assimilação, isto é, a capacidade de incorporar os valores e os costumes republicanos. Seguindo esse objetivo, a institucionalidade francesa buscou cercar a presença legal desses imigrantes alterando as leis relativas à perma-

nência, ao casamento e à descendência segundo critérios da agenda de segurança nacional¹⁴⁵.

Em 2004, após décadas de tentativas frustradas em reduzir a presença estrangeira islâmica na França, o princípio da laicidade emerge como centro de uma controversa lei: a norma que proibiu o uso de quaisquer artefatos religiosos em espaços educacionais do país¹⁴⁶. Os elementos discursivos mobilizados em favor da lei vão além da defesa da neutralidade estatal, apresentam, de fato, a reafirmação da predominância estatal na formação cívica do cidadão. Isso quer dizer que no âmbito público (e em todos os lugares em que o Estado é representado) não deverão existir outras representações concorrentes, sejam elas religiosas, comunitárias, étnicas etc.

Neste contexto, a lei que proibiu o uso do véu islâmico em espaços públicos em 2010¹⁴⁷ é definida como uma ação que consolidou uma tendência que já estava paulatinamente presente na política francesa: a securitização da imigração. A literatura especializada identifica uma tendência securitizadora que inseriu os temas relativos à imigração internacional dentro de uma agenda de segurança¹⁴⁸. Tal constatação é comumente utilizada por autores que estudam a imigração, entretanto, existem debates acerca do momento exato em que tal tendência se iniciou.

¹⁴⁵ REIS, Rosana Reis - Migrações internacionais e identidade nacional no contexto da globalização: o caso francês. Campinas: UNICAMP, 1997.

¹⁴⁶ ASSEMBLÉE NATIONALE - Projet de loi relatif à l'application du principe de laïcité dans les écoles, collèges et lycées publics n° 228/2004. Consultado em: 8 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/laicite.asp>.

¹⁴⁷ ASSEMBLÉE NATIONALE - Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public n° 254/2010. Consultado em: 8 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.assembleenationale.fr/13/ta/ta0524.asp>.

¹⁴⁸ REIS, Rosana Rocha - Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.

^WAEVER, Ole - The EU as a security actor. In *International relations theory and the politics of European integration: Power, security and community*. London: Routledge, 2000.

^TANNO, Grace - A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. In *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro. V. 25, N.º 1, 2003 47-80.

Duas concepções majoritariamente emergem nesta discussão. A primeira se direciona aos atentados do 11 de Setembro que teriam marcado uma mudança estrutural no que tange à segurança internacional. Os exemplos ligados a este fato são o supermonitoramento dos imigrantes e a restrição da liberdade de circulação que se observaram particularmente nos países do Norte. Contudo, outras interpretações (estas mais ligadas à análise dos dispositivos internos de securitização) encaram a securitização da imigração como resultado de inúmeros intentos internos que já eram mobilizados em favor de uma imigração “branca” e supostamente “fácil de assimilar”¹⁴⁹.

Um fator agravante nesta análise é o acirramento das ações do terrorismo transnacional que, de fato, transpareceu a fragilidade das fronteiras externas. Na França, o terrorismo alcançou graus elevados na agenda de política externa porque pressionou o país a adotar medidas restritivas à circulação de estrangeiros. É ainda um desafio para a União Europeia encontrar meios para diminuir a insegurança originada pela livre circulação dentro do espaço Schengen.

Nesse sentido, as estratégias de defesa nacionais contra o terrorismo transnacional frequentemente serviram para legitimar a tomada de decisões autoritárias dentro da França. A aprovação da lei que proibiu o uso de vestimentas que encobrem o rosto em espaços públicos está nesse contexto, e por essa razão, é preciso evidenciar os eixos que permeiam essa discussão: migrações, segurança nacional e direitos humanos.

Além disso, partimos do pressuposto de que a lei evidencia elementos essencialmente republicanos, os quais estão inerentemente ligados à concepção francesa de nação. Os argumentos levantados para a adoção da lei registram a defesa de uma identidade nacional, na qual um cidadão é aquele que exerce função pública (o termo se refere à disposição

¹⁴⁹ op. cit.

de exercer a cidadania publicamente)¹⁵⁰. A lei foi adotada, dentre outras motivações, pela primazia da identificação do rosto, sem a qual a interação social é prejudicada. Nesse sentido, o Estado republicano teria o dever de prezar pela interação social de todos, razão pela qual ninguém, nesta jurisdição, poderia se negar a fazê-lo¹⁵¹.

Assim, pretende-se analisar como a legislação nacional francesa relativa ao caso do véu apresenta elementos discursivos essencialmente republicanos e que, posteriormente, foram amparados na Corte Europeia de Direitos Humanos na sentença que legitimou a aplicação da lei na França. O caso evidencia uma tensão latente entre o poder discricionário do Estado nacional, independente e soberano, frente a duas interpretações conflitantes de Direitos Humanos, a universalista e a multicultural.

Ao longo desse estudo, a metodologia se baseou em fontes bibliográficas e documentais (obras acadêmicas, legislações e convenções). A técnica da análise documental foi aplicada ao estudo de caso (a sentença jurídica proferida pela Corte Europeia de Direitos Humanos no caso “S.A.S versus France” de 2014) o que, ao final, embasou as conclusões.

Republicanismo e o multiculturalismo: por que evocam diferentes concepções de direitos humanos?

A racionalidade republicana que conhecemos e definimos como determinante para a prática política francesa tem suas origens na Revolução Francesa, evento que possibilitou a transição do Estado Absolutista para um Estado moderno pela legitimidade advinda do povo. A partir deste evento, o Republicanismo se estabeleceu como a ideologia predominante no cenário político formando o que se entende nos dias atuais como o consenso republicano. Dessa forma, os partidos políticos, independentemente de posições progressistas ou conservadoras, compartilham de uma moral republicana.

¹⁵⁰ REIS, Rosana Rocha - Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.

¹⁵¹ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS – S.A.S. versus France. Consultado em: 12 de janeiro 2018. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145240>.

O que define a prática republicana? O republicanismo não só marca o momento em que a racionalidade supera a tirania. O que se entende por “prática republicana” é relacionado à sobreposição do público ao privado, da oligarquia à legitimidade popular, da autoridade divina concedida à iluminação, do despotismo à supremacia das leis. Em termos objetivos, os valores republicanos basearam os valores democráticos – embora sejam comumente definidos como iguais, os valores republicanos e os valores democráticos possuem diferenças significativas. Segundo Nicolet¹⁵², o republicanismo é ao mesmo tempo uma filosofia, um sistema institucional e uma tendência política, é uma moral carregada de um valor ideológico que expressa uma atitude, uma presença e uma explicação de mundo¹⁵³.

As relações que surgiram do republicanismo ainda pautam a sociedade francesa contemporânea, especialmente no que diz respeito ao pertencimento do sujeito à sociedade. Na sociedade pós-revolução, era necessário apenas manifestar os ideais republicanos para ser considerado um cidadão francês. A nação francesa nasce, portanto, da vontade coletiva de pertencimento de indivíduos autônomos¹⁵⁴.

A partir daí, o pacto social emana da composição de tais indivíduos autônomos unidos em razão do compartilhamento dos ideais republicanos. Esta determinação é o que define a identidade cívica nacional francesa, pois estabeleceu um padrão cívico a ser seguido por todos os cidadãos¹⁵⁵.

O entendimento da identidade cívica republicana transcende a laicidade e o secularismo. São de fundamental importância para a racionalidade francesa a liberdade e o confronto de opiniões, bem como o discurso e a cientificidade. A moral republicana estabelece a igualdade universal como alicerce da sociedade. Esse estatuto é altamente relevante para compreendermos a razão pela qual todos os indivíduos são reconhecidos

¹⁵² NICOLET, Claude - *L'idée républicaine em France (1789-1924)*. Paris: Gallimard, 1994.

¹⁵³ REIS, Rosana Reis - *Migrações internacionais e identidade nacional no contexto da globalização: o caso francês*. Campinas: UNICAMP, 1997.

¹⁵⁴ op. cit.

¹⁵⁵ op. cit.

segundo a sua vocação cidadã. Por isso, a sociedade francesa resulta de uma articulação cidadã intrinsecamente direcionada à solidariedade, ao bem-estar coletivo e à razão. São nesses termos que a frase “liberdade, igualdade e fraternidade” resume o ideal da sociedade francesa¹⁵⁶.

Ainda que o republicanismo predomine enquanto pensamento e prática política, existem outras doutrinas que emergem como alternativas e disputam forças no seio da sociedade e da agência estatal. O republicanismo é comumente posto em debate face ao tradicionalismo político cuja característica essencial é diferenciar os homens em razão de suas diferenças culturais e suas diferenças “de sangue”.

No mesmo período do surgimento do pensamento republicano, o pensamento tradicionalista buscou enraizar-se em ideias de pertencimento tradicional cuja função não está no ideal cívico, tampouco na “livre manifestação de ideias”, mas nos laços sanguíneos que unem o indivíduo a uma tradição familiar. Desse modo, o pertencimento característico do tradicionalismo é determinado pelos laços familiares do indivíduo, ou seja, são estes laços que determinam se o indivíduo pertence ao território¹⁵⁷. O tradicionalismo formou suas bases em meio aos contrarrevolucionários que contrariavam a queda do absolutismo¹⁵⁸¹⁵⁹. A partir daí, as doutrinas se distanciaram abissalmente¹⁶⁰.

Os tradicionalistas ainda consideram a influência da igreja católica na fundação da nação francesa, por outro lado, os republicanos defen-

¹⁵⁶ op. cit.

¹⁵⁷ Princípio conhecido no direito de nacionalidade como *Jus Sanguinis*.

¹⁵⁸ O Movimento contrarrevolucionário é considerado o primeiro levante de direita na história.

¹⁵⁹ REIS, Rosana Reis - Migrações internacionais e identidade nacional no contexto da globalização: o caso francês. Campinas: UNICAMP, 1997.

¹⁶⁰ Existe ainda uma interpretação mística da criação da nação francesa e esta se baseia na promessa do rei Clóvis ao se converter ao catolicismo após vencer a guerra de Tolbiac. O rei teria tido um sentimento de pertencimento e honra, mesmo antes do Estado francês ter surgido como conhecemos hoje. Para os tradicionalistas místicos, o catolicismo tem importância na fundação da nação. Contudo, não existem provas desse acontecimento. REIS, Rosana Reis - Migrações internacionais e identidade nacional no contexto da globalização: o caso francês. Campinas: UNICAMP, 1997.

dem veemente a laicidade e o secularismo como alicerces da nação. A ingerência da igreja católica é abominável para estes, devido à relação intrínseca entre o público, o racional e o universal em contraposição ao pessoal, ao privado e à autoridade ilegítima. Para os republicanos, as religiões e suas autoridades devem ser confinadas ao âmbito privado, não podendo concorrer com a autoridade estatal¹⁶¹.

A igualdade formal concebida sob o republicanismo não abre precedente para que a dimensão religiosa pautar a vida pública. Entretanto, sob o tradicionalismo, o Estado não é revestido de uma autoridade impessoal nem é compartilhável porque ele é próprio de um povo¹⁶².

Em dissonância a estas duas versões, o multiculturalismo surge questionando as bases filosóficas dos pensamentos anteriores e lança luz, sobretudo, à redução da importância da nacionalidade para a definição dos termos da cidadania. O multiculturalismo inverte a lógica republicana quando advoga pela igualdade no reconhecimento da diferença: a igualdade formal republicana, que a todos nivela e uniformiza, é uma filosofia inerentemente desigual e insuficiente para dirimir as tensões sociais da sociedade contemporânea.

Em suma, a vertente multicultural defende que a nacionalidade seja um direito não fundado em tradições culturais, é por essa razão que essa vertente foi ampliada através das reivindicações de grupos minoritários, especialmente os imigrantes. Mas pelo fato de que a França é reconhecida como um triunfo da razão, e considerando que a liberdade formal é universal, as demandas identitárias não têm vazão na democracia francesa porque não podem ser universalizadas. De outro modo, as demandas identitárias seriam capazes de alterar o tratamento universal-

¹⁶¹ O secularismo consagrou a laicidade como um valor republicano quando esta foi inserida na Constituição de 1905 (op. cit).

¹⁶² Tais contradições ontológicas estabelecem diferenças ideológicas que convém ressaltar: se para o republicanismo todos os homens são iguais, para o tradicionalismo todos os homens possuem diferenças essenciais, de modo que impera a máxima “nem todos os homens são iguais”. REIS, Rosana Reis - Migrações internacionais e identidade nacional no contexto da globalização: o caso francês. Campinas: UNICAMP, 1997.

mente igualitário entre os cidadãos e eventualmente minaria o estatuto da igualdade formal estabelecida desde a fundação da república¹⁶³. Os multiculturalistas, por outro lado, exigem o reconhecimento da diferença em forma de lei e para tal é preciso, antes de tudo, reconhecer que os direitos humanos não são universais.

Dentro do escopo republicano não há qualquer outra identidade senão a nacional, com efeito, não há diferença que distinga os homens que seja legítima aos olhos do Estado. Ademais, as demandas identitárias são comumente associadas a uma ideia de ameaça à coesão societal¹⁶⁴. Apesar das diferenças substanciais, republicanismo e tradicionalismo compartilham da visão de um Estado forte cuja função é ser guardião de um determinado objeto de referência (liberdade formal, cultura, tradição). Entretanto, ambos compartilham o ideal de uma sociedade homogênea na qual se recusa implicitamente a alteridade. Se o republicanismo recusa a aceitação das diferenças em favor de uma igualdade universal, o tradicionalismo o faz visando uma diferença não conciliadora, uma diferença que é excludente¹⁶⁵.

O triunfo de uma concepção multiculturalista, por outro lado, requer uma mudança paradigmática no Estado de Direito capaz de inserir os direitos culturais alterando as visões tradicionais ou conciliando-as àqueles. A resistência ao multiculturalismo não vinha apenas de setores conservadores da direita republicana, como também de setores progressistas que criticavam o caráter *determinista* da diferença substituindo a ideia de nação pela ideia de “sujeitos de grupos”. Esta é uma das críticas feitas pela perspectiva comunitarista nacionalista que relaciona o

¹⁶³ REIS, Rosana Reis - Migrações internacionais e identidade nacional no contexto da globalização: o caso francês. Campinas: UNICAMP, 1997.

¹⁶⁴ op. cit.

¹⁶⁵ REIS, Rosana Reis - Migrações internacionais e identidade nacional no contexto da globalização: o caso francês. Campinas: UNICAMP, 1997.

multiculturalismo a uma total desconexão do indivíduo da vida social levando, de fato, a uma cidadania individualista¹⁶⁶.

Apesar de a hegemonia republicana perdurar desde a Segunda Guerra Mundial, as ideologias alternativas exercem uma pressão constante neste paradigma político e questionam a capacidade republicana de reduzir os conflitos sociais, particularmente aqueles relacionados à imigração e à integração. Fora do escopo republicano emergiram forças políticas que vieram por acirrar ainda mais a hegemonia republicana. A partir dos anos setenta, apresentou-se uma tendência de resgate das ideias tradicionalistas, as quais tiveram como principal porta-voz o partido Front National.

O partido, consolidado por marcar uma crise identitária e um descontentamento com a imigração estrangeira, defende o retorno da “civilização francesa”. A narrativa da necessidade de uma sociedade homogênea aliada ao nacionalismo xenófobo faz do Front National uma iniciativa autocentrada e que, portanto, está fora do círculo republicano. Embora se assuma a ideia de diferença, a única maneira de lidar com elas é recusando-as¹⁶⁷.

A questão do uso do véu na França como desdobramento objetivo de uma política migratória.

A hegemonia do pensamento republicano começou a ser contestado pela emergência de um novo tradicionalismo. A razão pela qual o Front National ascendeu às principais forças políticas está ligada ao aumento da percepção estrangeira no país, de maioria não-branca e de caracte-

¹⁶⁶ PIERUCCI, Antônio Flávio - *Ciladas da diferença*. São Paulo: Editora 34, 1999.

^{TA}GUIEFF, Pierre André - *Face au racisme 2: analyses, hypothèses, perspectives*. Paris: La Découverte, 1991.

^{KY}MLICKA, Will; ^{NORMAN}, Wayne - *Return of the Citizenship: a survey on recent work on citizenship theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

STOLCKE, Verena - *Cultura europeia: uma nova retórica da exclusão?* In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. V.8, N.º 22, 1993 20-31.

^{RE}IS, Rosana Reis - *Migrações internacionais e identidade nacional no contexto da globalização: o caso francês*. Campinas: UNICAMP, 1997.

¹⁶⁷ op. cit.

rísticas não assimiláveis, o que gerou um terreno favorável a políticas anti-imigração. Aliadas a este fato, a crise econômica e a emergência do multiculturalismo tangenciavam o cenário que já era demasiadamente conturbado¹⁶⁸.

Para entender como o conflito migratório molda as definições da política francesa, se faz necessário traçar o histórico de algumas políticas migratórias adotadas a partir dos anos noventa¹⁶⁹.

Em 1993¹⁷⁰, as leis Pasqua deram início a uma grande reforma considerada a mais restritiva reforma anti-imigração até então. Encabeçada pela direita francesa, o conjunto de leis buscou impossibilitar a aquisição da nacionalidade francesa para filhos de um estrangeiro nascido fora da França, além de aumentar a gama de restrições pelas quais a solicitação de nacionalidade poderia ser rejeitada. O rigor das leis Pasqua permitiu a introdução da ideia de uma integração segundo critérios “qualitativos”, ou seja, seriam aceitos aqueles que tivessem uma origem ou qualidade adequadas.

Contrariando a Convenção de Genebra, as leis Pasqua trataram de eliminar o princípio do *non-refoulement* (não devolução do solicitante de refúgio ao país de origem), bem como qualquer possibilidade poste-

¹⁶⁸ REIS, Rosana Rocha - Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.

¹⁶⁹ De 1964 a 1968 foram tomadas medidas para suspender a livre circulação de argelinos e aumentar as expulsões. A estratégia francesa conseguiu estabelecer o teto de 35 mil concessões de vistos, logo em 1973, esse número baixou para 25 mil. Ver em REIS, Rosana Rocha - Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.

¹⁷⁰ Os imigrantes viram uma relativa abertura durante o governo de François Mitterrand em 1991. A associação de imigrantes a organizações foi outorgada, fato que levou à cena o movimento dos *beurs*: imigrantes de segunda geração que reivindicavam o direito à diferença. O primeiro-ministro Michel Rocard do governo de Mitterrand declarou que “a França não poderia acolher toda a miséria do mundo” ao defender a proposta de expulsão em massa de imigrantes ilegais (em 2018, a frase foi resgatada pelo atual presidente francês Emmanuel Macron quando defendia a eficiência nas políticas de expulsão e o acolhimento exigente e em conformidade com os valores republicanos). Ver REIS, Rosana Rocha - Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007 e WOJAZER, Phillipe : “Não podemos acolher toda a miséria do mundo”, diz Macron sobre imigração na França. In RFI. Consultado em: 22 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://br.rfi.fr/franca/20171018-nao-podemos-acolher-toda-miseria-do-mundo-diz-macron-sobre-imigracao-na-franca-1>.

rior de regularização e instituiu que recursos judiciais só poderiam ser iniciados se solicitados fora da França. Ao fim e ao cabo, as leis Pasqua extinguiriam qualquer possibilidade de solicitação de refúgio, contudo, essa medida em específico foi vetada pelo Conselho Constitucional¹⁷¹.

Os embates em torno da adoção do conjunto de leis levaram ao envolvimento de setores da sociedade civil, como os sindicatos, os movimentos estudantis e as já consolidadas ONGs e organizações pelos direitos dos imigrantes. Diante desse cenário, surgiu uma nova categoria de imigrantes: os *sans-papiers*, em tradução livre “os sem papeis”, pessoas indocumentadas que estavam em situação de indefinição jurídica. A força deste novo movimento foi determinante para o fracasso da aplicação das leis Pasqua¹⁷².

Devido ao grande descontentamento causado pela aprovação das leis Pasqua, o governo francês decide criar a Lei Debré que manteve o propósito rigoroso sobre a imigração. Essa legislação dava plenos poderes aos prefeitos para recusar a permanência estrangeira, e após a extinção da *Comission du Séjour*, tornou-se impossível recorrer das decisões dos prefeitos. O monitoramento tornou-se mais incisivo quando a polícia passou a ser autorizada a realizar controles em locais de trabalho¹⁷³. Apesar das inúmeras manifestações de descontentamento¹⁷⁴, a Lei Debré foi quase totalmente aprovada¹⁷⁵.

As mudanças impostas pelas leis Pasqua e a Lei Debré representaram também o início de um Estado policial que se estendeu da década de noventa à primeira década do século XXI. Mas a atuação das organiza-

¹⁷¹ REIS, Rosana Rocha - Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.

¹⁷² REIS, Rosana Rocha - Políticas de Nacionalidade e Políticas de Imigração na França. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo. V. 14, N.º 39, 1999 118-138.

¹⁷³ op. cit.

¹⁷⁴ O Manifesto dos 66 representou o protesto de 66 cineastas que diziam já ter hospedado imigrantes ilegais. Os cineastas conclamavam a população a uma desobediência civil.

¹⁷⁵ REIS, Rosana Rocha - Políticas de Nacionalidade e Políticas de Imigração na França. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo. V. 14, N.º 39, 1999 118-138.

ções e dos grupos de Direitos Humanos transformou a insatisfação em pressão real, o que minou a eficácia das reformas¹⁷⁶. À medida que o tema assumia a posição dos assuntos mais importantes na política interna, a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen o incorporou no âmbito da União Europeia como tema de interesse comum. Assim, o controle e o monitoramento das fronteiras passaram a ser definidos como de responsabilidade da organização e aos Estados foi delegada a autonomia sobre a política de nacionalidade.

A incorporação da política migratória por uma agenda de segurança comum causou grande impacto na Europa, logo, houve um acirramento no tratamento da questão levando ao supermonitoramento da imigração¹⁷⁷.

À mesma época, os atentados do 11 de Setembro influenciaram tal lógica securitiva em todo o mundo. O impacto do evento sobre as agendas de políticas externas dos países centrais foi considerável, particularmente porque estes países passaram a priorizar a defesa da segurança nacional frente a um inimigo iminente: o terrorismo transnacional¹⁷⁸.

Este momento de inflexão aliado à constante movimentação francesa para impedir a imigração estrangeira, notadamente a imigração árabe-muçulmana, abriu precedentes para a adoção de medidas extraordinárias capazes de cercar ainda mais os direitos individuais e culturais. É nesse momento suficientemente impactante que lançamos luz à lei que proibiu o uso do véu islâmico em espaços públicos na França. O caso é resultado de um processo que já se desenrolava internamente no país e assumia formas de seletividade e monitoramento, com o objetivo de restringir as possibilidades de integração de uma população em razão da presunção da inassimilabilidade de seus valores.

¹⁷⁶ op.cit.

¹⁷⁷ REIS, Rosana Rocha - Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007

¹⁷⁸ BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rosana Rocha - A “securitização da imigração”: mapa do debate. In Lua Nova. São Paulo. V. 2, N.º 77, 2009 73-104.

É preciso compreender o caso do véu como uma consequência da política imigratória francesa notadamente marcada pelos fluxos de imigrantes árabes-muçulmanos. Ademais, os valores republicanos estão presentes na propositura e na adoção das leis, não sendo possível desconsiderar este fato da análise. É paradoxal que o pensamento republicano seja resgatado em favor da “tradição de asilo” do direito francês, mas ao mesmo tempo em prol de uma suposta homogeneidade societal.

Os acontecimentos antecedentes à proibição apresentam o desdobramento da diretriz que minou o pertencimento de estrangeiros à França. Trata-se de uma tentativa racional do Estado francês em aprofundar fronteiras internas definindo quais diferenças são aceitas e quais não são.

O primeiro episódio concernente à questão da expressão religiosa ocorreu na cidade de Creuil quando três meninas foram proibidas por seus professores de ir à escola vestindo véus islâmicos em 1989. Já naquela época, a justificativa tomada levou em consideração o respeito pela laicidade no espaço público¹⁷⁹.

O embate tomou forma em 2001, quando o governo Jacques Chirac instalou um comitê com o propósito de explorar a questão do véu islâmico e sua relação com a laicidade republicana. O relatório enfatizou que o uso do véu integral (que cobre toda a face) estaria intrinsecamente ligado à radicalização islâmica, bem como seu uso geraria insegurança aos demais cidadãos¹⁸⁰. Desse modo, a defesa da moral republicana excluiria a possibilidade de aceitação do uso da vestimenta. Em 2004 aprovou-se um projeto de lei que proibia o porte de símbolos ou de vestimentas que manifestassem associação religiosa em escolas, faculdades e colégios públicos¹⁸¹.

¹⁷⁹ REIS, Rosana Rocha - Políticas de Nacionalidade e Políticas de Imigração na França. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo. V. 14, N.º 39, 1999 118-138.

¹⁸⁰ GUÉRIOS, Vivian Mendes; KAMEL, Antoine Youssef - A proibição do véu islâmico na França sob o viés da proteção aos Direitos Individuais. In Revista Ius Gentium. Curitiba. V. 8. N.º 5, 2014 75-91.

¹⁸¹ ASSEMBLÉE NATIONALE - Projet de loi relatif à l'application du principe de laïcité dans les écoles, collèges et lycées publics n° 228/2004. Consultado em: 8 de agosto de

Posteriormente, um segundo projeto de lei, considerada continuação da primeira, proibiu o uso de qualquer vestimenta que cobrisse o rosto integralmente, sendo vedado o uso em espaços públicos ou locais abertos ao público. A lei 2010-1192, promulgada em 11 de outubro de 2010, vigente desde 11 de abril de 2011, foi proposta pelo deputado Christian Vanneste¹⁸².

O processo legislativo contou com a massiva participação da direita francesa, que garantiu 335 favoráveis e apenas um voto contrário. Notou-se também a ausência da maioria dos políticos da esquerda (Partido Socialista, Partido Comunista Francês e Partido Verde) cuja explicação baseou-se no receio em ser associados a uma política pró-burca. O único voto contrário, de Daniel Garrigue de candidatura independente, foi justificado em razão do “risco da sociedade francesa de se tornar totalitária”¹⁸³.

A lei 2010-1192¹⁸⁴ que interdita a dissimulação do rosto no espaço público foi aprovada com o seguinte texto:

Artigo 1º - Ninguém pode, no espaço público, usar roupas que possam esconder o seu rosto.

Artigo 2º

I – Para os efeitos do artigo 1º, o espaço público é constituído de vias públicas, bem como locais abertos ao serviço público ou utilizados para um serviço público. II – A proibição prevista no artigo 1º não se aplica se a vestimenta é prescrita ou auto-

2017. Disponível em: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/laicite.asp>.

¹⁸² ASSEMBLÉE NATIONALE - Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public n° 254/2010. Consultado em: 8 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.assembleenationale.fr/13/ta/ta0524.asp>.

¹⁸³ LE MONDE - La droite se félicite du projet de Monsieur Pasqua sur l'immigration. Consultado em: 8 de agosto de 2017. Disponível em: http://www.lemonde.fr/societe/article/2002/12/06/lesdates-cles-de-l-immigration-en-france_301216_3224.html.

^SCHUCK, Elena de Oliveira - A proibição da burca na França: reflexões sobre a justiça a partir de uma perspectiva feminista. Porto Alegre: UFRGS, 2013.

¹⁸⁴ LOI n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public. Consultado em: 15 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022911670&categorieLien=id>.

rizada pelas disposições legislativas ou regulamentares, se ela é justificada por razões de saúde ou de motivos profissionais, ou se ela se insere no quadro de práticas esportivas, de festas ou de manifestações artísticas ou tradicionais.

Impôs-se ainda uma multa de 150 euros a quem descumprisse a lei. A imposição da ocultação do rosto por outrem também está prevista no Código Penal sob pena de um ano de prisão e 30 mil euros de multa¹⁸⁵.

Dois dias antes de a lei entrar em vigor, a capital do país assistiu a um grande protesto que culminou na prisão de 61 pessoas. As autoridades afirmaram que as detenções ocorreram em função do não cumprimento do aviso prévio para manifestações. Ainda assim, no dia em que a lei entrou em vigor, 11 de abril de 2011, novos protestos se levantaram na Catedral de Notre Damme, também resultando em detenções¹⁸⁶.

Diante dessas considerações, devemos atentar ao fato de que o fundamento da lei de 2004 é essencialmente diferente da lei de 2010. A primeira está baseada na defesa do princípio da laicidade cujo embasamento se encontra na exclusividade republicana em prestar formação cívica a todos os cidadãos. Sendo a educação uma responsabilidade do Estado, os espaços reservados a esse fim devem ser laicos, não devendo, portanto, guardar quaisquer resquícios de diferenciação ou religiosidade. Está no âmbito do pensamento republicano o princípio de que o espaço público é ao mesmo tempo racional e universal. Com efeito, o exercício religioso e todas as suas formas de expressão devem se restringir ao espaço privado¹⁸⁷.

No que tange à segunda lei, foi preciso mobilizar outras justificativas capazes de sustentar a legitimidade de uma medida mais impositiva e

¹⁸⁵ Se cometido contra um menor, as sanções dobram.

¹⁸⁶ GUÉRIOS, Vivian Mendes; KAMEL, Antoine Youssef. A proibição do véu islâmico na França sob o viés da proteção aos Direitos Individuais. In Revista Ius Gentium. Curitiba. V. 8. N.º 5, 2014 75-91.

¹⁸⁷ REIS, Rosana Reis - Migrações internacionais e identidade nacional no contexto da globalização: o caso francês. Campinas: UNICAMP, 1997.

específica. A esta está explicitamente associada a questão da segurança nacional como fim último, mas existem também outras motivações menos evidentes que mostram a tendência da securitização da imigração (dos valores *diferentes*).

A controvérsia da lei 2010-1192 foi levada ao centro da Corte Europeia de Direitos Humanos em 2013. A autora da petição, uma mulher muçulmana praticante, questionou a Corte sobre a legitimidade da lei dentro do escopo da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950)¹⁸⁸. A seguir, identificaremos pontos relacionados à tradição republicana (pretensamente a perspectiva universal dos direitos humanos) frente a perspectiva multiculturalista crase. Ademais, também serão explicados os fatores que condicionam a lei a finalidades securitivas.

Descrição do caso na Corte Europeia de Direitos Humanos

A primeira demanda individual¹⁸⁹ que denunciou a violação de direitos humanos em consequência da lei 2010-1192 foi analisada na Corte Europeia de Direitos Humanos em audiência realizada no Palácio dos Direitos do Homem em Strasbourg em 27 de novembro de 2013¹⁹⁰¹⁹¹.

O principal reclame da autora (identificada como S.A.S) referia-se à privação da liberdade de usar o véu integral no espaço público. A ação buscou revelar a violação dos seguintes dispositivos da Convenção Eu-

¹⁸⁸ Chamada também como Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

¹⁸⁹ O direito do indivíduo de peticionar diretamente à Corte foi reconhecido pelo protocolo n° 11/1998 da Convenção Europeia de Direitos e Liberdades Fundamentais (1950). A partir dele, organizações governamentais e grupos de indivíduos também foram dotados de capacidade processual. PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 4.^a edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

¹⁹⁰ Sentença divulgada em 1º de julho de 2014.

¹⁹¹ Para além da representação da autoria e presença do governo francês (representado por uma delegação de seis pessoas), estavam presentes a Anistia Internacional, a Liberty, a Open Society Justice Initiative, a Article 19, o Centro de Direitos do Homem da Universidade de Ghent e o governo belga. Os dois últimos exerceram função consultiva no procedimento escrito, mas somente o último foi autorizado a intervir no procedimento oral.

ropeia dos Direitos do Homem: artigo 3º relativo à proibição da tortura; artigo 8º relativo ao direito do respeito pela vida privada e familiar; artigo 9º relativo à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; artigo 10º relativo à liberdade de expressão; artigo 11º relativo à liberdade de reunião e de associação; e artigo 14º relativo à proibição de discriminação¹⁹².

A autora, uma cidadã francesa naturalizada, revelou à Corte que suas motivações ao usar um niqab estão relacionadas ao seu arbítrio e expressam a liberdade essencial a todo e qualquer ser humano. Ressaltou que não é objetivo causar incômodo ou agir em resistência ao poder vigente, mas estar bem consigo mesma. Quando submetida a controles de identidades, a autora afirmou não resistir ao que o protocolo impõe¹⁹³.

De acordo com o relatório apresentado pelo Estado, o véu é prática pré-islâmica e não obrigatória, sendo mobilizado para “a afirmação de personalidades radicais em busca de uma identidade no espaço social, assim como para a ação de movimentos extremistas fundamentalistas”¹⁹⁴. Aos olhos do Estado, o seu uso é um atentado aos valores *sui generis* da República. Por sua própria existência, o véu manifesta a opressão de gênero, como também viola a dignidade dos seres humanos. Além de expressar a total rejeição de qualquer fraternidade (pela rejeição do outro), como também contesta a concepção francesa do viver coletivo.

Em relação aos termos processuais, o Estado francês alegou que o fato da requerente se considerar uma vítima em potencial minaria o argumento de que seu direito foi violado, já que não há materialidade deste fato. Neste caso, o Estado afirmou que uma exceção não pode sobressair à norma de que o direito deva ser concretamente atentado

¹⁹² Consultar os artigos na íntegra em: CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM – Convenção para a proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Consultado em: 12 de janeiro de 2018. Disponível em: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf.

¹⁹³ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS – S.A.S. versus France. Consultado em: 12 de janeiro 2018. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145240>.

¹⁹⁴ op. cit.

para, assim, poder reivindicar a qualidade de vítima¹⁹⁵. A excepcionalidade do caso poderia levar outros demandantes à esfera internacional sem que houvesse antes o esgotamento dos recursos internos – o que poderia acarretar a paralisia do sistema¹⁹⁶. Contudo, a Corte observou a qualidade de vítima da requerente, não cabendo dúvida sobre a coerência, seriedade e importância da petição.

O Estado ainda questionou se a autora usava o véu por razões políticas, como um meio de resistência. A seu ver, esta seria uma forma ilegítima de reivindicação de direitos. Em resposta, a defesa buscou ressaltar que a um Estado imparcial não cabe o questionamento quanto à veracidade e a “regularidade” da profissão de sua fé, até porque ela está sujeita a sanções quando escolhe usar o véu.

A Corte entendeu que a inexistência da autuação pelo porte não extingue a qualificação jurídica, de modo que ela é vítima se “é forçada a mudar ou se é parte da classe de pessoas em risco de serem afetadas pela legislação”. Quanto à alegação do não esgotamento dos recursos internos, a Corte ratificou o argumento da autora de não se submeter a órgãos ou procedimentos desnecessários ou ineficazes, já que a aprovação no Conselho Constitucional, em 7 de outubro de 2010, denota suficientemente a possibilidade da não averiguação da denúncia em âmbito interno. Portanto, os recursos internos não possibilitavam o acesso à ampla defesa¹⁹⁷.

A autora alegou que, nos termos da lei, não estaria apenas passível a sanção penal, como também assédio e discriminação, o que constitui tratamento degradante segundo os artigos 3º e 14º (sobre a proibição da tortura e práticas discriminatórias). No entanto, a Corte deliberou que não havia um mínimo de gravidade para que alegação fosse enquadrada

¹⁹⁵ op. cit. 28-30p.

¹⁹⁶ PIOVESAN, Flávia - *Temas de Direitos Humanos*. 4.ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

¹⁹⁷ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS – S.A.S. versus France. Consultado em: 12 de janeiro 2018. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145240>.

como maus-tratos¹⁹⁸. Evocou ainda o artigo 11º (sobre a liberdade de associação) na alegação de que a lei a priva da liberdade de associação. Sobre este aspecto, a Corte lembrou que ela não indicou como a proibição violaria tal direito. Esta alegação foi considerada infundada¹⁹⁹.

Os artigos 8º, 9º e 10º (tomados isoladamente e conjugados com o artigo 14º), que evocam respectivamente o direito do respeito à vida privada, à liberdade religiosa, à liberdade de expressão, bem como a proibição da discriminação, foram levantados pela autora para embasar o argumento de que ela fora impedida de manifestar sua fé e viver em público. Por isso, se tais direitos não fossem garantidos a uma ou uma parcela de pessoas, então não se poderia afirmar a existência de uma sociedade democrática²⁰⁰.

Podemos identificar na discussão o paradoxo existente para os imigrantes de segunda geração que, como ela, estão na fronteira entre aqueles que detêm direitos (em função da nacionalidade) e aqueles que não os detêm (em função da descendência). O questionamento acerca da existência de uma sociedade democrática trata-se, portanto, da indefinição da cidadania.

Mesmo compreendendo a finalidade securitiva da lei, a autora ressaltou que esta não se tratava de uma iniciativa direcionada à insegurança em lugares de alto risco, como aeroportos. Quanto à tese do Estado, segundo o qual a lei cumpriria requisitos mínimos da vida em sociedade, ela sustentou que haveria uma negligência a práticas culturais que não necessariamente seguissem essa filosofia – e que, portanto, existiam outras formas de comunicação para além das visuais²⁰¹.

A defesa da lei em razão da sociabilidade era um elemento retórico mobilizado racionalmente pelo Estado francês. Vejamos que o Estado

¹⁹⁸ op. cit.

¹⁹⁹ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS – S.A.S. versus France. Consultado em: 12 de janeiro 2018. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145240>.

²⁰⁰ op. cit.

²⁰¹ op. cit.

pode ser o agente passivo da sociabilidade (p.ex. quando ele cria uma política educacional), mas não pode ser o agente ativo porque esse papel é resguardado ao indivíduo.

Para além dos termos objetivos, não podemos deixar de observar o peso da coesão comunitária sobre as mulheres que usam o véu. A prática pode significar a inserção ou a rejeição delas em suas próprias comunidades. Entretanto, pode simultaneamente representar a manutenção de laços de pertencimento com o país de origem (no caso das imigrantes), como também pode ser usado em prol de um objetivo político. Portanto, qualquer que seja a justificativa (ou justificativas), elas continuam sendo legítimas.

É no campo da desigualdade de gênero que a discussão em torno da lei se acirra. Para a autora, o porte do véu, contrariando a lógica feminista consagrada, emancipa as mulheres e representa sua assertividade e participação na sociedade. Exclui-se desse fato a intenção de agradar a homens, mas é, sobretudo, uma ação para agradar a si mesmas e obedecer à sua própria consciência. Sendo assim, não se trataria da negação do direito de existir, mas de uma escolha desprovida de proselitismo. Conclui-se que as escolhas pessoais não devem estar em segundo plano em detrimento de uma suposta igualdade de gênero – isso leva, ao contrário, à discriminação que afirmam combater. E por fim, julgar que a mulher de véu está excluída é basear-se em um pressuposto estereotipado e sexista²⁰².

O Estado, por outro lado, criticou o apagamento ao qual as mulheres estão submetidas porque é pelo rosto, mais do que qualquer outra parte do corpo, que um indivíduo se expressa como ser único e donde se reconhece a sua humanidade. Nesse sentido, as mulheres que escondem seus rostos “negam seu direito de existir como indivíduos e reservam a expressão da individualidade ao espaço privado familiar ou a um espaço exclusivamente feminino”. Para o Estado, qualquer que seja o motivo da exclusão, seja desejada ou coercitiva, é desumana, incompatível com a

²⁰² CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS – S.A.S. versus France. Consultado em: 12 de janeiro 2018. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145240>.

dignidade da pessoa humana²⁰³. Enfatizou ainda que apenas a ocultação da face é proibida, desse modo, cada um é livre, salvo isto, para usar qualquer peça referente à sua fé. Reafirmando a natureza necessária da lei reconhecida pelo Conselho Constitucional e pela Corte de Cassação²⁰⁴, o Estado defendeu sua ampla margem de apreciação quanto à supremacia do interesse público sobre o privado²⁰⁵.

Em relação à acusação de que a lei manipularia um estereótipo sobre as mulheres muçulmanas, o Estado respondeu que a alegação seria caricatural, primeiramente porque não há qualquer referência expressa a mulheres muçulmanas, segundo que a exclusão social notadamente manifesta pelo véu não era compatível com a afirmação de uma vida social. Ademais, “não se pode interpretar do artigo 14º o direito de colocar-se em uma situação de discriminação” por espontânea vontade.

Tomadas as motivações de ambos, a Corte sentenciou que a lei pretendeu responder a questões ligadas à segurança pública, referindo-se ao direito à “proteção dos direitos e liberdades de outrem” previsto na Convenção de 1950. No entanto, a Corte não julgou convincente a afirmação de que a lei protegeria a igualdade de gênero e salientou que o véu, apesar de definido pelo Estado como uma prática, era uma expressão de identidade cultural²⁰⁶.

Ainda assim, a motivação levada a cabo pelo governo de manter a “conformidade com os requisitos mínimos da vida em sociedade” (viver em conjunto) possuía embasamento legítimo dentro do escopo de “proteger os direitos e liberdades de outrem”. Desse modo, se a interação

²⁰³ op. cit.

²⁰⁴ A mais alta instância da justiça nacional francesa.

²⁰⁵ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS – S.A.S. versus France. Consultado em: 12 de janeiro 2018. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145240>.

²⁰⁶ op. cit. 38-50p.

social é vista como essencial na República, então deveria ser interpretada como elemento indispensável para a vida em comunidade²⁰⁷.

Reafirmando o seu compromisso com o artigo 9º (relativo à liberdade de religião e de crença), a Corte salientou que não estava totalmente garantido o direito de se comportar de forma ditada ou inspirada pela religião, sendo delegado ao Estado o poder para restringir direitos e liberdades igualmente consagrados na Convenção, caso seja suficientemente necessário para garantir “direitos e liberdades de outrem”. Ademais, acresceu que uma sociedade democrática se constitui na constante busca de equilíbrio entre os direitos fundamentais de todos.

Com isso, respeitou-se a competência estatal para decidir se práticas religiosas são “necessárias”, cabendo à Corte determinar se elas foram justificadas e proporcionais. Nesse sentido, a Corte considerou essencial frisar que não haveria violação do artigo 9º da Convenção quando a remoção do véu (ou qualquer outro item religioso) ocorria sob um contexto de verificação de segurança. Por outro lado, o Estado não provou que os termos da lei se encaixariam em um contexto de ameaça geral. Assim, não se admitiu que a proibição geral fosse necessária para a segurança pública, nos termos dos artigos 8º e 9º da Convenção²⁰⁸.

Nos termos e no contexto em que a lei foi outorgada, a Corte alertava que o Estado correu risco de contribuir para a intolerância, quando seu dever é, em vez disso, promover a tolerância. Mas, entendeu que a lei não afeta a liberdade de usar qualquer peça de roupa, religiosa ou não, exceto se encobre o rosto. Ademais, o objetivo do Estado foi o de proteger algo que é essencial para ele: a interação.

A interação é relevante não só ao pluralismo, mas à tolerância e à abertura de espírito, sem os quais não há sociedade democrática. Por isso, a Corte concluiu que a proibição pode ser considerada proporcional

²⁰⁷ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS – S.A.S. versus France. Consultado em: 12 de janeiro 2018. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145240>.

²⁰⁸ op. cit. 50-56p.

ao objetivo pretendido, qual seja, preservar as condições do “viver em sociedade”, perfeitamente plausível em uma sociedade democrática. Por fim, salientou que a requerente não sofreria discriminação indireta (nos termos do artigo 14º), pois isso só seria procedente se não houvesse justificativa objetiva e razoável da lei²⁰⁹.

Conclusão: Estado define a controvérsia em forma de lei.

O embate jurídico que descrevemos acima se desenrolou em torno de inúmeras controvérsias, constituindo afirmações polarizadas, portanto excludentes, que não podem coexistir.

A primeira controvérsia se identifica pela disputa entre duas interpretações de direitos humanos: a primeira é a predominante versão republicana consensualmente reconhecida como “perspectiva universal” e a segunda versão, mais atual, reconhecida como a perspectiva multiculturalista. Como vimos anteriormente, a versão republicana estabelece as bases da igualdade formal entre os homens, segundo a qual nenhuma diferença capaz de desequilibrar a igualdade dos indivíduos pode existir no sistema democrático. Deste pensamento emanam a supremacia do público sobre o privado, a racionalidade e a objetividade do ente estatal na preservação dos direitos, a excelência a priori do Estado na formação cívica de seus cidadãos. A multiculturalista versa sobre *outra* cidadania, suficientemente abrangente e capaz de resguardar àqueles que não se encaixam no arquétipo tradicional, mas também suficientemente específica para reconhecer direitos reivindicados pelas minorias.

A segunda controvérsia girou em torno da discussão sobre a segurança nacional, elemento igualmente integrante da dinâmica estatal, e correspondente à necessidade da soberania e sobrevivência do Estado. O Estado detém o poder discricionário sobre suas fronteiras e pode estabelecer critérios de controle, mas também deve se adequar às normas consolidadas no Direito Internacional quanto ao seu papel de proteção primordial dos direitos humanos. A latente tensão que envolve, de um

²⁰⁹ op. cit. 59-61p.

lado, a responsabilidade de promover a pluralidade, a democracia e a tolerância, e de outro, o dever de se proteger, levou o Estado francês a se comprometer com o que parece mais urgente ou o que é considerado mais importante.

No caso da França, assistimos a inúmeras tentativas de retornar ao que é “fundamental para a sociedade francesa”, ao que existia *a priori*. Os debates levam ambos, Estado e sociedade, a sistematicamente questionar a capacidade republicana em solucionar conflitos sociais. Mas, em vez de orientá-los a caminhar para a ampliação de direitos, o resgate do republicanismo tem levado à restrição. Neste caso em específico, o único consenso a que se chegou foi pela manutenção do paradigma republicano, ainda que a estabilidade jamais seja alcançada neste modelo.

Entretanto, embora o Estado esteja naturalmente munido de um poder desproporcional, a autora introduziu uma dúvida que poderia eventualmente se transformar em um precedente jurídico. O Estado seria definido como violador de direitos humanos e, provavelmente, abriria espaço à chamada *nova* cidadania. Porém, o que se viu com a sentença definitiva foi um revigoreamento do republicanismo, este, sim, saindo do litígio mais fortalecido ao solidificar seus próprios valores em âmbito regional.

O litígio revelou-se um esforço para criar (ou consolidar, no caso do Estado) uma verdade mediante a anulação da dubiedade. O Estado francês conseguiu convencer a mais alta instância jurídica regional na área de direitos humanos que os valores fundantes do país conformam a sociedade, isto é, são alicerces para a grande maioria de pessoas.

A partir da admissão dessa hipótese, a Corte assentou o poder do Estado em criar mecanismos extraordinários para conter o avanço do extremismo dentro de sua jurisprudência. Com efeito, aprovou expressamente que o Estado pode suprimir a liberdade de alguns em favor do direito à segurança de uma maioria.

Ao fim e ao cabo, a sentença da Corte corroborou interpretações republicanas acerca do que é cidadania, do que é tolerância e do que não é discriminação de gênero. Cidadania nos termos assim definidos

significaria estar em conformidade com o princípio da fraternidade, segundo o qual ninguém pode se abster do viver coletivo e se esquivar da entidade pública. Já a interpretação de tolerância, que se fortaleceu após a sentença, impossibilita a rejeição ao outro, a isenção das regras comuns ou o desprezo dos valores fundantes da sociedade.

Os elementos discursivos trazidos pelo Estado para justificar o caráter não discriminatório da lei não passou pela afirmação *do que é liberdade de gênero*, mas pela defesa *do que não consiste em discriminação de gênero*. Sendo assim, reforçou-se que o porte do véu sensibiliza a mulher não só em relação ao homem, mas a todos os cidadãos. Não obstante, a sentença reforçou que a dignidade está além da vontade autônoma do indivíduo, de forma que ninguém pode estar ciente da discriminação e ainda assim defendê-la. Com isso deu sustentação à tese de que o porte do véu configura prática desumana porque é usado justamente para impedir a sociabilização. Assim, seu uso foi considerado incompatível com a dignidade da pessoa humana.

A decisão judicial tornou o Estado francês vencedor do litígio. Em realidade, o Estado não mostrou suficiente habilidade em solucionar os conflitos migratórios, por ser impositiva a adequação dos imigrantes aos ideais republicanos. Todavia, tais valores corroboram mais a assimilação do que a integração propriamente dita.

O que subjaz a este evento foi, sobretudo, a incapacidade da administração das diferenças através do diálogo direto e aberto com a sociedade. As eleições não foram capazes de nortear a negociação porque partidos da cena francesa, ainda que ideologicamente diferentes, compartilham do “consenso republicano”. Ao mesmo tempo, foi ampliada a capacidade participativa das organizações da sociedade civil, o que ocasionou o acirramento das pressões nos processos de tomada de decisão.

Em virtude disso, o Estado, já no ápice de uma crise política, optou por práticas securitizadoras na tentativa de centralizar a negociação para si. O Estado agindo como um “agente securitizador” identificou um objeto como ameaça existencial e logo declarou um compromisso para

afastá-la²¹⁰, envolvendo meios políticos e institucionais para chegar a esse fim. O litígio que envolveu uma mulher muçulmana e o Estado francês parece ser mais um caso em que a lei perdeu o seu caráter absoluto de normatividade e adquiriu uma natureza extraordinária.

É relevante estressar que o Estado francês se destacou em cada uma das controvérsias citadas acima por conta da ascensão do terrorismo transnacional. A complexidade e a iminência deste elemento abriram precedentes para o cerceamento dos direitos de todos. As consequências se refletiram na convivência e fomentaram a manutenção de um Estado policial. De todo modo, é possível afirmar que a securitização é uma manifestação do repoderamento do Estado.

Por fim, é indispensável mencionar que a sentença da Corte Europeia de Direitos Humanos de fato abriu caminho para que leis semelhantes fossem adotadas em outros países europeus. Novamente a proibição do uso de vestimentas que encobrem o rosto foi objeto de apreciação na Bélgica, Suécia e Dinamarca. Deve-se, com isso, manter uma constante reflexão sobre a intenção de cada escolha e de cada cultura a partir das práticas políticas que se institucionalizam no cenário regional europeu.

Bibliografia

ASSEMBLÉE NATIONALE - Projet de loi relatif à l'application du principe de laïcité dans les écoles, collèges et lycées publics n° 228/2004. Consultado em: 8 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/laicite.asp>.

ASSEMBLÉE NATIONALE - Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public n° 254/2010. Consultado em: 8 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.assembleenationale.fr/13/ta/ta0524.asp>.

²¹⁰ WAEVER, Ole - The EU as a security actor. In *International relations theory and the politics of European integration: Power, security and community*. London: Routledge, 2000. TANNO, Grace - A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. In *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro. V. 25, N.º 1, 2003 47-80.

- BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rosana Rocha - A “securitização da imigração”: mapa do debate. In Lua Nova. São Paulo. V. 2, N.º 77, 2009 73-104.
- CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM – Convenção para a proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Consultado em: 12 de janeiro de 2018. Disponível em: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf.
- CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS – S.A.S. versus France. Consultado em: 12 de janeiro 2018. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145240>.
- DELEY, M - French immigration policy since May 1981. Nova York: International Migration Review, V. 12, N.º 2, 1983 196-211.
- FELDBLUM, Miriam - The Politics of Nationality Reform and Immigration in Contemporary France. Albany: States University of New York Press, 1999.
- GUÉRIOS, Vivian Mendes; KAMEL, Antoine Youssef - A proibição do véu islâmico na França sob o viés da proteção aos Direitos Individuais. In Revista Ius Gentium. Curitiba. V. 8. N.º 5, 2014 75-91.
- KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne - Return of the Citizenship: a survey on recent work on citizenship theory. Chicago: University of Chicago Press, 1994.
- LE MONDE - La droite se félicite du projet de Monsieur Pasqua sur l’immigration. Consultado em: 8 de agosto de 2017. Disponível em: http://www.lemonde.fr/societe/article/2002/12/06/lesdates-cles-de-l-immigration-en-france_301216_3224.html.
- LOI n.º 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l’espace public. Consultado em: 15 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022911670&categorieLien=id>.
- NICOLET, Claude - L’idée républicaine em France (1789-1924). Paris: Gallimard, 1994.
- PIERUCCI, Antônio Flávio - Ciladas da diferença. São Paulo: Editora 34, 1999.
- PIOVESAN, F. Temas de Direitos Humanos. 4.ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.
- REIS, Rosana Reis - Migrações internacionais e identidade nacional no contexto da globalização: o caso francês. Campinas: UNICAMP, 1997.
- REIS, Rosana Rocha - Políticas de Nacionalidade e Políticas de Imigração na França. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo. V. 14, N.º 39, 1999 118-138.
- REIS, Rosana Rocha - Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.
- SCHUCK, Elena de Oliveira - A proibição da burca na França: reflexões sobre a justiça a partir de uma perspectiva feminista. Porto Alegre: UFRGS, 2013.

- STOLCKE, Verena - Cultura europeia: uma nova retórica da exclusão? In Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo. V.8, N.º 22, 1993 20-31.
- TAGUIEFF, Pierre André - Face au racisme 2: analyses, hypothèses, perspectives. Paris: La Découverte, 1991.
- TANNO, Grace - A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. In Contexto Internacional. Rio de Janeiro. V. 25, N.º 1, 2003 47-80.
- WAEVER, Ole - The EU as a security actor. In International relations theory and the politics of European integration: Power, security and community. London: Routledge, 2000.
- WOJAZER, Phillipe - “Não podemos acolher toda a miséria do mundo”, diz Macron sobre imigração na França. In RFI. Consultado em: 22 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://br.rfi.fr/franca/20171018-nao-podemos-acolher-toda-miseria-do-mundo-diz-macron-sobre-imigracao-na-franca-1>.

A CONSTRUÇÃO DO “INIMIGO” IMIGRANTE NA EUROPA: POBREZA, SECURITIZAÇÃO E PERCEÇÃO DO CRIME

Maria João Guia, PhD

Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra²¹¹

E-mail: maria.joao.guia@ij.uc.pt

Resumo

A Europa tem vivido momentos marcantes nos últimos 50 anos, sobretudo relacionados com a globalização dos movimentos massivos de pessoas, alguns dos quais forçados ou vitimizando seres humanos em grande vulnerabilidade. Devido à alteração da geografia das fronteiras europeias, formada pela construção da União Europeia e do espaço de Segurança, Liberdade e Justiça, implementado com a assinatura dos acordos de Schengen, bem em consequência da proliferação de ataques terroristas associados a cidadãos não-nacionais, a forma como os imigrantes são recebidos e encarados tem vindo a alterar-se substancialmente, impondo sobre si o estigma do imigrante criminoso, o “Outro” a excluir, o potencial inimigo a afastar.

Palavras-chave: Direitos Humanos; políticas migratórias; “inimigo imigrante”; percepção do crime.

²¹¹ Este capítulo integra-se nas actividades do Grupo de Investigação do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no âmbito do Projecto no âmbito do financiamento concedido pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT). Grande parte da informação contida neste artigo já foi publicada pela autora e maioritariamente advém das reflexões apresentadas na sua tese de doutoramento (GUIA, 2015).

Abstract

Europe has been living challenging moments in the last 50 years, mainly related with the globalization of massive movements of people, some of them force or victimizing human beings in high vulnerability. Due to the change in the European geography of borders, formed by the construction of the European union and the area of Security, Freedom and Justice, implemented with the signature of the Schengen agreements, as well as in consequence of the proliferation of terrorist attacks associated to non-national citizens, the way in which immigrants are received and faced has been substantially changing imposing over themselves the criminal immigrant stigma, the “Other” to exclude, the potential enemy to move away.

Keywords: Human Rights; migratory policies; “enemy immigrant”; crime perception

INTRODUÇÃO

A questão da criminalização da imigração, da eventual relação entre a imigração e a criminalidade, da emergência da “crimigração²¹²”, entre outras temáticas relacionadas, há já alguns anos que vem ocupando as minhas reflexões, (GUIA, 2008, 2010a, 2010b, 2012, 2014, 2015). Um espaço crescente de análise tem vindo a formar-se, nomeadamente quando comecei a refletir sobre as questões da imigração e crime (GUIA, 2008), bem como da imigração e criminalidade violenta (GUIA, 2010a, 2010b,

²¹² “A ‘Crimigração’ é uma teoria que tem vindo a ser debatida desde 2006 (STUMPF, 2006) e em que se analisa uma política pública, originária dos Estados Unidos da América (EUA) desde a década de 80, com uma implementação recente na Europa (VAN DER LEUN e VAN DER WOUDE, 2012). O argumento central desta teoria assenta na perda progressiva de direitos dos migrantes e, em simultâneo, na criminalização crescente dos comportamentos desviantes dos mesmos, confundindo-se a aplicação da lei penal a migrantes (que não cometeram crimes) com a aplicação da lei de imigração a condenados por crimes (quando esta resolve problemas de afastamento permanentes dos territórios onde estes condenados cometeram os crimes).” (GUIA, 2015: 10).

2014, 2015). Ainda que as problemáticas que tenho investigado se tenham maioritariamente centrado em exclusões, estigma e criminalização, devo, no entanto, ressaltar que não tratarei neste capítulo de questões étnicas ou raciais²¹³, não só porque a limitação física não me permite aprofundar esta questão, mas sobretudo porque pretendo abordá-la de forma mais abrangente num aprofundamento posterior do assunto.

Nos últimos 20 anos, vários Estados da União Europeia receberam grandes vagas de imigrantes, oriundos maioritariamente de países pobres de continentes como Ásia, África e América do Sul, tendo aumentado o seu número em 75% desde 1980 até 2000. Na verdade, e segundo BARBAGLI (1998 *apud* KILLIAS, 2011:5), desde a altura em que os países da Europa abrandaram a absorção de mão-de-obra migrante, as únicas formas de atravessar as fronteiras têm sido através dos pedidos de asilo²¹⁴ ou da imigração irregular²¹⁵. E na última década, os fluxos migratórios dos países pobres para os países ricos (sobretudo com destino à Europa

²¹³ A reflexão deste capítulo surge no contexto de informação e de estudos efetuados sobre a União Europeia sendo apresentadas ligações e semelhanças com políticas migratórias e vivências nos Estados Unidos da América, mas excluindo a menção objetiva da “raça” ou etnia como fez GOMES (2013; 2014) e CUNHA (2014: 163-164). Tendo em conta, no entanto, o nº 1 do artº nº 7º da Lei nº 67/98, de 26 de Outubro, “*É proibido o tratamento de dados pessoais referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem racial ou étnica*” bem como algumas disposições constantes na Lei nº 134/99, de 28 de Agosto (que proíbe as discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica), decidi não apresentar aqui questões deste âmbito, procurando, dentro da medida do possível, evitar menções raciais ou étnicas, apresentando uma categorização que não violasse o disposto nos diplomas mencionados.

²¹⁴ “Alguns estudos (...) [entre os quais os de] KILLIAS (2011) demonstram que o envolvimento destes requerentes de asilo no mundo do crime, sobretudo em negócios de estupefacientes, pouco tempo depois da sua chegada aos países de acolhimento, pode não ser resultado da falta de condições e de integração no mercado de trabalho, mas antes ter sido uma motivação que levou aquelas pessoas aos países de destino que, subsequentemente, não encontrando outra forma, pediram asilo para não serem alvo de regresso aos países de origem”. (GUIA, 2015: 84)

²¹⁵ Foi investigada, em alguns países (Suíça e Holanda, por exemplo), desde os anos 90, a chegada desta população jovem solicitando asilo ou em situação ilegal e o resultado demonstrou terem uma sobre-representação no envolvimento em crimes de rua. Também se concluiu que, um ano após a chegada destes cidadãos, cerca de 30% destes requerentes de asilo eram já conhecidos pela polícia por uma ofensa comum ou relacionada com estupefacientes (ver, entre outros, KILLIAS, 2004 *apud* KILLIAS, 2011).

Ocidental, Austrália e América do Norte) foram também notórios. Farei, por isso, uma breve revisão histórica dos momentos mais marcantes neste contexto na Europa, para depois apreciar as alterações da forma como os imigrantes passaram a ser encarados como potenciais “inimigos”.

1. A Europa: destino migratório – duas fases na construção do inimigo estrangeiro

Entre 1820 e 1914²¹⁶, cerca de 60 milhões de europeus emigraram para as Américas do Norte e do Sul. Dentro da Europa, também se fez sentir um movimento migratório de Este para Oeste, no mesmo período. A eclosão da Primeira Guerra Mundial provocou movimentações maciças de pessoas de uns países para outros, movimentos que se adensaram após a Segunda Guerra Mundial, “principalmente devido à destruição dos países mais industrializados da Europa Ocidental” (RODRIGUES, 2010). As grandes migrações motivadas por razões económicas para a Europa começaram no início do século XX, com os grandes êxodos de nacionais da Argélia para França, e da Índia e do Paquistão para o Reino Unido.

1.1. Fase 1: da fase de ouro dos movimentos migratórios para a Europa ao crescente desconforto

Nos anos 60 e 70, a Europa transformou-se no destino desejado de muitos imigrantes e, a partir dos anos 80, passou a receber verdadeiras

²¹⁶ Depois de discutir três movimentos que considera serem os marcantes da migração internacional (escravatura e migração forçada no séc. XVI; recrutamento económico entre 1846 e 1930; e movimentos espontâneos), Boaventura de Sousa Santos reflete sobre as mudanças que tiveram lugar depois do “período capitalista fordista”, nos documentos concebidos para os residentes estrangeiros: de facto, todos os países, salvo algumas exceções, iniciaram um “sistema internacional de migrações temporárias” que, consequentemente, bloqueou o acesso dos migrantes aos direitos da cidadania (BASOK, 2000; SALT, 1987; SOUSA SANTOS, 2009: 362). E isto tem acontecido na Europa onde, nos últimos anos, as preocupações em torno das migrações irregulares têm crescido.

ondas de imigrantes, muitos deles refugiados, passando a totalizar cerca de 20 milhões de estrangeiros em 1998. A este propósito, refira-se que a Alemanha, apesar de contabilizar menos de um quarto da população da União Europeia, albergava, em 1998, 36% do total dos estrangeiros (MARTIN *et al.*, 2002). Comparativamente, 36% da população do Luxemburgo, era composta por estrangeiros, os quais constituíam 60% da força laboral do país.

O facto de anualmente haver uma deslocação de cerca de 500.000 a 1 milhão de migrantes na Europa, movimento este que se intensificou nos últimos anos, provocou grandes alterações sociais e discussões políticas acerca do tema da imigração e das estratégias a implementar. Assim, a Europa, desde a assinatura do Tratado de Roma, em 1957, que criou a Comunidade Económica Europeia (CEE) e, sobretudo, após a constituição da União Europeia (UE), acumulou ao seu papel de fonte de emigração para se transformar num espaço de imigração privilegiado, passando por três fases distintas identificadas por MARTIN *et al.* (2002) e que se subdividem em diversos momentos.

Um primeiro momento, situa-se entre 1945 e 1974, em que milhões de pessoas deslocadas e de refugiados se movimentaram na Europa, sobretudo, em direção à Alemanha Ocidental. Entraram na Europa inúmeros habitantes das ex-colónias em direção aos países colonizadores. Após a Segunda Guerra Mundial, vários países europeus, sobretudo a Alemanha e a França, necessitando de mão-de-obra para as tarefas de reconstrução, abriram as portas aos imigrantes, oriundos maioritariamente dos países do Sul da Europa (Espanha e Portugal). Seguiu-se a vaga de emigrantes oriundos de Marrocos, Turquia e ex-Jugoslávia que, após uma prolongada permanência naqueles países e tendo contribuído para a sua reconstrução (mesmo quando aquelas nações deixaram de ter capacidade para empregar toda a mão-de-obra), acabaram por conseguir efetuar o reagrupamento familiar de alguns.

Um segundo momento terá tido o seu início em 1975, até sensivelmente 1993, sendo esta fase marcada pelos problemas sociais levantados

pelas diferenças culturais que os imigrantes trouxeram para a Europa, nomeadamente o tratamento a implementar relativamente aos muçulmanos e às diferenças culturais que os caracterizam. Os governos implementaram medidas favorecendo o retorno voluntário dos imigrantes aos países de origem, facto que não se consumou, na medida em que aqueles preferiam manter-se unidos às famílias nos países de acolhimento do que regressar aos países de origem, onde grassava o desemprego e graves problemas económico-sociais.

O crescimento económico dos países europeus e uma maior atenção e tolerância relativamente aos problemas dos imigrantes favoreceu, durante este período, a entrada de uma nova vaga de imigrantes nos países de acolhimento com vistos turísticos, acabando por aí permanecerem a trabalhar irregularmente. Para além disso, os pedidos de asilo dispararam, uma vez que era permitido aos imigrantes permanecerem nos países de acolhimento alguns anos, aguardando uma decisão que habitualmente era de recusa à concessão de tal estatuto.

1.2. Fase 2: Da fase de bronze ao caos social: a asfixia dos pedidos de asilo e o estrangulamento das políticas migratórias

O fim do século XX e o início do XXI, marcado sensivelmente entre 1994 e 2011, caracteriza um momento de viragem na perceção dos imigrantes na Europa. A entrada de imigrantes na União Europeia baseou-se também no aumento de pedidos de asilo²¹⁷ e na maior visibilidade de redes clandestinas a operar em crimes como os de auxílio à imigração ilegal²¹⁸. Refira-se, ainda, “a queda do Comunismo” que, na fase incipiente

²¹⁷ Entre 1983 e 2000, deram entrada cerca de 5,7 milhões de pedidos de asilo na Europa, dos quais mais de 85% foram recusados. No entanto, a Europa albergou mais de 2 milhões de candidatos a asilo político em 2000, ou seja, quatro vezes mais, comparativamente com a América do Norte.

²¹⁸ Quanto ao número de migrantes forçados, os últimos dados do UNHCR relativamente a 2013 apontam para 45 milhões em situação de deslocação forçada, das quais 15,4 milhões são refugiados internacionais, 937.000 são requerentes de asilo e 28.8

dos anos 80, permitiu a deslocação de inúmeros migrantes provenientes da Polónia, República Checa e Hungria, fenómeno que a partir dos anos 90 se alargou para a Roménia e Bulgária, entre outros. Após as alterações políticas em países como a Rússia, Ucrânia e Moldávia, a emigração de Leste disparou “em flecha”.

Todas estas alterações obrigaram os Estados-membros da UE a reunir e a tentar encontrar medidas que uniformizassem os critérios de entrada e permanência de imigrantes. Ao mesmo tempo, em 1985, chegou-se ao consenso de implementar o Acordo de Schengen, regulamentando a entrada e saída de pessoas e objetos do espaço comum dos países que o assinaram, obrigando ao reforço de uma política comum de imigração que ainda se encontra em curso.

Estes objetivos solidificaram-se em 1999, na sequência do Tratado de Amesterdão, no qual os países membros se comprometeram a implementar políticas comuns de imigração e de asilo e de combate à criminalidade associada ao fenómeno da imigração ilegal, políticas essas implementadas desde 2004.

O alargamento da UE a países periféricos provocou um maior alerta na deslocação de migrantes dentro dos próprios Estados-membros. Em maio de 2004, 10 novos Estados-membros do Leste europeu entraram na União Europeia. Estudos realizados estimavam que, logo após a entrada destes países na União Europeia, cerca de 335.000 trabalhadores se deslocariam para os Estados ocidentais em busca de melhores condições de vida. Receando estes problemas, foram encetadas conversações para restringir a movimentação em bloco de imigrantes oriundos dos novos países-membros durante 7 anos (até 2011).

A FRONTEX avaliou o maior risco de entradas irregulares na UE através das fronteiras terrestres da Europa oriental, sobretudo, a partir

milhões são pessoas forçadas a abandonar as suas habitações, dentro do país de origem (Dados consultados em <http://www.euronews.com/2013/06/19/world-refugee-day/> aos 10 de março de 2018).

da Grécia e da Bulgária pela Turquia, que se evidencia uma das mais difíceis de gerir (FRONTEX, 2013: 6²¹⁹).

No ano de 2012, o número de imigrantes oriundos de países não pertencentes à UE ascendia aos 20.7 milhões, constituindo 4.1% da população residente nos 27 Estados-membros²²⁰, residindo 13.6 milhões num dos 27 Estados da UE com nacionalidade de outro Estado-membro²²¹. É interessante, ainda, referir, segundo a mesma fonte, que 33 milhões de pessoas a residir em 2012 num dos Estados-membros nasceram fora desse espaço (imigrantes), enquanto 17,2 milhões de residentes num dos Estados Membros, euromigrantes (vide GUIA, 2015), tinham nascido em outro Estado Membro²²².

Dentro do espaço da UE 27, houve quatro países de destino que acolheram 60,3% dos imigrantes. Segundo o Eurostat,²²³ o Reino Unido registou a maior entrada de imigrantes em 2011 (566.044), seguido da Alemanha (489.422), da Espanha (457.649) e da Itália (385.793).

Verificamos, assim, que há Estados que, pelo menos durante um determinado período de tempo, encararam os imigrantes como uma mais-valia²²⁴, incentivando-os a fixarem-se e fazerem as suas vidas longe dos

²¹⁹ *Annual Risk Analysis*, 2013. Frontex. Consultado em http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf, acedido aos 10 de março de 2014.

²²⁰ No ano de 2010, o número de imigrantes oriundos de países não pertencentes à União Europeia ascendia aos 31.4 milhões, constituindo 6.3% da população residente nos 15 Estados-membros. Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF.

²²¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#

²²² Dados disponíveis em Eurostat - http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics

²²³ "Migration and migrant population statistics - Statistics Explained" (6/3/2014).

²²⁴ As políticas migratórias na UE têm vindo a caminhar no sentido de atrair migrantes com perfis julgados necessários para desempenhar certas funções. Segundo o Eurostat, muitos parâmetros de escolha prendem-se com conhecimentos linguísticos, níveis educacionais, idade ou experiência em determinada área. As políticas europeias têm também caminhado no sentido de prevenir a imigração irregular, o emprego de mão-de-obra ilegal e a promoção da integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento. Nesse sentido, têm sido emanadas diretivas europeias procurando combater problemas específicos

seus países de origem. No entanto, parece-me consensual que os braços deste ‘Estado-pai’ se cansaram de acolher o ‘filho-migrante pródigo’ e se metamorfosearam nos do ‘irmão revoltado’ pela oportunidade que lhe era negada quando, segundo a sua opinião, lhe deveria ser dada mais atenção. Os Estados, em geral, passaram assim de uma atitude de inicial abertura para uma progressiva desconfiança que resultou no olhar excludente com o qual as populações migrantes passaram a ser recebidas.

2. As ameaças terroristas e a construção do “inimigo” imigrante

O fenómeno da globalização e o aumento da visibilidade dos imigrantes em trânsito vieram alterar de certa forma a natureza das relações humanas, injetando um sentimento de insegurança e de desconfiança face ao *outro* no inconsciente coletivo, sendo então o estrangeiro e o imigrante catalogado como uma “ameaça” ou mesmo um potencial “terrorista” (FERREIRA, 2010), tendência essa muitas vezes reforçada pela comunicação social. De facto, esta insegurança é explorada ao máximo pelo poder hegemónico, cujo enfoque se volta para o potencial perigo da delinquência em detrimento de outros fatores importantes, como as alterações registadas nas classes sociais ou a rutura de apoios sociais, familiares e políticos (PINHO e GOMES, 2010). Além disso, e apesar de

relacionados com a luta contra a imigração ilegal e o tráfico de pessoas, tais como: a Diretiva 2003/86/EC, de 22 de setembro de 2003 sobre o direito à reunificação familiar; a Diretiva 2003/109/EC, de 25 de novembro de 2003 sobre o estatuto de residente de longa duração para nacionais de países terceiros; a Diretiva 2004/114/EC, de 13 de dezembro de 2004 sobre a admissão de estudantes; a Diretiva 2005/71/EC, de 12 de outubro de 2005 sobre a facilitação da admissão de investigadores na EU; a Diretiva 2008/115/EC, de 16 de dezembro de 2008 sobre o retorno de cidadãos em situação irregular na EU; a Diretiva 2009/50/EC, de 25 de maio de 2009, sobre a admissão de migrantes altamente qualificados; a Diretiva 2011/36/EU, de 5 de abril de 2011 relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas; a Diretiva 29/2012/CE, de 25 de outubro de 2012 que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho; entre outras.

contribuir para o decréscimo da ansiedade pública (PINHO e GOMES, 2010), o acesso às novas tecnologias de vigilância e de controlo de mobilidade (como sistemas de leitura de dados biométricos, câmaras de vigilância, sistemas de partilha de *intelligence*, entre outros) reforçou a categorização e a estereotipação de determinados grupos como perigosos, fomentando a sua exclusão (FERREIRA, 2010).

Os acontecimentos do 11 de setembro e os ataques subsequentes em Madrid, em Londres e em Paris e todos os que se lhe seguiram, definiram um momento crucial na chamada “globalização das ameaças” (MATEUS, 2010), fenómeno que se insere na criminalidade transnacional, favorecendo a implementação de medidas progressivamente mais restritivas. Este choque foi decisivo e contribuiu para um enquadramento mais amplo que abrange o fenómeno da imigração²²⁵, segundo o qual os imigrantes são sentidos como uma ameaça ao bem-estar das sociedades, como criminosos e como adversários no mercado de trabalho. Diferentemente dos que procuram um trabalho digno e legalmente definido, as principais atividades das redes criminosas transnacionais envolvem crimes de natureza económica com implicações internacionais, tráfico à escala global, danos ambientais de carácter transnacional, delitos perpetrados em contextos migratórios e uma interação crescente entre organizações terroristas (CANCIO MELIÀ, 2009).

Com a recente escalada da violência, os discursos sobre o terrorismo têm-se generalizado e assumido um carácter global, parecendo assentar num único fundamento – a “prevenção fáctica”. Mas existe também um elemento ideológico muito específico nestes discursos, um mecanismo normativo distorcido que se baseia na construção de uma determinada identidade social (CANCIO MELIÀ, 2009). É aqui que entra o já referido conceito do “Direito Penal do Inimigo” (JAKOBS, 1985) o qual, em vez de promover a vigência da norma, declara guerra a potenciais ameaças

²²⁵ Isto é visível sobretudo nos EUA, onde uma percentagem significativa da população imigrante se procura estabelecer (RCMI, 2005).

(CABETTE e LOBERTO, 2008), aproximando-se de um “Direito Penal Paleorrepressivo” (CANCIO MELIÀ, 2008). Este conceito envolve a ampliação do escopo da criminalização, o aumento das sentenças e a limitação do estatuto processual atribuído ao imputado (GARCIA, 2007). É um conceito que defende a existência de regras diferentes para os ‘inimigos’ (ou terroristas) (CANCIO MELIÀ, 2009) com base no perigo que as ações destes potenciais podem encerrar. AMBOS (2008) afirma que o fundador do conceito jurídico moderno de “inimigo” foi Carl Schmitt, referindo-se a um inimigo a quem a norma não se aplica e cujo conflito só pode ser resolvido através da guerra. No fundo, é uma “criminalização no estado prévio”, nas palavras de JAKOBS (1985) e na necessidade de deter esses inimigos (JAKOBS, 1985) assim que eles começam a parecer perigosos e não única e objetivamente quando o crime já foi cometido (SCHÄUBE, 2006).

Com esta transição, a Lei Penal deixa de ser uma “política reativa face aos acontecimentos para assentar numa política proactiva de gestão de riscos” (WALKER, 2004: 12 *in* CANCIO MELIÀ, 2009: 12), baseada numa avaliação do grau de perigosidade demonstrado pelo indivíduo. Reconhece-se, assim, a existência de duas Leis Penais (em termos subjetivos): uma destinada ao cidadão e outra destinada ao “inimigo”, de acordo com as quais o estatuto de cidadão é deixado incólume ou simplesmente retirado (GOMES e MOLINA, 2007). E como tal se associa ao imigrante?

2.1. O Direito Penal do Inimigo aplicado ao imigrante

O Direito Penal do Inimigo assume a sua expressão máxima nos Estados Unidos da América, onde é aplicado como um método de controlo agressivo e que tem como alvo as chamadas “subculturas perigosas”, que englobam o crime organizado e o terrorismo (FROMMEL, 2008). Independentemente da real necessidade de reprimir o crime, as sanções são consideradas “desproporcionalmente elevadas” dentro do olhar paradigmático do Direito Penal do Inimigo (CANCIO MELIÀ, 2008: 3), fazendo ressurgir o “punitivismo” através da implementação efetiva da

lei com novas normas penais ou o endurecimento de normas anteriores (DÍEZ RIPOLLÉS, 2004).

Na esfera da securitização aplicada à imigração, o imigrante surge como ameaça a uma “identidade”, impondo-se pela oposição ao *outro* (BRANCANTE, 2009) e é apresentado como um rival aos nativos desse país, não como um elemento que pode vir a fazer parte dessa sociedade. O indivíduo deixa de ser punido por cometer uma infração e passa a ser punido por “fazer parte de” ou “ser um deles” (CABETTE e LOBERTO, 2008). Na realidade, este processo não identifica só o “facto”, ele identifica especialmente um tipo de “autor” que comete este facto e que é considerado “o outro”, envolvendo também todos os elementos que contribuem para essa identificação como “o outro” (CANCIO MELIÀ, 2008: 10, 16). Uma vez aplicado, o rótulo de ‘criminoso’ “torna-se numa espécie de tatuagem que alimenta a rejeição social e que constitui uma segunda pena” (PINHO e GOMES, 2010).

O Direito Penal é um sistema que serve a Justiça e os cidadãos, através de uma prevenção geral positiva e da estabilização da norma. De acordo com a Lei Criminal, todo o ser humano é um cidadão e, regra geral, não existem “inimigos”. Assim, o Direito Penal e o Direito Penal do Inimigo diferem no sentido em que o último opta por “demonizar” e excluir” o autor (ou grupo de autores) sem se basear estritamente no crime em questão (PINHO e GOMES, 2010: 18). De acordo com CANCIO MELIÀ (2008), a dicotomia inclusão/exclusão, “o metacódigo do século XXI”, tem sido cada vez mais estudada pelas Ciências Sociais e, uma vez que medeia os restantes códigos, a sua relevância teórica tem vindo a aumentar. Quando o autor do ato, e não só o ato, se torna o alvo do processo, o grau de culpabilidade do infrator aumenta. E quando o autor, e não o ato punível, se torna o alvo principal, as medidas adotadas são reforçadas sob o pretexto de uma proteção proactiva face ao perigo imposto pelo autor e pelas suas atividades, ampliando a dimensão da suposta ameaça por ele personificada. Este fenómeno traduz-se no reforço de um processo de securitização cujo objetivo é combater a insegurança pública.

Nos EUA, os processos de securitização ocupam um papel cada vez mais determinante nas fronteiras, atuando como verdadeiros *guardiões*, e este fenómeno chegou à Europa depois dos ataques atrás referidos, com base numa necessidade de “reforçar o controlo sobre as fronteiras externas” (*Council of the European Union*, 2001) e de “exercer a mais completa vigilância aquando da emissão de documentos e de autorizações de residência” (*Council of the European Union*, 2001).

De uma maneira geral e em consequência da crise global, os países que recebem imigrantes têm adotado medidas de segurança mais duras na tomada de decisões relativas a infrações penais e à permanência de imigrantes com estatuto irregular.

3. A crescente perceção dos imigrantes como criminosos na Europa: pobreza e exclusão

Van der Leun e Van der Woude procuram demonstrar de que forma e através de que mecanismos sociais e jurídicos de securitização, e com que resultados práticos e visíveis, a Holanda passou a adotar uma cultura de controlo fortemente marcada pelo punitivismo, não só na esfera penal mas no próprio campo da imigração (VAN DER LEUN e VAN DER WOUDE, 2012: 112), onde o discurso público e político intolerante em torno do “outro” potencialmente perigoso serve de base a uma aplicação diferenciada da justiça (BOONE e MOERINGS, 2009; DOWNES e VAN SWAANINGEN, 2007 *apud* VAN DER LEUN e VAN DER WOUDE, 2012: 103). As autoras sublinham que este fenómeno precede o 11 de setembro, sendo que a desconfiança em relação à imigração, relacionada com o aumento da complexidade e a transnacionalidade da criminalidade, classificada de estorvo social, tem vindo a aumentar. Este enfoque no crime, na segurança pública e na imigração, defendem as autoras, tem “dominado as agendas políticas de vários países ocidentais” (VAN DER LEUN e VAN DER WOUDE, 2012: 104), embora os estudos sobre o fenó-

meno continuem a ser dominados pelo caso norte-americano²²⁶ (que não pode ser extrapolado nem generalizado para o diversificado território europeu, segundo COENDERS e SCHEEPERS, 1998; SEMYONEV *et al.*, 2006/2007 *apud* VAN DER LEUN e VAN DER WOUDE, 2012: 105). É essa lacuna que as autoras se propõem de algum modo colmatar, explorando o caso holandês e uma das suas maiores manifestações: a criação de perfis étnicos, tanto nas práticas policiais como na esfera judicial (WERMINK e SCHUYT, 2012; WEENINK, 2009 *apud* VAN DER LEUN e VAN DER WOUDE, 2012:107).

3.1. A crescente exclusão de imigrantes: pobreza e reclusão

Autores como TONRY (1995; 1997a, 1997b), WACQUANT (2000; 2004a; 2008b), BAUMAN (2003), CHOSSUDOVSKY (2003), BALES (2001), MEDEIROS (2008), referem-se ao século XIX como o século da “criminalização da pobreza²²⁷”. SIMMEL já havia dissertado sobre a “sociologia da pobreza” (IVO, 2008), ou sobre aquilo que o próprio autor definiu como a “sociologia dos laços sociais” (SIMMEL, 1907), fazendo uma extensa análise sobre as relações do indivíduo pobre com as coletividades (representadas pelo Estado), procurando contribuir para uma teoria geral da sociedade através da desmontagem do relacionamento instalado entre o pobre e a sociedade em que ele se insere.

As populações mais desfavorecidas e vulneráveis²²⁸ são normalmente mais facilmente percebidas como estando ligadas a atividades des-

²²⁶ Revelando uma lacuna em estudos sobre o caso Europeu.

²²⁷ No que se refere a esta questão, WACQUANT salienta o papel da prisão como regulador da pobreza, atribuindo o crescimento da população prisional nos EUA a quatro pontos essenciais de reestruturação do Estado: o domínio da regulação económica, o declínio do Estado keynesiano, a desresponsabilização do Estado na regulação da vida social e o “reforço do papel punitivo do Estado” (CUNHA, 2008: 11; CAEIRO, 2007: 42).

²²⁸ A diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008 define pessoas vulneráveis, no seu artº 3º, nº 9º como “menores, menores não acompanhados, pessoas com deficiência, idosos, grávidas, famílias monoparentais com

viantes e criminosas, ainda que muito haja a discorrer sobre a composição destes grupos, bem como o que se pensa sobre crime e desvio²²⁹.

Se por delinquir se entende a acção de cometer uma falta ou delito no desrespeito pelos quadros de regras que uma sociedade tem legalmente instituídos (MATOS, 1996), essa transgressão traduz uma ruptura relativamente aos limiares de tolerância dos grupos sociais, portadores de sistemas de normas e de valores de uma sociedade num dado momento da sua evolução (SELOSSE, 1976 *apud* LEOTE, 2004: 2).

Se atentarmos para estudos sobre o nível socioeconómico de reclusos, podemos facilmente confirmar algumas destas reflexões (SEABRA e SANTOS, 2005; 2006). Por vezes, estes grupos de “carentes económicos²³⁰”, frequentemente relacionados com outros fatores desfavoráveis (como o facto de serem migrantes), em contraposição às oportunidades fornecidas aos autóctones, podem criar a imagem da sobre-representação, neste caso, da população imigrante presente nos estabelecimentos prisionais.

De facto, verificou-se que as populações mais carentes foram abandonadas pelo Estado social no momento da transição daquele para o Estado penal, marginalizadas para os subúrbios das grandes cidades e mais controladas pelo sistema penal, sobretudo as populações excedentárias denominadas por STEVEN SPITZER como “social dynamite” (1975 *in* MORRISON, 2006), relativamente às quais não haveria outra resposta a dar que não fosse o controlo pelo “sistema repressivo prisional” (MEDEIROS, 2008). No que se refere a esta questão, WACQUANT salienta

filhos menores e pessoas que tenham sido vítimas de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual”.

²²⁹ Não pude, por limites formais, aprofundar esta questão, mas destaco a diferença e remeto para estudos mais profundos sobre esta área, sobretudo se relacionados com jovens (SELOSSE, 1976; LEOTE, 2004: 2).

²³⁰ E não posso deixar de mencionar os estudos de ANTÓNIO CASIMIRO FERREIRA sobre a austeridade imposta às sociedades atuais (2012 e 2014).

o papel da prisão como regulador da pobreza, na senda da reflexão de TONRY e de outros autores como BALES (2001), MEDEIROS (2008), BAUMAN, (2003), CHOSSUDOVSKY (2003), por exemplo. WACQUANT aponta cinco razões determinantes para a emergência e imposição do estado penal: a hiperinflação penitenciária (com um número crescente de reclusos condenados por pequenos delitos), a expansão horizontal da rede penal, gastos excessivos na administração penitenciária, a privatização deste sistema prisional e o aparecimento de uma política de ação afirmativa prisional, com desigualdades raciais marcantes na população de reclusos (predominantemente negros, nos EUA).

A questão da sobrerrepresentação da comunidade de negros nos estabelecimentos prisionais dos EUA²³¹, e o simples facto de a comunidade prisional total ter triplicado num período de estagnação da criminalidade, levou a que investigadores como WACQUANT (2000) e TONRY (2004) analisassem uma série de variáveis, inclusivamente o Orçamento de Estado dos EUA e a “atitude dos poderes públicos em relação a determinadas populações” (CUNHA, 2008: 9, 10), de forma a tentar encontrar explicações que justificassem esta desproporção. Uma das conclusões de WACQUANT aponta precisamente para a mudança de atitude dos poderes públicos em relação a determinados grupos populacionais, e não tanto para “a escala ou a fisionomia da criminalidade” (CUNHA, 2008: 9, 10). Outros investigadores (BUTCHER e PIEHL, 2006) referem-se às características comuns dos imigrantes e das populações autóctones

²³¹ Nos EUA, foram sendo publicados estudos, sobretudo académicos, que se debruçaram sobre este tópico, colocando em questão a validade da correlação entre as taxas de criminalidade e a chegada de imigrantes (STOWELL, 2007; SAMPSON, 2008; WADSWORTH, 2010). Os EUA têm, nos últimos anos, introduzido leis penais cada vez mais duras que, em conjugação com as leis de imigração, deram lugar às políticas públicas referidas de “crimigração”. Esta perceção do imigrante como o “outro”, o *intruso*, motivou-me a refletir sobre a ligação entre este Direito Penal do Inimigo e a emergência da ‘Crimigração’: a mera possibilidade de alguém se vir a tornar uma ameaça aumenta a probabilidade de ser rejeitado e amplia o controlo exercido sobre as suas ações, através de cercos de securitização e da possível emergência de um “Direito Penal do Inimigo-Imigrante”.

em sobrerrepresentação nos estabelecimentos prisionais nos EUA²³²: os baixos níveis de educação e os baixos salários, por exemplo, e o facto de serem jovens, do sexo masculino, hispânicos e de se juntarem a uma classe norte-americana baixa, com alta dependência do sistema de assistência económica e médica. Desta forma, aumenta a fatia de população caracterizada pela pobreza e por resultados sociais negativos em que se destacam os migrantes.

No que se refere à Europa, WACQUANT (2008a) foca dois aspetos na alteração das políticas criminais: a tentativa de controlo do sentimento de insegurança social através do endurecimento de penas para transgressões mais graves, e o abrandamento de penas para os pequenos delinquentes, evitando as penas de prisão e substituindo-as por outras sanções. Outros autores (TUBEX e SNACKEN, 1995) compararam sanções atribuídas nos anos 60 e 90, concluindo que elas podem ter duplicado nos anos 90, precisamente pelo endurecimento de algumas penas por crimes julgados mais graves.

Segundo BIANCHI, BUONANNO e PINOTTI (2008b), a melhoria das condições de trabalho pode favorecer o aumento da imigração e a descida das taxas de crime. No entanto, em períodos de crise económica, os imigrantes podem ser atraídos para determinadas áreas geográficas da periferia de grandes metrópoles (pelo facto de os arrendamentos serem mais acessíveis, por exemplo), onde as taxas de crime já são altas, podendo fazer crer que tal facto se deve ao aumento do número de imigrantes. Da mesma forma, as diferenças na taxa de crimes nas províncias podem ter um efeito direto na fixação de imigrantes recém-chegados (BIANCHI *et al.*, 2008b; GUIA e PEDROSO, 2016).

²³² Estudos recentes levados a cabo naquele país (STOWELL, 2007; SAMPSON, 2008; MARTINEZ, 2006; WADSWORTH, 2010) vieram comprovar que, para além de a imigração não estar relacionada com a criminalidade violenta, ela é mesmo um fator que contribui para a sua descida. O que acontece é que o sentimento de insegurança que o aumento da criminalidade implicou nas sociedades de acolhimento se intensificou, podendo ter tido um efeito negativo e influenciar o aparecimento de políticas de imigração mais restritivas (BAUER *et al.*, 2000; GUIA, 2014).

Os estudos sobre a correlação imigração-criminalidade têm proliferado um pouco por todos os países e, apesar de se encontrarem diferenças assinaláveis no que respeita ao método, objeto de análise e fontes, cada vez mais surgem teorias que distanciam estas duas variáveis. A investigação levada a cabo recentemente, em Itália, sobre este assunto (BIANCHI *et al.*, 2008a e b), resultou na conclusão de que “ao aumento de 1% da população imigrante, se encontra associado o aumento de 0,1% do total de crimes”. Acontece, porém, que, nesse mesmo estudo, foi encontrada uma correlação positiva, nomeadamente ao nível do aumento dos crimes contra a propriedade/aumento do número de imigrantes, sobretudo no que toca aos roubos e furtos. E os roubos são os únicos tipos de crime que se encontram “positiva e significativamente afetados pela imigração” (BIANCHI *et al.*, 2008b:9), não revelando, no entanto, um valor significativo a ter em conta (GUIA, 2015). No que respeita aos crimes violentos e relacionados com estupefacientes, a conclusão a que BIANCHI, BUONANNO e PINOTTI (2008) chegaram, após o estudo realizado naquele país, é a de que estes crimes não sofreram alterações com o aumento das migrações.

Penso que a proliferação de estudos realizados neste âmbito pode resultar da combinação dos vários aspetos abordados ao longo deste ponto: pobreza, exclusão, recém-chegados. Esta caixa de Pandora tem sido forçada a “abrir” mediante a atuação mais ou menos severa de um Estado que deixa agonizar o seu papel social e favorece uma atitude penal para com as populações delimitadas à “sociedade civil incivil” (SOUSA SANTOS, 2003b).

Atualmente, os movimentos migratórios têm vindo a aumentar, embora ainda continuem a ser uma exceção à regra. O número crescente de imigrantes, muitas vezes “invisíveis” e cuja situação é maioritariamente motivada por discrepâncias económicas e sociais (GUIA, 2008), tem estado no centro dos mais variados debates, envolvendo tanto a esfera política como a académica. Não existe qualquer dúvida de que os movimentos migratórios trazem benefícios, quanto mais não seja

económicos (e demográficos²³³) para os países de origem e para os países de acolhimento, mas este fenómeno acarreta igualmente alguns aspetos negativos, como a formação ou o reforço de redes criminosas transnacionais e o desordenamento social provocado pelos movimentos massivos de população em intervalos de tempo muito curtos (BALES, 2001; BLANKENBURG, 1996). Os imigrantes têm ocupado um papel central no desenvolvimento das economias dos países onde se estabelecem, suprimindo a necessidade de mão-de-obra barata e de crescimento demográfico. Encontrando-se muitas vezes confinados a um estatuto de irregularidade, alguns deles vêem-se envolvidos em atividades criminosas na esperança de melhorarem a qualidade das suas vidas, tornando-se alvos fáceis para as redes criminosas, graças ao seu grau de vulnerabilidade, frequentemente em várias aceções, conforme reflete ARAGÃO:

Infelizmente, um fenómeno frequente nas sociedades modernas é a ocorrência simultânea de vários fatores de vulnerabilidade que convergem na mesma pessoa, na mesma família ou na mesma comunidade. Trata-se da *multivulnerabilidade*, (...) e que dá origem a fenómenos de fragilidade tão elevada como *inferioridade social* (ARAGÃO, 2011: 87-88).

A ambiguidade na forma de olhar o imigrante, entendido, por um lado, como uma ferramenta necessária para a renovação e a sustentabilidade do Estado e, por outro lado, como um potencial inimigo, cuja presença exige o reforço preventivo das medidas de segurança, levou à emergência de prismas de alteridade em torno da imigração e da criminalidade, apesar da ausência de conclusões sólidas e devidamente

²³³ Segundo PEDROSO (2011: 333), “entre 1996 e 2010, (...) os nados-vivos de mães estrangeiras aumentaram significativamente, praticamente duplicando o número de nados-vivos, a cada cinco anos”.

fundamentadas²³⁴. Têm sido registados alguns casos de bipolarização entre os criminosos e as vítimas – este é um círculo em que os papéis de “vítima” e de “perpetrador” tendem a flutuar e a inverter-se. Alguns Estados responderam ao fenómeno com a introdução de medidas progressivamente mais duras, e o grau de intolerância em relação à situação de irregularidade documental tem vindo a crescer, num ambiente em que as vítimas e os perpetradores acabam muitas vezes por ser confundidos entre si. Existe, fundamentalmente, um misto de desconfiança, um endurecimento de políticas e uma intolerância crescente em relação aos criminosos de origem estrangeira, uma reação que se assemelha bastante à reação face à irregularidade.

Conclusão

Mediante o que foi exposto, é perceptível a influência do peso da irregularidade dos indivíduos não nacionais quando estes aspiram a estabelecer a sua vida num determinado país de acolhimento da UE. A União Europeia viveu anos em que encetou campanhas de regularização extraordinária de imigrantes, mas cedo se apercebeu de que não teria capacidade para regularizar tantos indivíduos em situação irregular, pelo que decidiu reforçar o exercício dos direitos dos cidadãos que já se encontravam na UE e favorecendo o regresso voluntário dos indivíduos não nacionais que não tivessem qualquer possibilidade de se virem a regularizar.

Tal facto implementou ou reforçou o aparecimento de novos espaços europeus, onde os indivíduos não nacionais não conseguem aceder ou efetivar determinados direitos previstos por lei, ficando assim à mercê

²³⁴ Estamos cientes da criminalidade perpetrada por cidadãos estrangeiros, sabemos que eles não são sempre vítimas manifestamente passivas das circunstâncias. Contudo, neste artigo assumimos um ponto de vista que procura não simplificar de forma alguma a realidade no seu todo.

da crise económica e das decorrências que uma vida marcada pela vulnerabilidade e exclusão social encetam.

Olhando para a evolução das políticas em matéria de imigração desde os anos noventa, como a ampliação de determinadas tipologias de crime e o aumento das penas impostas a cidadãos estrangeiros – acarretando ainda a expulsão e a perda de vários direitos adquiridos –, deparamo-nos com novos paradigmas (GUIA; 2015). Apesar de terem sido desenvolvidos alguns estudos com conclusões que desmistificam a ligação dos imigrantes ao cometimento de crimes violentos na Europa (BIANCHI *et al.*, 2008a, 2008b; SOLIVETTI, 2010), os resultados publicados pelas agências governamentais revelam um grau de ceticismo muito elevado em relação a estes estudos académicos, preferindo dar relevância a informações que apontam na direção oposta.

A imagem que normalmente subsiste é a do imigrante enquanto ‘inimigo’. Os Estados, preocupados com a agitação do público, tendem a implementar ou a reforçar medidas progressivamente mais restritivas, dificultando a aceitação, a fixação e a integração dos imigrantes. A tolerância, tradicional na Europa da UE no que diz respeito a esse “fluxo de ajudantes e reconstrutores externos”, passou a intolerância, e os direitos daqueles que procuram melhores oportunidades de vida foram amplamente reduzidos. Dentro deste contexto, alguns comportamentos tendem a ser criminalizados em termos hegemónicos e, na prática, isto acaba por favorecer a mobilidade de determinados indivíduos e dificultar, ou mesmo barrar, a aceitação de outros, potenciando desigualdades e criando uma cidadania estratificada.

O Direito Penal do Inimigo, que se focaliza mais no autor do que no ato, tem ao longo dos anos preparado o terreno para a existência de um Estado onde o outro-imigrante é alvo de permanente desconfiança (tal como a emergência da ‘crimigração’ e o reforço da securitização). No fundo, verifico haver uma convergência e pontos de encontro entre o Direito Penal do Inimigo e as bases da emergência da ‘Crimigração’. A generalização de práticas ‘crimigratórias’ pode constituir uma ameaça

à sociedade europeia da UE e à salvaguarda dos Direitos Humanos. As raízes podem já ter sido lançadas através da implementação das políticas crimigratórias, já que a Lei Penal está cada vez mais impregnada de medidas de intolerância ligadas ao controlo da imigração irregular e ao reforço das medidas de securitização adotadas recentemente, de modo a aumentar as penas de comportamentos relacionados com a imigração, medidas estas utilizadas não só como mecanismos de repressão, mas também de prevenção.

A balança da justiça e dos direitos humanos deve ter em conta que os seres humanos são o principal elemento das nossas sociedades e que, sem eles, nada mais nos resta senão entregar-nos a uma potencial inteligência artificial mecânica e robotizada que venha a substituir os seres humanos.

Bibliografia

- AMBOS, Kai. “Direito penal do inimigo” *Panoptica*. 11, 2008. 1-45, <http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/248/270> [2 de fevereiro de 2015].
- ARAGÃO, Alexandra. “Prevenção de riscos na União Europeia: o dever de tomar em consideração a vulnerabilidade social para uma protecção civil eficaz e justa” *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 93, 2011. 71-93.
- BALES, Kevin. *Gente Descartável. A Nova Escravatura na Economia Global*. Lisboa: Caminho. 2001.
- BASOK, Tanya. “He Came, He Saw, He... Stayed. Guest Worker Programs and the Issue of Non-Return” *International Migration*. 38(2), 2000. 215-238.
- BAUER, Thomas; LOFSTROM, Magnus; ZIMMERMANN, Klaus. “Immigration policy, assimilation of immigrants and native’s sentiments towards immigrants: Evidence from 12 OECD countries” *Institute for the Study of Labor IZA Discussion Paper 187*. Bonn, 2000.
- BAUMAN, Zygmunt. *Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2003.
- BIANCHI, Milo; BUONANNO, Paolo; PINOTTI, Paolo. “Immigration and crime: an empirical analysis”. *Bank of Italy, Economic Research and International Relations Area Working Paper 698*. Italy, <http://www.bancaditalia.it/pubbli->

- cazioni/temi-discussione/2008/2008-0698/en_698.pdf. 2008a [23 de janeiro de 2015].
- BIANCHI, Milo; BUONANNO, Paolo; PINOTTI, Paolo. “Do Immigrants Cause Crime?” *Laboratoire d’Économie Appliquée Working Paper 2008 – 5*. Paris. 2008b.
- BLANKENBURG, Erhard. “The Politics of Legal Aid. A Solution in Search of a Problem?” in Paterson, Alan; Goriely Tamara (eds.). *A reader on Resourcing Civil Justice*. Oxford: Oxford University Press. 1996.
- BRANCANTE, Pedro e REIS, Rossana. A “securitização da imigração”: um mapa do debate sobre e algumas considerações críticas. 2009. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. Acedido aos 20/12/2014 em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000200003.
- CABETTE, Eduardo; LOBERTO, Eduardo. “O direito penal do inimigo” *Günter Jakobs*, <http://jus.com.br/artigos/11142/o-direito-penal-do-inimigo> [2 de fevereiro de 2015]. 2008.
- CAEIRO, Pedro. “Alguns aspectos do Estatuto de Roma e os reflexos da sua ratificação na proibição constitucional de extraditar em caso de prisão perpétua” *MPM em Revista*. 4, 2007. 4-13.
- CANCIO MELIÀ, Manuel. “De novo: “direito penal” do inimigo?” *Panóptica*. 11, 2008. 214-240, <http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/viewFile/259/281> [2 de fevereiro de 2015].
- CANCIO MELIÀ, Manuel. “Internacionalização do direito penal e da política criminal: algumas reflexões sobre a luta jurídico-penal contra o terrorismo” *Panóptica*. 17. 2009.
- CHOSSUDOVSKY, Michel (2003) *A Globalização da Pobreza e a Nova Ordem Mundial*. Editorial Caminho.
- CUNHA, Manuela Ivone (ed.). *Aquém e Além da Prisão – Cruzamentos e Perspetivas*. Lisboa: 90 Graus Editora. 2008.
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. “El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana” *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*. 2004. <http://criminnet.ugr.es/recpc/06/recpc06-03.pdf> [2 de fevereiro de 2015].
- FERREIRA, António Casimiro. *Sociedade de Austeridade e Direito do Trabalho de Exceção*. Porto: Vida Económica. 2012.
- FERREIRA, António Casimiro. *Política e Sociedade: teoria social em tempo de austeridade*. Porto: Vida Económica. 2014.
- FERRERIRA, Susana. *A Política de Imigração Europeia: Instrumento da Luta Anti-Terrorista?* Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais). Universidade Nova de Lisboa. 2010.<http://run.unl.pt/bitstream/10362/5703/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf> [2 de fevereiro de 2015].
- FROMMEL, Monika. “Rebels, Bandits And Intriguers – Why Germans Are Having A Debate On “Enemy Criminal Law” In The 21st Century: And Thus Are Falling

- Behind The Dramaturgy Of Nlightened Theatre Of The Late 18th Century – To Think Schiller’s Bandits” *Panóptica*. 11, 2008. 75-86, <http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/251/273> [2 de fevereiro de 2015].
- FRONTEX *Annual Risk Analysis 2013*. European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Warsaw, Poland. 2013. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf [6 de fevereiro de 2015].
- GARCIA, José Angel Brandariz. *Política Criminal de la Exclusión. El Sistema Penal en Tiempos de Declive del Estado Social y de Crisis del Estado-Nación. 2007*. <http://www.ecrim.es/publications/2007/PoliticaCriminal.pdf> [21 de janeiro 2015]
- GOMES, Luiz; MOLINA, António. *Direito Penal – Parte Geral (Vols. 1 e 2)*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007.
- GOMES, Sílvia. Criminalidade, etnicidade e desigualdades análise comparativa entre os grupos nacionais dos PALOP e Leste Europeu e o grupo étnico cigano. Tese de doutoramento em Sociologia e Metodologia Fundamentais. Universidade do Minho. 2013.
- GOMES, Sílvia. *Caminhos para a prisão. Uma análise do fenómeno da criminalidade associada a grupos estrangeiros e étnicos em Portugal*. Ribeirão: Edições Húmus. 2014.
- GUIA, Maria João. “Imigração, ‘Crimigração’, e Crime Violento. Os Reclusos Condenados e as Representações sobre Imigração e Crime”. Tese de Doutoramento em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI. Universidade de Coimbra. 2015.
- GUIA, Maria João. “Quatro em Linha – um jogo de exclusão: - Imigração, Nacionalidade, Cidadania e Crime Violento” in Matos, Raquel (ed.) *Género, nacionalidade e reclusão. Olhares cruzados sobre migrações e reclusão feminina em Portugal*. Universidade Católica do Porto. 2014.
- GUIA, Maria João. “Crimmigration, Securitisation and the Criminal Law of the Crimmigrant” in Guia, Maria João; Van der Woude, Maartje; Van der Leun, Joanne (eds.) *Social Control and Justice: Crimmigration in the Age of Fear*. Haia: Eleven International Publishing, 2012. 17-40.
- GUIA, Maria João. *Imigração e Criminalidade Violenta: Mosaico da Reclusão em Portugal*. SEF/INCM. 2010a
- GUIA, Maria João. “Imigração e Crime Violento: Verdades e Mitos” in *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*. Lisboa, Portugal 24-25 de junho de 2010. 2010b. http://icnsd.afceaportugal.pt/conteudo/congresso/ICNSD_3F_texto_pdf_maria_joao_gui_a.pdf [25 de agosto de 2014].

- GUIA, Maria João. *Imigração e Criminalidade – Caleidoscópio de Imigrantes Reclusos*. Coimbra: Almedina. 2008.
- IVO, Anete. “Georg Simmel e a “Sociologia da Pobreza”” *Cad. CRH*. 21(52). 2008.
- JAKOBS, Günther. “Derecho penal del enemigo? Un estudio acerca de los presupuestos de la juricidad” in Melià, Cancio; Díez, Gómez-Jara (2006) *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión, vol. 2*. Madrid: Edisofer, 1985. 93-116.
- KILLIAS, Martin. *Immigration and Crime: The European Experience. Improving US and EU Immigration Systems*. Migration Policy Institute. 2011.
- LEOTE, Maria João. “Entre as malhas do desvio: jovens, espaços, trajetórias e delinquências” in CES (Centro de Estudos Sociais) *VIII Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra, Portugal, 16-18 de setembro de 2004, <http://www.ces.fe.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel56/mariajoaoteotecarvalho.pdf> [2 de fevereiro de 2015].
- MATEUS, Nelson. “As fronteiras no seu labirinto: permitir ou bloquear o acesso – As políticas de securitização como *Gatekeepers*” *O cabo dos trabalhos: Revista Eletrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/FEUC/FLUC*. 4. 2010. <http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n4/ensaios.php> [28 de janeiro de 2015].
- MARTIN, Philip; Widgren, Jonas. “International Migration: Facing the Challenge” *Population Bulletin*. 57(1). 20202.
- MARTINEZ Jr., Ramiro. “Coming to America: The Impact of the New Immigration on Crime” in Martinez Jr., Ramiro; Abel, Valenzuela (eds.) *Immigration and Crime: Race, Ethnicity, and Violence*. New York: New York University Press, 2006. 1-19.
- MATOS, Raquel (ed.) (2014) *Género, Nacionalidade e Reclusão. Olhares cruzados sobre migrações e reclusão feminina em Portugal* ed. 1. Porto: Universidade Católica Portuguesa.
- MEDEIROS, Bernardo Abreu. *Do Estado social ao estado penal: a criminalização da miséria*, 2008. http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/bernardo_abreu_de_medeiros3.pdf [20 de dezembro de 2013]
- PEDROSO, João. *Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em des(con)strução. O caso do acesso ao direito e à justiça da família e das crianças*. Dissertação de Doutoramento em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração. Universidade de Coimbra. 2011. https://estudogeral.sib.uc.pt/jspui/bitstream/10316/22583/1/Tese_Joao%20Pedroso.pdf [23 de janeiro de 2015].
- PINHO, Ana; GOMES, Marcus. “Aplicação da pena e direito penal de autor: julgando para além das aparências” in Pinho, Ana; Gomes, Marcus (ed.) *Direito penal & democracia*. Porto Alegre: Nuria Fabris. 2010.

- RODRIGUES, Walter. *Cidade em Transição. Nobilitação Urbana, Estilos de Vida e Reurbanização em Lisboa*. Oeiras: Celta Editora. 2010.
- SALT, John. "Contemporary Trends in International Migration Study" *International Migration*. 25, 1987. 241-51
- SAMPSON, R.. "Rethinking immigration and crime", *Contexts*. 7: 2008. 28-33.
- SEABRA, Hugo; SANTOS, Tiago. *A criminalidade de estrangeiro em Portugal – Um inquérito científico*. Lisboa: ACIME. 2005.
- SEABRA, Hugo; SANTOS, Tiago. *Reclusos estrangeiros em Portugal – esteios de uma problematização*. Lisboa: ACIME. 2006.
- SELOSSE, Jacques. "As causas da delinquência juvenil" *Infância e Juventude*. 3, 1976. 24-28.
- SIMMEL, Georg *Les Pauvres*. Paris: Presses Universitaires de France. 1907[1988].
- SOLIVETTI, Luigi. *Immigration, Social Integration and Crime. A cross-national approach*. Sabon: Routledge. 2010.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. *Reconhecer para Libertar. Os Caminhos do Cosmopolitismo Multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2003b.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. "La Globalización, los Estados-nación y el Campo Jurídico: de la diáspora jurídica a la ecúmene jurídica?" in Sousa Santos, Boaventura (ed.) *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta, 2009. 321-409.
- STOWELL, Jacob. *Immigration and Crime: The Effects of Immigration on Criminal Behavior*. New York: LFB Scholarly Publishing LLC. 2007.
- STUMPF, Juliet. "The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime & Sovereign Power" *American University Law Review*. 56(2), 2006. 368-419, <http://www.wcl.american.edu/journal/lawrev/56/stumpf.pdf?rd=1> [23 de janeiro de 2015].
- TONRY, Michael. *Malign Neglect: Race, Crime and Punishment in America*. New York: Oxford University Press. 1995.
- TONRY, Michael (ed.). *Ethnicity, Crime and Immigration in Immigration-Comparative and Cross-National Perspectives. Crime and Justice: Annual Review of Research, Volume 21*. Chicago and London: The University of Chicago Press. 1997a.
- TONRY, Michael (ed.) *Crime and Justice: Annual Review of Research, Volume 22*. Chicago: University of Chicago Press. 1997b.
- TUBEX, Hilde; SNACKEN, Sonja. "L'Évolution des Longues Peines: Sélectivité et Dualisation" *Déviance et Société*. 19, 1995. 103-126.
- VAN DER LEUN, Joanne; VAN DER WOUDE, Maartje. *Uma Reflexão Sobre a Crimigração na Holanda: O Complexo da Segurança Cultural e o Impacto do Enquadramento*. CINETS – Coimbra. 2012.
- WACQUANT, Loic. *As Prisões da Miséria*. Oeiras: Celta. 2000a

- WACQUANT, Loïc. *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*. Paris: Editions Dupuytren. 2004a.
- WACQUANT, Loïc. "Racial Stigma in the Making of the Punitive America's Punitive State" in Loury, Glenn (ed.) *Race and Mass Incarceration in America: The Tanner Lectures*. Cambridge: MIT Press, 2008a. 57-72
- WACQUANT, Loïc. "O grande salto atrás penal. O encarceramento nos Estados Unidos de Nixon a Clinton" in Cunha, Maria Ivone (ed.) *Aquém e Além da prisão. Cruzamentos e perspectivas*. Lisboa: 90º Editora, 2008b. 33-78.
- WADSWORTH, Tim. "Is Immigration Responsible for the Crime Drop? An Assessment of the Influence of Immigration on Changes in Violent Crime Between 1990 and 2000" *Social Science Quarterly*. 91(2), 2010. 531.

**UMA BREVE ANÁLISE DA SITUAÇÃO DOS ANTIGOS COMBATENTES
E VETERANOS DE GUERRA À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL
HUMANITÁRIO EM ANGOLA**

Danielsa Iracelma Morais de Almeida

Master Student, UFABC

E-mail: iracelma10@gmail.com

José Blanes Sala, PhD

Universidade Federal ABC

E-mail: blanes@ufabc.edu.br

Resumo

O objetivo deste artigo é comentar o tratamento que recebem os antigos combatentes e veteranos de guerra angolanos em termos de dispositivos jurídicos previstos na constituição em vigor e na legislação regulamentadora, bem como descrever brevemente as ações governamentais. Isto tudo sob a ótica dos preceitos do Direito Internacional Humanitário, cuja implementação surge como necessária a partir dos compromissos assumidos pelo país no plano internacional.

Palavras chave: Antigos combatentes e veteranos de guerra; Constituição de Angola; Direito Internacional Humanitário.

Abstract

The purpose of this article is to comment on the treatment received by former Angolan combatants and veterans in terms of the juridical dispositions foreseen in the current constitution and in the regulatory legislation, as well as to briefly describe the governmental actions. This is all in the light of the precepts of International Humanitarian Law, whose implementation emerges as necessary from the commitments assumed by the country at the international level.

Keywords: Former combatants and war veterans; Constitution of Angola; International Humanitarian Law.

INTRODUÇÃO

O estado de natureza do homem é caracterizado pelo estado de guerra. Desde tempos remotos os conflitos bélicos têm marcado a história da humanidade; nela abundam tanto a violação sistemática dos princípios que protegem a dignidade humana, quanto as atrocidades que causam inúmeras mortes, feridos e até mesmo a degradação do indivíduo de maneira imensurável.

A guerra é umas das poucas situações que ameaça a segurança humana de maneira drástica. Diante dos conflitos, os estados têm por si a obrigação de tomar decisões rápidas e baseadas em normas que revertam a situação com a necessidade de proteger os feridos em combate bem como os civis não envolvidos diretamente ao conflito e que sejam afetados nas hostilidades. As normas para a referida proteção são designadas como Direito Internacional Humanitário (DIH) ou Direito dos Conflitos Armados, são princípios e regras que estabelecem limites ao uso da violência durante os conflitos para atenuar o sofrimento humano, para evitar que perdas humanas aumentem sistematicamente e para garantir a não violação dos direitos humanos.

De maneira ampla, a proteção internacional dos direitos humanos está dividida em três eixos dentro do Direito Internacional Público os quais tem como essência os direitos fundamentais da pessoa, que são: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR). Estes três ramos têm sua inter-relação no momento que partem do princípio comum da proteção ao ser humano, e se distinguem sendo o DIDH o eixo mais abrangente dentre os três, albergando a proteção dos direitos humanos em todos os seus aspectos, assegurando os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, tendo o DIH e o DIR atuações em áreas específicas. O primeiro visa focar sua atuação na proteção do ser humano em situação específica de conflitos armados internos e internacionais, e o segundo na proteção do refugiado em todo o seu trânsito, concessão, acolhimento e término.

Segundo André de Carvalho Ramos, no DIH a proteção do ser humano nos conflitos armados visa sua sobrevivência, restringindo a letalidade e o sofrimento em tais contextos, já o DIDH possui objetos amplos, voltados para promoção da vida digna, enquanto que o DIH reconhece personalidade jurídica de Direito Internacional aos estados e a grupos armados internacionais o DIDH reconhece sua personalidade jurídica internacional aos indivíduos tendo os estados o papel da implementação das normas (RAMOS, 2016).

Deste modo, para a aplicabilidade das normas jurídicas no âmbito da proteção dos direitos humanos em ambos os casos existe a necessidade da atuação do Estado, o qual se compromete mediante a adoção de diversos tratados e convenções.

Os direitos dos antigos combatentes e veteranos de guerra²³⁵, a partir do momento em que se dá o término do conflito em Angola e início

²³⁵ - Os conceitos de antigos combatentes e veteranos de guerra estão definidos em Angola pela Lei 13/02 de 15 de outubro de 2010. Também conhecida como 'Lei do Antigo Combatente de Guerra', será comentada mais adiante.

permanente da estabilidade interna²³⁶ passam a ser resguardados em uma parte considerável do Direito Internacional Humanitário, o qual se encontra no II protocolo adicional da quarta Convenção de Genebra de 1977. Com base nas regras que definem a proteção dos direitos humanos destes indivíduos é interessante compreender, por meio dos tratados ratificados e/ou assinados e das instituições das quais o Estado é parte, se estes acordos estão a ser cumpridos nos fundamentos básicos da lei internacional e assegurados pela Constituição da República de Angola, porque embora tenham feito parte do conflito armado, também sofreram consequências nefastas, e hoje na condição de civis lhes são atribuídos direitos garantidos. Está previsto na Constituição da República de Angola, no âmbito dos seus direitos fundamentais em seu Art. 26.º:

1. Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e os tratados internacionais sobre a matéria, ratificados pela República de Angola. (Constituição da República de Angola, 2010).

Ainda olhando para constituição angolana no seu Art. 84.º, referente aos “Antigos Combatentes e Veteranos da Pátria” confirma-se o compromisso do Estado na valorização e preservação deste grupo:

1. Os combatentes da luta pela independência nacional, os veteranos da Pátria, os que contraíram deficiência no cumprimento do serviço militar ou paramilitar, bem como os filhos

²³⁶ - O conceito de estabilidade interna se refere somente à ausência da guerra. Uma vez que com o cessar fogo em Angola, resultado do acordo de paz e a queda das tropas inimigas, o país encontrava-se totalmente destruído e com ausência de infraestruturas capazes de atender às necessidades econômicas, sociais, culturais e com recursos financeiros esgotados. Por isso podia se dizer que Angola estava estável, mas não econômica ou politicamente num sentido pleno.

menores e os cônjuges sobrevividos de combatentes tombados, gozam de estatuto e proteção especial do Estado e da sociedade, nos termos da Constituição e da lei. 2. Compete ao Estado promover políticas que visem assegurar a integração social, económica e cultural dos cidadãos referidos no ponto anterior, bem como a proteção, valorização e preservação dos feitos históricos por estes protagonizados. (Constituição da República de Angola, 2010).

É com base nestes argumentos que se busca viabilizar o comprometimento do Estado para garantia dos direitos destes indivíduos no cenário atual.

Conforme lembra o jurista brasileiro Fabio Konder Comparato, ao comentar as Convenções de Genebra de 1949 sobre a proteção das vítimas em conflitos bélicos:

O “direito de Genebra”, um dos ramos do direito internacional humanitário, acha-se hoje compendiado em quatro convenções internacionais, assinadas naquela cidade em 12 de agosto de 1949. A primeira das quatro convenções de 1949 refere-se à proteção dos enfermos e dos feridos em guerras terrestres; a segunda, a proteção dos feridos, enfermos e náufragos nas guerras navais; a terceira diz respeito ao tratamento dos prisioneiros de guerra, em substituição à de 1929, finalmente a quarta, a proteção da população civil, vítima de conflitos bélicos. Essas quatro convenções internacionais incorporam ao direito humanitário as lições da trágica experiência dos conflitos armados ocorridos na Ásia, na África e na Europa, ao longo dos anos 30 do século XX e durante a Segunda Guerra Mundial, com o envolvimento cada vez maior das populações civis, seja nos combates, como forças de resistência ao invasor, seja como vítimas indefesas por ocasião dos bombardeios dos centros urbanos. (COMPARATO, 2010. p.266).

Por tanto, para as pessoas que demonstram ter combatido num período de conflito armado em prol do interesse do estado, para buscar garantir a estabilidade do país, existe o direito de serem protegidos como ex-combatentes de guerra reconhecidos pelo DIH, e na sua atual condição como alguém que também sofreu durante um conflito, e é neste viés que no presente trabalho se avalia a sua condição.

Em muitos países africanos, principalmente os que sofreram com guerras prolongadas e situações de violência severas, como o caso de Angola, vivenciam a fragilidade de estabelecer instituições capazes de reintegrarem os seus antigos combatentes e veteranos da pátria; de assisti-los e garantir-lhes a devida proteção no âmbito social.

Criar instituições que ajudem na integração destes cidadãos, os quais direta ou indiretamente sentem-se excluídos da sociedade, é uma estratégia de governo que poderá resultar no impedimento de conflitos futuros. Sobre isso Bernardo Sorj diz que “[...] o foco da segurança humana deveria priorizar os problemas internos de ordem pública que possam ter consequências internacionais [...]” (SORJ, 2004). A questão da segurança humana, conceito desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1994, está presente aqui do ponto de vista institucional e quando esse atendimento não é satisfeito, estamos perante um Estado incapaz de ter o controle ou domínio sobre a sua sociedade.

1. O impacto da intervenção das forças estrangeiras no conflito interno angolano

No plano das relações internacionais, a paz e a guerra são questões de interesse prioritário, a elas está associado o elemento da segurança humana e a necessidade de assegurar os direitos humanos. Os Estados adotam estes objetivos para cumprir suas obrigações internacionais, por intermédio de uma interpretação nacional, peculiar.

Nas décadas posteriores à adoção da Convenção de Genebra em 1949 a Guerra Fria trouxe uma série de lutas contra impérios coloniais europeus, que fizeram nascer o grande movimento de conflitos armados internos, as chamadas “guerras de libertação nacional” buscando a conquista das independências das ex-colônias francesas e portuguesas.

Em 1961, Angola a partir das reivindicações ligadas ao direito à soberania do seu território, deu início à luta de libertação nacional com a finalidade de se emancipar de Portugal. Esta luta foi combatida pelas forças armadas dos três movimentos de libertação nacional de Angola denominadamente a FNLA, a UNITA e o MPLA²³⁷, que eram conhecidos como as forças independentistas. Por um lado, estes partidos lutavam com a finalidade de expulsar a colônia portuguesa de seu território, e por outro lado, cada um objetivava afirmar-se perante o país e internacionalmente como sendo o partido dominante. Por isso, a luta pela independência acabou gerando uma guerra civil.

O período de 1975 a 2002 foi o período mais intenso, violento e sangrento que jamais tinha se visto na história de Angola. Além da luta pelo poder, as divergências nos interesses de cada partido geraram um grande conflito ideológico que trouxe consigo aliados externos entre os dois grandes blocos internacionalmente conhecidos os EUA e a URSS, implicando também aliados africanos como África do Sul, Argélia, Congo Brazzaville, Tanzânia e Zaire. Além das rivalidades ideológicas, o empenho das forças militares estrangeiras em território angolano resultava também do interesse econômico e geoestratégico.

Se o envolvimento destes atores internacionais no conflito em Angola não perdurasse, os efeitos das intervenções armadas não teriam evidenciado tanto impacto no âmbito local e talvez o percurso para o cessar fogo não teria sido tão dramático como foi, até mesmo os critérios para

²³⁷ - FNLA – Frente Nacional de Libertação de Angola, UNITA – União Nacional para Independência Total de Angola e MPLA- Movimento Popular de Libertação de Angola. Sendo o MPLA o partido no poder desde o findar dos conflitos armados (1975 a 2017).

as tentativas fracassadas dos vários acordos de paz teriam sido bem mais eficazes. Pois, mergulhados no interesse econômico de Angola e no confronto da guerra fria, os invasores de outros países conduziram o que se via ou esperava de um conflito restritamente doméstico, desempenhando um papel crescente e imensurável dos conflitos que a África vivenciava.

É interessante ressaltar o papel que as normas exercem na mudança política, procurar entender como elas próprias mudam e como as normas internacionais alteram as características do cenário político, criando padrões que levam os atores locais a se adaptarem a sua lógica.

2. A uniformização das forças independentistas

Tardiamente, com o findar do conflito armado em Angola e o alcance da paz em 4 de abril de 2002, muitas eram as questões colocadas em pauta diante da nova realidade que ali se observava. Reconhecendo as inúmeras consequências resultantes do conflito nos aspectos: a) *Demográfico*, as perdas humanas, multidão de feridos e incapacitados física e psicologicamente; b) *Social*, a inexistência de infraestrutura para assistência à saúde e deslocamento interno de elevada proporção; c) *Econômico*, as despesas da guerra levaram o país à miséria, fome, pobreza extrema; d) *Político*: um estado fragilizado e instável, de ingerência governamental e de insegurança interna.

Aqui associo o conceito de segurança interna a um dos problemas mais evidentes que se via e sobre o qual se procurou deliberar, que era a necessidade de integrar todas as forças independentistas que haviam combatido tanto para a luta pela independência como pela guerra civil em uma única força militar mista. Já existiam as Forças Armadas Angolanas – FAA se procurou por uma questão de visibilidade da manutenção da paz, além de buscar condições de segurança, integrar as tropas dos diferentes partidos num único exército nacional completamente uniformizado.

A mesma alçada se deu à incorporação dos diferentes guerrilheiros à denominação de ‘antigos combatentes’ e ‘veteranos da pátria’, onde constam os que lutaram tanto na luta de libertação como na guerra civil, os quais foram inseridos num ofício das forças militares mistas. Não foi uma iniciativa que obteve resultados satisfatórios em curto período de tempo, inicialmente tal ação gerou uma ruptura nas apreciações de ordem moral e valorativas. Estes diferentes comportamentos sociais marcaram outro ponto a ser evidenciado: a distinção na garantia de direitos e na reinserção social entre os combatentes. É seguindo este fio condutor que se busca evidenciar a maneira como o estado angolano aplicou os preceitos do DIH para os seus antigos combatentes e veteranos.

3. Destacando o princípio da humanidade no Direito Internacional Humanitário

Percebe-se na narrativa dos discursos sobre DIH e DIDH a ênfase que se dá ao conceito de ‘humano’ e ‘humanidade’. Tem a máxima de colocar o indivíduo no centro das discussões, o elemento chave para que ações sejam feitas em prol da ‘pessoa humana’ em sua essência antes mesmo do ‘ser social’ ou cidadão de um estado que lhe atribua e garanta direitos.

Convencionalmente, o Direito Internacional Humanitário é regido por diversas normas condensadas nos seguintes princípios: humanidade; necessidade; proporcionalidade; inviolabilidade; não discriminação; segurança das pessoas afetadas pelas hostilidades.

Dentre os supracitados, o princípio da humanidade é o pilar central, onde a defesa do ser humano se enfatiza como dever e compromisso do Estado em resguardar pela vida de seus cidadãos e apaziguar o seu sofrimento. O princípio da humanidade zela pela dignidade da pessoa humana, sejam estes civis ou combatentes, todos devem ficar sob a proteção dos princípios do direito internacional. Sendo assim, todos os indivíduos presentes em um conflito independentemente das partes que

combatem, envolvendo-se diretamente ou não no conflito devem ser objeto de proteção pelo Estado garantindo seus direitos.

O art. 4, I do Protocolo Adicional II de 1977, estende este princípio às pessoas que não participam do cenário de conflitos armados. Assim, todas as pessoas que não participem diretamente ou já não participem nas hostilidades, quer estejam ou não privadas da liberdade, têm direito ao respeito da sua pessoa, honra, convicções e práticas religiosas. Serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem qualquer discriminação. É proibido ordenar que não haja sobreviventes.

Nesta linha, resulta oportuno lembrar o conteúdo da ‘Cláusula de Martens’, a qual está prevista no artigo 1, II do Protocolo I de 1977 estabelecendo que “nos casos não previstos no presente protocolo ou em outros acordos internacionais, as pessoas civis e os combatentes permanecem sob proteção e o domínio dos princípios do Direito Internacional derivados dos costumes estabelecidos, dos princípios de humanidade e dos ditames da consciência pública” (RAMOS, 2016, pag. 82).

Existe um ponto a evidenciar no que diz respeito à distinção entre Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Direitos Humanos. Embora algumas das suas normas sejam idênticas, estes dois corpos de Direito desenvolveram-se separadamente e se estruturam em tratados diferentes. Em particular, contrariamente ao que acontece no Direito Internacional Humanitário, o Direito Internacional dos Direitos Humanos aplica-se em tempo de paz e algumas das suas disposições podem ser suspensas durante um conflito armado.

Esses precedentes mostram a complementaridade e ausência de exclusão entre o DIH e o DIDH. Também a reação de complementaridade se dá no uso do DIDH suprir eventuais insuficiências dos demais, uma vez que somente no DIDH é que existem sistemas de acesso das vítimas a órgãos judiciais e quase judiciais internacionais (o que não ocorre no DIR ou no DIH). (RAMOS, 2016, pag. 72). .

O II Protocolo Adicional da convenção de Genebra de 1977 é igualmente instituído em consideração humanitária de proteger e garantir direitos, além do reconhecimento aos que lutaram durante o conflito, no intuito de criar um elo de garantia e segurança para todos.

Certamente, o interesse da criação de um órgão que dê conta de trabalhar para que tais direitos sejam protegidos deve estar associado ao sistema jurídico da nação, e também é uma questão de segurança inerente à própria estrutura do Estado. Proteger o estado está associado à inexistência de conflitos internos.

Entendemos que os veteranos de guerra pertencem a um corpo social como qualquer outro cidadão, não deve ser considerado um fenómeno excepcional ou peculiar de diferenciação, embora necessitem de proteção adicional sob forma de tratados e garantias especiais. Os direitos sociais, como o direito ao trabalho, à saúde, à educação e ao adequado nível de vida, previstos no Art. 12 do Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais ratificado pelo Estado angolano devem ser aplicados em todos os casos.

Aplicar os direitos humanos significa eliminar as discriminações de toda espécie, de maneira a integrar todos sem precisar destituir alguém de seus direitos essenciais. Tal garantia de aplicação é fundamental para que os estados e os atores envolvidos respeitem e protejam o princípio da humanidade, e não entrem em contradição com as normas e princípios que regem o DIH.

Além de ter assumido o compromisso inerente à ratificação do Protocolo Adicional de Genebra, Angola busca reafirmar a humanidade procurando o auxílio do Comité Internacional da Cruz Vermelha. Esta organização ajuda os estados a cumprirem e desenvolver o DIH no plano interno. O CICV está presente no sul da África desde 1959, tendo seu escritório em Pretória. A referida organização realiza atividades humanitárias e promove o respeito pelo DIH na África do Sul, Angola, Botsuana, Lesoto, Moçambique e Suazilândia. Embora muitos países africanos, principalmente os que sofreram com guerras prolongadas e

situações de violência severas, como é o caso de Angola, vivenciam a fragilidade de estabelecer instituições capazes de reintegrarem os seus ex-combatentes.

Por isso, existem muitas dificuldades para incluir determinados grupos que vivem em situação de vulnerabilidade e exclusão no eixo social nos mais diversos aspectos sociais, como o acesso à educação, à qualidade na saúde, à habitação, além de poder participar integralmente da vida em sociedade; são condições que não devem ser vistas como privilégio, mas como um direito, e os governos têm sua responsabilidade inequívoca na efetivação e no cumprimento destes direitos.

4. O Estado angolano aplica o direito internacional humanitário?

O Comité Internacional da Cruz Vermelha - CICV, órgão de grande inserção no DIH, foi originalmente criado para prestar socorro aos militares feridos e, de forma geral, oferecer assistência humanitária para as vítimas em tempos de conflitos armados. O referido organismo se insere no conjunto do DIH, cujas normas estipulam o que pode ou não ser feito durante um conflito armado cujo principal objetivo é reduzir o sofrimento humano. Posteriormente, surgiu a necessidade de se ampliar a sua atuação para a situação do pós-guerra e continuar garantindo direitos às pessoas que se envolveram ou não nos conflitos internos e internacionais.

O Protocolo II de 1977 redigido em 28 artigos foi o primeiro tratado internacional dedicado com exclusividade aos conflitos armados não internacionais, com o objetivo de reger de maneira reduzida os conflitos internos dando o devido tratamento aos combatentes e não combatentes.

Para o DIH, o conflito armado não internacional é toda luta que se desenrola em território de Estado, entre as suas forças armadas e as forças armadas dissidentes ou os grupos armados

organizados, os quais, sob a chefia de um comando responsável, exercem sob uma parte do seu território controle tal que lhes permite levar a cabo operações militares contínuas e organizadas. (RAMOS, 2016, pag. 77).

Uma vez que o objetivo desta análise busca viabilizar a situação da existência e/ou continuidade da aplicação do DIH em Angola no caso dos ex-combatentes e veteranos da pátria, vale ressaltar as duas condições das normas de guerra em que se aplica o DIH neste caso, e que são fundamentadas pelas Convenções de Genebra na ampliação do Protocolo de 1977. A saber: proteger as pessoas que deixaram de combater, como soldados feridos ou prisioneiros de guerra; os feridos tem o direito de receber atendimento, independente do lado em que estão.

É interessante verificarmos que estas duas situações independem da categoria, classificação, posição ideológica ou partidária em que o indivíduo tenha combatido; nesta condição os veteranos devem ser protegidos como um grupo unificado.

Aparentemente, Angola não pode aplicar estes dispositivos do DIH para o caso dos antigos combatentes e veteranos de guerra, pois não assinou o II Protocolo Adicional de 1977. A justificativa que se apresentou à época se baseou no fato de estar ainda em conflito interno, não havendo condições de criar mecanismos de proteção para as forças opostas de ideologia dominante, uma vez que cada partido tinha apoio de uma liderança incompatível à outra. Deste feito, os veteranos de guerra hoje não estão propriamente respaldados na literalidade destes dois princípios que garantem a proteção de seus direitos frente ao DIH.

No obstante, tendo em vista a referida conjuntura, baseando-se nos princípios que o país assume nos protocolos e pactos, respectivamente de Direitos Cívicos e Políticos, bem como de Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Baseando-se também na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos à qual aderiu em 1990 e, inclusive, nos princípios inscritos na sua própria Constituição em vigor desde 2010. Angola assumiu

o compromisso de criar um órgão no governo encarregue de dirigir e coordenar a execução da política social relativa a este grupo específico da população, tratando de assuntos de cunho principalmente integrativo, criando programas que trabalham em prol do fundamento da reinserção e assistência social e buscando garantir os direitos essenciais em reconhecimento daqueles que lutaram pelo país, não importando em que condição ou posição conflitou:

O Ministério dos Antigos Combatentes e Veteranos da Pátria tem o seu embrião a partir de 1976. Foi nessa data que o Governo de Angola, em reconhecimento aos feitos de milhares de homens e mulheres na Luta pela Independência e Defesa da Pátria, consagrou na Lei Constitucional, a proteção e direitos especiais aos Antigos Combatentes e Deficientes de Guerra, criando para o efeito um serviço de apoio social ligado ao Ministério da Defesa. As exigências cada vez maiores deste serviço fizeram com que o Conselho da Revolução, através do Decreto lei n.º 72/76 de 26 de novembro, criasse a Secretária de Estado dos Antigos Combatentes, como Órgão da Administração Central do Estado encarregue de velar pela política de Recenseamento e Assistência Social em todos os níveis aos Antigos Combatentes, Deficientes de Guerra, Viúvas, Órfãos e Ascendentes de Combatentes. (MACVP, 2015).

O conflito armado angolano deu origem a inúmeros grupos de pessoas hoje consideradas excluídas, muitas destas são pessoas com alguma deficiência física, os mutilados da guerra e também psicológicas pelos traumas do que tiveram que vivenciar durante o período de hostilidades. A proteção à pessoa com deficiência física, no caso dos veteranos mutilados, e com deficiência mental, lhes é atribuído o direito que se consubstancia no princípio da igualdade e não discriminação assegurados pela própria Constituição da República.

A aplicação e o reconhecimento deste direito, segundo o entendimento de Amita Dhanda, faz com que este grupo sempre seja considerado como um fenómeno de excepcionalidade peculiar:

[...]. Esse enigma da uniformidade e da diferença assombrou todos os grupos excluídos em sua jornada para a inclusão. A CDPD evitou esse debate interminável ao buscar ambos, o mesmo e o diferente. Assim, enquanto têm direito ao mesmo respeito e dignidade do resto da humanidade, as pessoas com deficiência têm direito também a um ajustamento razoável de sua diferença a fim de obter inclusão e plena participação. (AMITA DHANDA, pag. 47, 2008).

Ainda neste ponto, Angola criou um serviço gratuito de reabilitação física, o serviço voltado ao restabelecimento do estado físico e psíquico dos Deficientes de Guerra, através de tratamento médico especializado, visando a sua reinserção na sociedade.

O Ministério da Assistência e Reinserção Social, adiante designado por MINARS é o órgão do Governo encarregue de dirigir e coordenar a execução da política social relativa aos grupos mais vulneráveis da população, garantindo os seus direitos e a promoção do seu desenvolvimento através de medidas que reportam a implementação de políticas sociais básicas da reinserção e da assistência social. Atualmente o MINARS controla mais de 160 mil ex-militares em todo o país, e dentro deste órgão existe o Instituto Nacional de Reintegração Sócio Profissional dos ex-militares que presta um serviço governamental de carácter orientador e coordenador do esforço do Governo para a reintegração social dos ex-militares e desmobilizados resultantes dos diversos acordos de paz assinados pelo Governo da República de Angola. Este importante órgão, é apoiado em matéria de execução de projetos e serviços a serem prestados ao cidadão beneficiário por um Grupo Técnico Executivo - GTE. (MINARS, 2015).

A própria Constituição angolana no seu Art. 84.º referente aos “Antigos Combatentes e Veteranos da Pátria” confirma o compromisso do estado na valorização e preservação deste grupo quando afirma que:

Os combatentes da luta pela independência nacional, os veteranos da Pátria, os que contraíram deficiência no cumprimento do serviço militar ou paramilitar, bem como os filhos menores e os cônjuges sobreviventes de combatentes tombados, gozam de estatuto e proteção especial do Estado e da sociedade, nos termos da Constituição e da lei. 2. Compete ao Estado promover políticas que visem assegurar a integração social, económica e cultural dos cidadãos referidos no ponto anterior, bem como a proteção, valorização e preservação dos feitos históricos por estes protagonizados. (Constituição da República de Angola, 2010).

Finalmente é preciso verificar que a Lei 13/02 de 15 de outubro de 2010 estabelece de forma mais clara os parâmetros exigidos pelo DIH ao definir os conceitos de antigo combatente e de deficiente de guerra, além de introduzir a categoria do familiar do combatente tombado ou perecido²³⁸. Nela consta também o elenco dos direitos sociais a que fazem jus, distribuídos em pensões, normas de integração, ações de assistência social, previsão da aplicação de subsídios, isenções e subvenções.

‘Nós não nascemos iguais. Nós nos tornamos iguais como o resultado da organização humana na medida em que é norteadada pelo princípio da justiça’, como apontou Hannah Arendt em um de seus primeiros

²³⁸ - Artigo 3º. Para efeitos da presente lei considera-se:

a) Antigo combatente o cidadão que sob direção organizada de um movimento de libertação nacional ou integrando células ou grupos ativos da clandestinidade, tenha participado e prestado a sua contribuição na luta de libertação nacional contra o colonialismo português até à conquista da Independência Nacional a 11 de Novembro de 1975;

b) Deficiente de guerra o cidadão que, na condição de militar ou paramilitar, tenha participado na luta de libertação nacional ou na defesa da pátria, tendo em consequência contraído uma lesão ou doença grave, ficando diminuído na sua capacidade geral de ganho;

c) Familiar do combatente tombado ou perecido o cônjuge sobrevivente e os descendentes e ascendentes até ao primeiro grau de parentesco.

textos sobre o assunto ‘The rights of men, what are they’ publicado na *Modern Review* de 1949. Tornamo-nos iguais como membros de um grupo por força da nossa decisão de garantir direitos que trabalhem a referida igualdade. O Estado Nação é o palco natural para essa construção. É nele que o princípio da igualdade pode se tornar realidade com o concurso do direito. Evitar que as leis que não são iguais para todos se transformem em privilégios. Considerando-se Angola um Estado Nação, não deve esquecer-se do papel que tem como ator principal de desenvolver todo um construto para aplicar certas normas que detém dispositivos legais a fim de trabalhar os direitos humanos dos veteranos da guerra com transparência e responsabilidade, uma vez que as leis internacionais também se dirigem aos contextos domésticos evitando as arbitrariedades dos Estados Nação.

Considerações Finais

É muito questionada a aplicação do DIH em sua real essência, uma vez que este não determina sanções ou pune os envolvidos no descumprimento das normas, e não regula o comportamento excepcional da ação dos Estados Nação. O DIH busca atenuar e limitar o sofrimento que as guerras podem causar, no interesse de preservar a dignidade humana, mas, se por um lado percebe-se a ideia e o conceito do proteger, com frequência não se reconhece a realidade profunda dos conflitos e de cada situação de insegurança ou ameaça nacional.

Muitas vezes reproduz ideias e conceitos de padrões que são implementados para casos excepcionais, mas, existe a necessidade de prestar atenção aos tratados e regimes de valores universais que muitas vezes não são aplicáveis no contexto doméstico de determinados Estados, como em numerosos Estados africanos.

Neste sentido, verifica-se que em Angola existe um esforço na sua aplicabilidade pela via constitucional, embora ainda com resultados muito discretos na sua efetivação.

É preciso reconhecer as particularidades e reais necessidades de cada sociedade para melhor se trabalhar a posta em prática das garantias e dos direitos no âmbito do DIH em concordância com a legislação local, podendo visar à reformulação desses valores e princípios e repensando suas práticas. Ao mudarmos a nossa comunidade percebemos que estamos mudando os padrões convencionais porque começamos a fazer exigências para o bem comum. Formular métodos e conceitos que permitem compreender o impacto e a contribuição de novas ideias que podem levar a uma reflexão ainda maior sobre os métodos adotados na resolução das questões existentes.

Bibliografia

- ARENDRT, H. *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- CICV. *Consolidação do respeito pelas normas. Dez coisas que o DIH faz*. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/document/dez-coisas-que-o-dih-faz>. Acesso em 17 de julho de 2017.
- COMPARATO, Fabio, Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7 ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2010.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA. Disponível em: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/pt/ao/ao001pt.pdf>. Acesso em 18 de março de 2018.
- DHANDA, A. *Construindo um novo léxico dos direitos humanos: Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências*. SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 5, n. 8, jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sur/v5n8/v5n8a03.pdf>. Acesso em 16 de julho de 2017.
- MINARS. Ministério da Assistência e Reinserção social. Disponível em: <http://www.minars.gov.ao/>. Acesso em 15 de junho de 2017.
- MINJUSDH. Ministério da Justiça e Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.minjusdh.gov.ao/Default.aspx>. Acesso em 20 de agosto de 2015.
- MACVP. Ministério dos Antigos Combatentes e Veteranos da Pátria. Disponível em: <http://www.macvp.gov.ao/>. Acesso em 15 de junho de 2017.
- RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- SORJ, Bernardo. *A Democracia Inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

NOTA BIOGRÁFICA AUTORES

A. Sofia Pinto Oliveira

Licenciada na Faculdade de Direito da Universidade do Coimbra em 1997. Doutorou-se em Direito, na especialidade de Direito Público, em 2006, na Universidade Nova de Lisboa, com uma tese intitulada “O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa – Âmbito de Protecção de um Direito Fundamental”. Atualmente é professora auxiliar na Escola de Direito da Universidade do Minho.

Adriana Capuano de Oliveira

Professora Adjunta na Universidade Federal do ABC, UFABC, e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da UFABC (PCHS). Atua principalmente nos seguintes temas: migrações internacionais, brasileiros residentes no exterior, Brasil-Japão, Brasil-EUA, identidades nacionais, nacionalismos. É coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Migrações Internacionais: MIGREPI, e participa como membro do Grupo de Estudos sobre Diálogos Interculturais, GEDI, ligado ao IEA/USP (instituto de Estudos Avançados da USP).

Danilsa Iracelma Morais de Almeida

Jornalista angolana. Aluna de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do ABC (UFABC), voluntária da Comissão Internacional da Cruz Vermelha no Brasil.

F. Marina Leitão Azevedo

Mestre em História, Relações Internacionais e Cooperação pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto e doutoranda em Estudos Contemporâneos no Instituto de Investigação Interdisciplinar / Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX – CEIS20 da Universidade de Coimbra.

Gilberto M. A. Rodrigues

Professor do Curso de Relações Internacionais e da Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, membro da Cátedra Sergio Vieira de Mello da Universidade Federal da ABC (UFABC). Pesquisador do CNPq, no Brasil. Realizou estágio pós-doutoral no Centro de Estudos Latino-Americanos (CLALS) da *American University*, Washington, DC e na Universidade de Notre Dame, (Bolsista Fulbright), nos EUA. Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP.

Iranilson Buriti de Oliveira

Doutor em História. Professor da Universidade Federal de Campina Grande. Pesquisador-bolsista do CNPq. Avaliador do INEP-MEC. Autor de diversos livros, dentre os quais “Leituras do sensível: escritos femininos e sensibilidades médicas no Segundo Império”, publicado pela EDUEFG.

Isabel Maria Freitas Valente

Doutora em Altos Estudos Contemporâneos. Coordenadora Científica do Grupo de Investigação Europeísmo, Atlântica e Mundialização do CEIS20-UC. Investigadora Integrada do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra – CEIS20-UC. Membro do Team Europe da Comissão Europeia e Directora-Executiva da Revista Científica *Debater a Europa*. Tem desenvolvido a sua investigação na área da História Contemporânea (século XX) e na área de Estudos Europeus (história das regiões ultraperiféricas, processo de integração europeia de Portugal). Tem ministrado as disciplinas de Integração Europeia, Processo de construção Europeia, Ideia de Europa em universidades europeias e brasileiras. Tem participado em vários seminários, colóquios e congressos nacionais e estrangeiros. Curriculum e parte da produção científica disponíveis em: <http://www.degois.pt/visualizador/curriculum.jsp?key=7970341948084318>

Janine Hadassa Oliveira Marques de Borba

Graduada em Ciências e Humanidades e Relações Internacionais na Universidade Federal do ABC. Desenvolveu três pesquisas de curta duração com financiamento do CNPq.

José Blanes Sala

Professor Doutor do Curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal do ABC (UFABC). Coordena o Grupo de Estudos de Direitos Humanos e Relações Internacionais-GEDHRI.

Júlia Bertino Moreira

Professora Doutora vinculada ao Bacharelado em Relações Internacionais e à Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais na Universidade Federal do ABC. Coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello-ACNUR na mesma Universidade (agosto/2017 a agosto/2018).

Maria João Guia

É doutora em “Direito, Justiça e Cidadania no Séc. XXI” e autora de uma tese intitulada “Imigração, ‘Crimigração’ e Crime Violento. Os Reclusos Condenados e as Representações sobre Imigração e Crime”. Inspetora do SEF. Tem participado em vários seminários, colóquios e congressos nacionais e estrangeiros. Curriculum e parte da produção científica disponíveis em: <https://www.ij.fd.uc.pt/membros/mariajoaoguia.html>

Mariana S. R. Matthiesen

Mestre em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC.

Marilda A. de Menezes

Professora Visitante I Sênior da Universidade Federal do ABC e Pesquisadora do CNPq, nível 1C.

Roberta Guimarães Peres

Socióloga (1999-2004), Mestre (2004-2006) e Doutora (2006-2009) em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas. Pós-Doutorado em Demografia (FAPESP). Pesquisadora do NEPO - Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” da Universidade Estadual de Campinas - Unicamp. Atuante nas linhas de Pesquisa “Demografia e Políticas Públicas” e “Redistribuição espacial da População”. Coordenadora Associada do projeto temático “Observatório das Migrações em São Paulo: Migrações Internas e Internacionais Contemporâneas no Estado de São Paulo” (FAPESP/CNPq/NEPO/Unicamp). Coordenadora do Projeto “Migração Feminina: um debate teórico e metodológico acerca dos estudos de gênero” (CNPq).

Verônica Maria Teresi

Aluna de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do ABC (UFABC), Mestre em Direito Internacional e bacharelado em Direito pela Universidade Católica de Santos. Bolsista CAPES/UFABC.

Coleção Euro-Atlântico: Espaço de Diálogos
Coordenadores: Isabel Maria Freitas Valente (Portugal);
Iranilson Buriti de Oliveira (Brasil)
N.º 2

A coleção “Euro-Atlântico: espaço de diálogos”, uma iniciativa do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Brasil, em parceria com o Grupo de Investigação Europeísmo Atlanticidade e Mundialização do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra – CEIS20, pretende publicar textos e documentos originais com carácter interdisciplinar com interesse para Portugal, para o Brasil e para a Europa, especialmente nas áreas da História, das Relações Internacionais, da Ciência Política, do Direito. Embora, esta coleção, se dirija prioritariamente ao espaço da América Latina e da Península Ibérica, bem como aos fenómenos de integração: MERCOSUL e União Europeia, não deixará de interessar também ao espaço científico e cultural africano.

O presente número da coleção Euro-Atlântico, dedicado às “Migrações, Cidadania e Direitos Humanos – trajectórias de um debate em aberto”, é o resultado das reflexões e dos debates entre investigadores portugueses e brasileiros num momento em que as milenares migrações da humanidade assumiram uma dimensão polémica – de crise, em 2015, na sequência dos problemas dramáticos de índole política, social, cultural e económica. Com a presente publicação pretende-se contribuir para o melhor conhecimento e para o debate de uma política de acolhimento e de respeito pela diversidade de identidades, pela pluralidade de valores e dignidade do Ser Humano.

Neste sentido, contamos com a colaboração da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, instaurada há quinze anos no Brasil pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em cooperação mediante convenios com diversas universidades públicas e particulares. Concretamente, com a Cátedra da Universidade Federal do ABC (UFABC), cujos membros e pesquisadores colaboraram com esta obra.

A actualidade deste debate a decorrer nas Nações Unidas, na União Europeia, na Sociedade Civil, reforça a oportunidade desta obra que nos deixa inúmeras pistas de reflexão de um debate em aberto.



2



CEIS20
CENTRO DE ESTUDOS
INTERDISCIPLINARES
DO SÉCULO XX
UNIVERSIDADE DE COIMBRA