

BRUNO MACEDO NATHANSOHN

O regime de informação entre o tratamento humanitário e a vigilância para o controle: ecos da gramática global no sistema de refúgio brasileiro.

**TESE DE DOUTORADO
MARÇO DE 2018**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO — UFRJ
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO — ECO
INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA — IBICT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO — PPGCI

BRUNO MACEDO NATHANSOHN

O regime de informação entre o tratamento humanitário e a vigilância para o controle: ecos da gramática global no sistema de refúgio brasileiro

RIO DE JANEIRO
2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO — UFRJ
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO — ECO
INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA — IBICT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO — PPGCI

BRUNO MACEDO NATHANSOHN

O regime de informação entre o tratamento humanitário e a vigilância para o controle: ecos da gramática global no sistema de refúgio brasileiro

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, pelo Convênio entre Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e Escola de Comunicação, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência da Informação.

Orientador: Prof. Dr. Arthur Coelho Bezerra
Co-orientador: Prof. Dr. Helion Póvoa Neto

RIO DE JANEIRO
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade Federal do Rio de Janeiro

N275r

Nathansohn, Bruno Macedo

O regime de informação entre o tratamento humanitário e a vigilância para o controle: ecos da gramática global no sistema de refúgio brasileiro / Bruno Nathansohn. -- Rio de Janeiro, 2018.

261 f.

Orientador: Prof. Dr. Arthur Coelho Bezerra.

Coorientador: Prof. Dr. Helion Póvoa Neto.

Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Convênio IBICT-UFRJ-ECO, 2018.

1. Política de informação. 2. Regime de informação. 3. Direitos humanos. 4. Sistema de refúgio no Brasil. 5. Vigilância. I. Coelho Bezerra, Arthur, orient. II. Póvoa Neto, Helion, coorient. III. Título.

BRUNO MACEDO NATHANSOHN

O regime de informação entre o tratamento humanitário e a vigilância para o controle: ecos da gramática global no sistema de refúgio brasileiro

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, pelo Convênio entre Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e Escola de Comunicação, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência da Informação.

Aprovada em 26 de março de 2018.

Prof. Dr. Arthur Coelho Bezerra (Orientador)
PPGCI-IBICT/UFRJ-ECO

Prof. Dr. Helion Póvoa Neto (Coorientador)
IPPUR-UFRJ

Prof. Dr. Gustavo Saldanha
PPGCI-IBICT/UFRJ-ECO

Prof. Dr. Marco André Feldman Schneider
PPGCI-IBICT/UFRJ-ECO

Profa. Dra. Carolina Moulin Aguiar
IRI-PUC Rio

Profa. Dra. Vanessa Oliveira Batista Berner
FND-UFRJ

Dedicatória

Dedico este trabalho aos meus pais, que tanto apoiaram minhas iniciativas e criatividade, e aos meus filhos, com quem compartilho as belezas do mundo e os mistérios da vida.

Agradecimentos

Assim como trajetos, rotas e caminhos devem ser seguidos pelos migrantes, não sem passar por barreiras, aflições e a esperança de dias melhores, o mesmo se aplica ao pesquisador. Se “navegar é preciso”, como disse o poeta, que se sigam não só as bússolas acadêmicas e administrativas para alcançar a outra margem, mas também o astrolábio que permite a orientação pelas estrelas. Cada uma das pessoas as quais agradecerei é uma estrela pelas quais me orientei.

Então, chega o momento de agradecer a todos que de alguma forma contribuíram para que eu atingisse a outra margem, por territórios ainda pouco, ou nunca explorados, e “mares nunca dantes navegados”. Início meus agradecimentos por aqueles que ainda mal compreendem o quanto significam para mim: meus dois filhos, Max e Luka. Para eles, o tempo com papai foi sacrificado, histórias deixaram de ser contadas, “máquinas voadoras” não decolaram, o futebol não foi jogado, os carrinhos não saíram das caixas e o teatrinho não foi exibido.

Mas quero que saibam que cada palavra, vírgula, parágrafo, conceito e teoria aqui registrados devem-se muito a vocês. Porque tudo o que fiz teve vocês como inspiração. Com vocês e por vocês penso o nosso futuro, com invenções, viagens e descobertas fantásticas. Agradeço à Alexandra de Haan, mãe de meus filhos, minha amiga e “irmã”, por ter compartilhado sua vida comigo ao longo de 13 anos (3 anos no Doutorado), me apoiando e incentivando nessa trajetória. Pessoa por quem nutro profundo respeito e admiração. Alguém que acreditou e confiou em mim. A você serei eternamente grato.

Agradeço aos meus pais pelo apoio incondicional em qualquer situação. Meu código genético é a marca de vocês. É o que me dá identidade e pelos quais serei chamado, delimitado, cerceado, elogiado ou denegrado, amado, odiado, medido, calculado, selecionado, rastreado, monitorado, controlado, liberado, inscrito e documentado. Eu sou vocês amanhã. Minha irmã segue como um dos meus alicerces, com quem sempre posso contar mesmo à distância.

A todos os colegas de PPGCI, com quem dividi anseios, dúvidas, sugestões, renúncias, camaradagem, sugestões, críticas, análises, risos e lágrimas, seja em sala de aula ou no colégio invisível “Café Epistemológico”, dedico um muito obrigado. À Tânia Chalhub dedico agradecimento especial pela generosidade e paciência em me atender num momento tão decisivo, com sua expertise metodológica. Agradeço, com destaque, à colega e hoje minha

companheira Narjara Xavier, por sua parceria, comprometimento, compreensão, paciência e cumplicidade. Desejo que todo o afeto e amor que nos une permaneça para sempre.

Então, chega o momento de agradecer aos gigantes que cederam seus ombros para que se pudesse fazer essa jornada longa e árdua, cheia de percalços, dúvidas e alegrias, e também aos professores que souberam interpretá-los, traduzi-los e ressignificar suas obras, com generosidade. Expresso todo meu apreço e amizade pela Profa. Lena Vania Ribeiro Pinheiro, minha professora e conselheira desde o Mestrado entre 2001-2003. Pessoa a quem devo agradecimentos por todo o apoio que me foi concedido, seja com palavras de incentivo ou mesmo pela confiança depositada quando de minha escolha como bolsista CNPq do Programa CanalCiência, sob sua orientação.

Fico muito grato pela orientação pelo período de dois anos da Profa. Ana Maria Malin, quem contribuiu em muito para que eu desse o ponta-pé inicial para minha pesquisa de tese. Ato contínuo, a recepção do aceite para ser meu orientador, do Prof. Arthur Coelho Bezerra. Agradeço muitíssimo por acreditar no projeto, abraçar a ideia e seguir comigo até o fim, inclusive com trabalho apresentado no ENANCIB 2017. Que seja o primeiro de muitos. A todos os professores/pesquisadores do PPGCI, de ontem e de hoje, meu muito obrigado.

Ao Prof. Helion Póvoa Neto, a quem recorri como grande especialista em estudos sobre migrações e mobilidade humana, para ser coorientador numa temática nova e complexa para mim. A participação como pesquisador no Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios (NIEM), coordenado pelo Professor, proporcionou-me intensa troca com diversos especialistas e o contato com a temática a partir de várias áreas do conhecimento. No NIEM encontrei um espaço de compartilhamento rico e instigante.

Àqueles que foram convidados para minha banca, aceitando participar ou não, agradeço por fazerem parte desse processo. Obrigado a todos os funcionários do PPGCI-IBICT pelo suporte administrativo. Sem vocês nossa tarefa seria ainda mais árdua. Meus agradecimentos se estendem ao pessoal do Pares-CARJ que contribuiu como algumas de minhas fontes para entrevistas. Especialmente à Aline Thuller (Coordenadora), que propiciou todas as condições para que eu pudesse desenvolver minha pesquisa simultaneamente às atividades como arquivista-voluntário e à Aryadne Bittencourt, por ter me convocado para a tarefa de organizar o acervo arquivístico dos refugiados.

Por fim, meus agradecimentos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela concessão da Bolsa de Estudos pelo Programa de Demanda Social, que possibilitou me manter ao longo de quatro anos.

Epígrafe

“Os policiais iam e vinham, e às vezes checavam os documentos de um migrante que, para eles, nas palavras de meu interlocutor ‘não se pareciam como um refugiado mas com um paquistanês’. ‘Suponho que o policial tenha me revistado por causa de minha pele mais escura’, um homem jovem que era de fato do Paquistão comentou pra mim, ‘mas eu mostrei a ele meus documentos e ele disse que estava tudo ok, que poderia continuar minha viagem, que estava ok para eu ficar aqui’. Esse viajante não foi percebido como pertencente à uma categoria de ‘refugiado por merecimento’, mas ele esperava o documento certo que dava a ele (ao menos no início de março) o direito de pegar o ferry. Mas como o policial comentou pra mim mais tarde: ‘nada mais que isso’. ‘Paquistaneses não terão o direito concedido para permanecer na Grécia nem terão permissão para continuar viagem para a Europa legalmente’ {tradução do autor}”¹.

“Embora Basem tenha sido identificado como um ‘paquistanês’, ele tratou de sair de Lesbos e pegar a balsa para Atenas, porque uma ONG o ajudou a receber seu cartão de proteção, uma marcação de entrevista em Atenas e um tíquete para a balsa; em outras palavras, o direito de sair da ilha e se deslocar pela ‘Grécia’. ‘Ter de volta esse cartão foi a coisa mais importante que qualquer um poderia ter me dado, me ajudou a cruzar a fronteira, mas agora, depois de ter chegado e vivido em Atenas por um tempo, ele se tornou inútil, não me ajuda a cruzar outras fronteiras aqui. Pelo contrário, ele mesmo tem criado fronteiras, ele mesmo é uma fronteira [...]’” {idem, tradução do autor}²

¹“Police officers come and go and sometimes check the papers of a migrant who, to them, in the words of my interlocutor “[do] not look like a refugee but more like a Pakistani.” “I guess it is because I have darker skin, that the police man checked me,” a young man who was indeed from Pakistan commented to me, “but I showed him my papers and he said that it is ok, I can continue my journey, it is ok for me to be here.” This traveler was not perceived to belong to the category of the “deserving refugee” but he was holding the right document that gave him (at least in early March) the right to the ferry. But as the police officer commented to me later on: “nothing more than this”. “Pakistanis will not be granted the right to stay in Greece nor be allowed to continue to Europe legally” (Aila Spathopoulou - **Conversation with police officer on March 9th, 2016, on ferry from Lesbos to Samos**). Disponível em: <http://societyandspace.org/2016/12/15/the-ferry-as-a-mobile-hotspot-migrants-at-the-uneasy-borderlands-of-greece/>. Acesso: 27 de março de 2017.

² “Although Basem has been identified as a “Pakistani,” he managed to leave Lesbos and take the ferry to Athens, due to the fact that an NGO helped him to receive his protection card, an interview date in Athens and a ticket for the ferry; in other words, the right to leave the island and move within “Greece.” “Back then this card was the most important thing anyone could give me, it helped me to cross a border but now after having arrived and lived in Athens for a while, it has become useless, it does not help me to cross other borders here, on the contrary it has created itself borders, it is a border by itself [...]” (idem).

NATHANSOHN, B. **O regime de informação entre o tratamento humanitário e a vigilância para o controle**: ecos da gramática global no sistema de refúgio brasileiro. Tese de Doutorado em Ciência da Informação – Convênio IBICT/ECO/UFRJ, 2018.

RESUMO

A pesquisa caracteriza-se como uma análise sobre a política de informação no sistema de refúgio brasileiro, a partir da noção de regime de informação. Compreende-se a política de informação concebida como um pilar do sistema de refúgio global, construído e orientado social e historicamente pelo Estado, caracterizado como um recurso de poder e concretizado por meio de infraestruturas. Trata-se, assim, de uma lógica de poder baseado na informação que abarca duas perspectivas: direitos humanos e segurança nacional. O objetivo é produzir conhecimento sobre como se constrói essa política de informação, implicando como **hipótese** a existência de um dilema global entre as linguagens do tratamento humanitário e da vigilância para o controle. Adotou-se uma **metodologia** quali-quantitativa, baseada em análise convergente entre preceitos hipotético-dedutivos — de caráter exploratório por análise documental — e indutivos, com o auxílio de coleta de dados estatísticos, para análise descritiva e explicativa. Associa-se aos marcos teóricos, valorizando a interface da Ciência da Informação com outras áreas do conhecimento, um estudo empírico no arquivo de refugiados do Programa de Atendimento de Refugiados e Solicitantes de Refúgio (Pares-CARJ). Para compreender a ambiência onde se produz o fluxo de informação foram submetidas entrevistas semiestruturadas com profissionais e voluntários do Pares-CARJ, tendo em vista as possíveis relações institucionais entre esta e o Departamento de Polícia Federal (DPF). Como complemento às informações das entrevistas, foram coletados os motivos de refúgio que levaram os solicitantes a saírem de seus respectivos países. Com base na análise dos dados coletados observou-se como resultados que o dilema apontado faz parte da construção da política de informação sobre refugiados no Brasil. O regime de informação, que congrega inclusive políticas de informação, não se impõe de forma isolada, mas em convergência com outros regimes, a saber: de refúgio e de vigilância. Atentar para a infraestrutura conformadora da gestão das migrações significa compreender as linguagens que regem determinadas condutas político-operacionais, tendo em vista lógicas de dominação nas relações internacionais. Nesse sentido, revelam-se assimetrias em múltiplas esferas do poder informacional, seja em sua produção, sistematização, transferência ou, de maneira macro, no espaço político-decisório.

Palavras-chave: Ciência da Informação. Política de informação. Regime de informação. Direitos Humanos. Sistema de Refúgio no Brasil. Vigilância.

ABSTRACT

NATHANSOHN, B. **O regime de informação entre o tratamento humanitário e a vigilância para o controle**: ecos da gramática global no sistema de refúgio brasileiro. Tese de Doutorado em Ciência da Informação – Convênio IBICT/ECO/UFRJ, 2018.

This research is an analysis about the information policy in the Brazilian refugee system, considering the notion of regime of information. Information policy is understood as a pillar of global refuge system, constructed and lead socially and historically by the State. It is characterized as a resource of power and made possible by infrastructure. So, it is treated as a logic of power based on information, which is oriented by two perspectives: human rights and national security. The objective is to investigate how this information policy is built in view of the regime theory, using as hypothesis the existence of a global dilemma between the languages of humanitarian treatment and of surveillance for control. A qualitative-quantitative methodology is adopted, based on a convergent analysis between hypothetic-deductive and inductive precepts — of exploratory character by documentation analysis — with the support of statistical data collection for descriptive and explicative analysis. Besides considering the interface between Information Science with other fields of knowledge, it was made an empirical study in the refugee archives at the Attendance Program of Refugees and Refugee Applicants at Caritas Archdiocesan of Rio de Janeiro (Pares-CARJ). To understand the environment where the flow of information has been produced, semi-structured interviews with professionals and volunteers of Pares-CARJ were made. As a complement to the information produced in the interviews, the motives of refugees were collected, which make them escape from their countries. Based on data analysis collected, it was observed that the dilemma suggested is part of the making of information policy about the refugees in Brazil. The regime of information is not imposed in an isolated form, but in convergence with other regimes, namely: regime of refuge and regime of surveillance. To observe the infrastructure that shapes the migration management allows to understand the languages that lead to certain political and operational behaviors, bearing in mind the logic of domination in international relations. In this way, asymmetries in multiple levels of informational power are revealed, as well as within the phases of production, systematization, transference, or — in a larger sense — in the political and decision making spheres.

Keywords: Information Science. Information policy. Regime of information. Human rights. System of refuge in Brazil. Surveillance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa linguístico da RDC -----	186
Figura 2 – Mapa linguístico da Síria -----	191

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Termos usados como motivos de refúgio (frequência relativa) -----	181
Gráfico 2 – Relação “gênero” x “motivo do refúgio” (Homens) -----	182
Gráfico 3 – Relação “gênero” x “motivo do refúgio” (Mulheres) -----	182
Gráfico 4 – Frequência da “língua francesa” x “motivo de refúgio” -----	187
Gráfico 5 – Frequência da “língua lingala” x “motivo de refúgio” -----	188
Gráfico 6 – Frequência da “língua swahili” x motivo” -----	189
Gráfico 7 – Frequência da “língua kikongo” x motivo de refúgio” -----	190
Gráfico 8 – Frequência da “língua árabe” x “motivo de refúgio” -----	192
Gráfico 9 – Frequência da língua inglesa (entre sírios) x motivação -----	193
Gráfico 10 - Frequência da língua espanhola x motivação -----	194

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relações histórico-conceituais entre as linguagens da mobilidade -----	66
Quadro 2 – Relação entre gênero x nacionalidade -----	177
Quadro 3 – Ocorrência absoluta de termos -----	179

LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS

ACNUR	-	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ACC	-	Associação Central de Colonização
Adus	-	Instituto de Reintegração do Refugiado
AL	-	Alagoas
AP	-	Amapá
ARPANET	-	<i>Advanced Research Projects Agency</i>
Awacs	-	<i>Airborne Warning and Control System</i>
BA	-	Bahia
BIRD	-	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Caged	-	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CARJ	-	Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro
CE	-	Ceará
C & T	-	Ciência e Tecnologia
CONARE	-	Comitê Nacional para Refugiados
CCTV	-	<i>Closed Circuit Television</i>
CI	-	Ciência da Informação
CNIg	-	Conselho Nacional de Imigração
CDHNU	-	Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas
CTPS	-	CARTEIRA DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL
CGIg	-	Coordenação Geral de Imigração
CICV	-	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIDH	-	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIGEM	-	<i>Cétre d'Information et Gestion des Migrations</i>

CIRAEFCA	-	Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos
CIC	-	Conselho de Imigração e Colonização
CMC	-	Conselho do Mercado Comum
CNDP	-	Congresso Nacional pela Defesa do Povo
CNIg	-	Conselho Nacional de Imigração
DEAIM	-	Delegacia de Imigração
DEEST	-	Departamento de Estrangeiros
DELEMIG	-	Delegacia de Identificação
DESA	-	<i>Department of Economic and Social Affairs</i>
DH	-	Direitos Humanos
DNM	-	<i>Dirección Nacional de Migraciones</i>
DPF	-	Departamento de Polícia Federal
ENANCIB	-	Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação
EPOL	-	<i>Police Européenne</i>
ES	-	Espírito Santo
EU	-	<i>Europe Union</i>
EUROSUR	-	Sistema de Vigilância da Fronteira Europeia
FARC	-	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FIRC	-	Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha
FRONTEX [SIGLA EM INGLÊS] DE FRONTEIRA	-	AGÊNCIA EUROPEIA DE GUARDA MARÍTIMA E
GII	-	<i>Global Information Infrastructure II</i>
IBBD	-	Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação
IBICT	-	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
ICANN	-	<i>Internet Corporation for Assigned Names and Numbers</i>

ICGR	-	<i>Intergovernmental Committee on Refugees</i>
ICRC	-	<i>International Committee of Red Cross</i>
ICT	-	Informação Científica e Tecnológica
ILO	-	<i>International Labour Organization</i>
IMDH	-	Instituto de Migrações e Direitos Humanos
IRO	-	<i>International Refugee Organization</i>
IPPDH-Mercosul	-	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos
KGB	-	<i>Komitet Gosudarstvennoi Bezopasnosti</i>
LAN	-	<i>Local Access Networks</i>
MA	-	Maranhão
ME	-	Ministério da Educação
Mercosul	-	Mercado Comum do Sul [Acrônimo]
MG	-	Minas Gerais
MJ	-	Ministério da Justiça
MJNI	-	Ministério da Justiça e Negócios Interiores
MPF	-	Ministério Público Federal
MRE	-	Ministério das Relações Exteriores
MS	-	Ministério da Saúde
TEM	-	Ministério do Trabalho e Emprego
MTB	-	MINISTÉRIO DO TRABALHO
NAFTA	-	<i>North-American Free-Trade Agreement</i>
NIP	-	<i>National Information Policy</i>
NSA	-	<i>National Security Agency</i>
NSF	-	<i>National Science Foundation</i>
OEA	-	Organização dos Estados Americanos

ONU	-	Organização das Nações Unidas
OSRD	-	<i>Office of Scientific Research and Development</i>
PA	-	Pará
Pares	-	Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio
PB	-	Paraíba
PE	-	Pernambuco
PI	-	Piauí
PND	-	Plano Nacional de Desenvolvimento
PR	-	Paraná
PBDCT	-	Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Rais	-	Relação Anual de Informações Sociais
RAADH	-	Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados
RDC	-	República Democrática do Congo
RI	-	Relações Internacionais
RN	-	Rio Grande do Norte
RS	-	Rio Grande do Sul
RU	-	Reino Unido
SC	-	Santa Catarina
SE	-	SERGIPE
Sincre	-	Sistema de Informação de Registro de Estrangeiros
SNICT	-	Sistema Nacional de Informação em Ciência e Tecnologia
SP	-	São Paulo
STI	-	Sistema de Tráfego Internacional
TIC	-	Tecnologias da Informação e da Comunicação
UAV	-	<i>Unmanned Aerial Vehicle</i>

UE	-	União Europeia
UERJ	-	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UNHCR	-	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UNICEF	-	<i>United Nations Children's Fund</i>
UNRRA	-	<i>United Nations Relief and Rehabilitation Administration</i>
UPP	-	Unidade de Polícia Pacificadora
URSS	-	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VINITI	-	<i>Vsesojuznyj Institut Naucnoj i Tekniceskoj Informatcii</i>
WWW	-	<i>WORLD WIDE WEB</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
1 A NOÇÃO DE INFORMAÇÃO: UMA ABORDAGEM HISTÓRICO-EPISTEMOLÓGICA NA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO	35
1.1 A INFORMAÇÃO COMO PRODUTO DA LINGUAGEM: PERSPECTIVAS FILOSÓFICAS	42
1.1.1 A informação como sistema de identificação e registro da mobilidade humana	49
1.2 BIOIDENTIFICAÇÃO: INFORMAÇÃO SOBRE OS CORPOS PARA O CONTROLE DA MOBILIDADE	55
2 GRAMMATIKE, TÁXIS E ÁSYLON: UM QUADRO HISTÓRICO-CONCEITUAL NA QUESTÃO DA MOBILIDADE HUMANA	64
2.1 A GRAMÁTICA LATINO-AMERICANA NO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AO REFUGIADO: ASPECTOS FILOSÓFICOS, POLÍTICOS E JURÍDICOS.	70
3 AS POLÍTICAS NACIONAIS DE INFORMAÇÃO VIS-A-VIS A GESTÃO DA MOBILIDADE HUMANA	77
3.1 A CENTRALIDADE DO ESTADO NO SISTEMA DE REFÚGIO	84
3.2 O ESTADO EM REDE: NOVA LÓGICA DO PODER	87
3.3 A CONSTRUÇÃO ASSIMÉTRICA DA INFRAESTRUTURA DE INFORMAÇÃO NO CONTEXTO INTERNACIONAL: HEGEMONIA DA VERTENTE TECNICISTA	91
4 REGIMES E POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO: A ESTRUTURA DO PODER GLOBAL	95
4.1 GLOBALIZAÇÃO E TRANSNACIONALIZAÇÃO: AS DUAS FACES DAS RELAÇÕES POLÍTICAS	98
4.1.1 A transnacionalização: entre o local e o global	104
4.2 INTERAÇÃO ENTRE REGIMES: REGISTROS E FRONTEIRAS	107
5 O REFUGIADO E O SISTEMA DE PROTEÇÃO AO REFÚGIO: HISTÓRICO E CONCEITUAÇÃO	112
5.1 A ESTRUTURA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO SISTEMA INTERNACIONAL DE REFÚGIO E A CLASSIFICAÇÃO DE REFUGIADO	123
5.2 A DEFINIÇÃO DE REFUGIADO NO SISTEMA REGIONAL AMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	129
5.3 BRASIL: DA IMIGRAÇÃO DIRIGIDA AO ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO	142
a. Século XIX	144
b. Século XX	148
c. Século XXI	155

6	INFORMAÇÃO PARA A PAZ: MOBILIDADE HUMANA, DIREITOS HUMANOS, DOCUMENTO	157
6.1	O CARÁTER DA INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS: O <i>MUNDANEUM</i> E A LIGA DAS NAÇÕES	158
7	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	
7.1	CAMPO DE ESTUDO	165
a.	Pares-CARJ	166
b.	Arquivo dos Refugiados	167
c.	O Pares-CARJ no sistema de refúgio brasileiro	167
c.1	A relação entre Pares e DPF	168
c.2	A relação entre Pares e CONARE	168
7.2	INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS	170
7.2.1	Observação Participante	170
7.2.2	Entrevistas	171
8	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	172
8.1	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	175
8.2	ANÁLISE DE DADOS QUANTITATIVOS	176
a.	Dados locais como ecos globais: terminologias para classificações de refugiado	178
b.	Relação entre variáveis “gênero” x “motivo de refúgio”	181
c.	Relação entre variáveis “língua” x “motivo de refúgio”	184
8.3	ANÁLISE QUALITATIVA	195
8.3.1	Respostas das entrevistas	197
a.	Das relações de dominação na política internacional	197
b.	Da linguagem e da classificação	199
c.	Da infraestrutura de informação	201
c.1	Arquivo de Refugiados e Solicitantes de Refúgio	201
c.2	As redes sociais digitais	205
d.	Relações comunitárias no país receptor como reflexos políticos do país emissor	207
e.	Das relações interinstitucionais entre Pares-CARJ e DPF	208
f.	Aspectos locais dos regimes globais: o dilema dos fluxos documentais	210
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	221
	REFERÊNCIAS	234
	ANEXOS	249
	ANEXO 1	250
	ANEXO 2	251
	ANEXO 3	252
	ANEXO 4	253

ANEXO 5	-----	254
ANEXO 6	-----	255
ANEXO 7	-----	256
ANEXO 8	-----	257
ANEXO 9	-----	258
APÊNDICES	-----	259
APÊNDICE A	-----	260
APÊNDICE B	-----	261
APÊNDICE C	-----	262
APÊNDICE D	-----	263
APÊNDICE E	-----	266

INTRODUÇÃO

A pesquisa caracteriza-se como uma análise sobre a política de informação no sistema de refúgio brasileiro, a partir da noção de regime de informação. Associa-se aos marcos teóricos da Ciência da Informação abordagens de outras áreas do conhecimento, apresentando um estudo empírico sobre a produção de informação no Programa de Atendimento de Refugiados e Solicitantes de Refúgio, da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (Pares-CARJ), no que tange à identificação e ao registro de solicitantes de refúgio para o processo de elegibilidade. A relação com o Departamento de Polícia Federal (DPF) é considerada como parte de um amplo processo que envolve a perspectiva do controle de entrada e saída de migrantes estrangeiros.

Entende-se que só existe produção informacional, no contexto em pauta, se houver uma política de informação que crie as condições para que essa produção se realize, e essa política é uma construção ligada especificamente às peculiaridades do país que recebe o refugiado, envolvendo questões políticas, sociais, econômicas, culturais e tecnológicas, ao longo do processo histórico.

A política de informação sobre o refugiado encontra projeção no espaço global de poder que é regido, dentre outras coisas, por recursos de infraestrutura, permitindo que a informação circule e transite entre diversos espaços e escalas de poder. No caso específico do sistema de refúgio, que se apresenta como um conjunto de leis, tratados, procedimentos e políticas públicas para a integração social do solicitante de refúgio, conjugam-se ao mesmo tempo, dispositivos (FOUCAULT, 2008) para a identificação e o registro do solicitante. Entretanto, é no espaço do Estado-nação que estão centrados os processos decisórios, normativos, com força de lei e de coerção simbólica e física capazes de determinar os rumos de cada processo de solicitação.

Apesar de reconhecer a multiplicidade de atores que ganharam projeção no contexto de poder global, e que podem influenciar na tomada de decisão — são os casos das organizações não-governamentais (que aqui serão chamadas de organizações não-estatais)³, como o Pares-CARJ; e das agências supranacionais, como o Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), no âmbito da Organização

³ Utiliza-se o termo não-estatal no lugar de não-governamental, pois o segundo é uma tradução literal do Inglês *non-governmental*, em que *government* que “significa, *grosso modo*, o que no continente europeu se designa com a expressão Regime Político (v.) e tem portanto uma acepção muito mais ampla do termo Governo, enquanto, para indicar o que nós entendemos com a palavra Governo, na língua inglesa se usam outros termos como *cabinet* na Grã-Bretanha e *administration* nos Estados Unidos (BOBBIO et al. “Dicionário de política”, 2000, p. 553). Portanto, optou-se pelo termo mais apropriado para a língua portuguesa.

das Nações Unidas (ONU) — é no Estado-nação que se definem os procedimentos burocráticos para a tomada de decisão sobre quem deve, ou não, ser reconhecido como refugiado.

Para tanto, critérios de elegibilidade foram criados e sistematizados a partir da consolidação do histórico que deu vida ao sistema de refúgio. A concessão de refúgio depende, de certa forma, de uma pluralidade de condições políticas, sociais, econômicas, administrativas, jurídicas e tecnológicas, condicionadas por ideias, mitos, discursos e narrativas que lhes dão legitimidade. A política de informação traduz-se como o conjunto de registros necessários para a operacionalização dos critérios de elegibilidade para que um refugiado seja reconhecido. Um conjunto de tecnologias que é produzido por diversos atores, mas que é viabilizado e conduzido de acordo com as relações de poder entre os Estados.

A noção de elegibilidade⁴, em relação ao sistema de refúgio, é uma condicionalidade estabelecida por regras, normas e leis que definem quem está apto a receber os direitos que abrangem o tratamento humanitário, como, por exemplo, o acolhimento pertinente à integração jurídica e social do sujeito, no Estado onde este solicita refúgio.

Com isso, o ACNUR publicou em 2003, o “Manual de Critérios e Procedimentos para a Determinação da Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados”⁵. Esse documento orienta quem deve ser considerado sujeito de refúgio, mas sem contar com dispositivos normativos, apenas sugestivos.

O Manual expressa-se, além disso, como um produto constituído para a orientação de tomada de decisão política sobre o refugiado em âmbito global, tendo em vista que o instituto do sistema de refúgio é algo recente na história, e sem regulamentação. Sistema que pode ter tido como antecedente histórico a criação do Passaporte Nansen, nos anos 1920, mas que só foi efetivamente sistematizado com o fim da Segunda Guerra Mundial.

⁴ Ver sobre os critérios de elegibilidade estabelecidos pelo “Manual de Critérios e Procedimentos para a Determinação da Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados”, em MARCOS EMPÍRICOS.

⁵ Ver, ACNUR, *Agenda para a Proteção*, A/AC.96/965/Add.1, 26 de junho de 2002, Objetivo 1, Disponível em inglês em: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=3d3e61b84&query=agenda%20for%20protection> ; ACNUR, Comitê Executivo, *Conclusão Geral sobre a Proteção Internacional*, No. 92 (LIII) – 2002, 8 de outubro de 2002, Disponível em inglês em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dafdce27.html>; Assembleia Geral da ONU, *Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados: Resolução adotada pela Assembleia Geral, 6 de fevereiro de 2003*, A/RES/57/187, parágrafo 6, Disponível em inglês em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f43553e4.html> .

Elegibilidade é o processo que engloba o atendimento ao solicitante de refúgio por meio de políticas públicas, envolvendo a emissão de documentos que garantam a integração social e o apoio jurídico ao indivíduo, de acordo com as leis internacionais das quais determinado país é signatário. A elegibilidade depende então das relações operadas no regime jurídico global, que não tem poder coercitivo, e das constituições dos Estados Parte que assinam o conjunto de tratados e convenções internacionais de direitos humanos.

A tentativa de construção de um sistema de refúgio entre os Estados-nação pressupõe a regulação e a sistematização do fluxo de pessoas por meio de dispositivos políticos, legais e tecnológicos. Ao longo do período em que vêm se constituindo as diretrizes para a efetividade de implantação e uso desses dispositivos de forma cada vez mais intensa, nota-se, contraditoriamente, a aplicação de métodos e práticas assentadas na perspectiva da preservação da soberania nacional.

A lógica do interesse nacional fortalece-se e ganha dispositivos mais intrusivos à privacidade individual, capazes de armazenar grande quantidade de registros para identificação, e que permitem, dessa vez, não só alcançar maior eficiência no tratamento da questão humanitária, mas também, aprimorar o monitoramento e o controle da mobilidade humana. Assim, mantém-se um processo de controle através de uma vigilância contínua sobre os indivíduos, os grupos dos quais fazem parte, e seus deslocamentos.

A partir do início do século XXI constata-se uma maior preocupação de alguns denominados formadores de opinião pública (ex.: mídia corporativa) sobre o fenômeno migratório humano, que aponta “crescimento desenfreado” desde o período da 2ª Guerra Mundial. Não obstante a identificação de um crescimento real dessa mobilidade e de solicitações de refúgio, existe a necessidade em considerar a proporcionalidade dos números. O quantitativo de pessoas em mobilidade é equivalente ao crescimento da população mundial.

De qualquer forma, existe uma dinâmica migratória global que é invariavelmente permeada por dispositivos tecnológicos informacionais com características, ao mesmo tempo, intangíveis e tangíveis. As tecnologias da informação e da comunicação (TIC) para a identificação e o registro fazem parte dessa lógica, e se justapõem a antigos métodos utilizados para marcar fronteiras político-territoriais.

Ao longo da história, mecanismos são criados, em primeira medida, para a identificação e seleção de indivíduos partícipes de determinado grupo biológico, e, posteriormente, de indivíduos e grupos sociais, sem descuidar, todavia, das características biológicas. Características que marcam indelevelmente a condição social, em face de agendas políticas determinadas para o gerenciamento, a mensuração, o cálculo e a estatística, podiam

ser visíveis pelas marcas que os corpos carregavam, como a tatuagem, por exemplo. Junte-se à identificação biológica, os limites tangíveis impostos para a restrição da mobilidade humana.

Atualmente, as políticas de informação revelam a importância e a força com que as tecnologias condicionam as interações econômicas, sociais, culturais, identitárias e étnicas, sejam elas conformadas como estruturas fixas verticais e territorializadas, ou de alcance remoto, com o uso de dispositivos virtuais e com uma conformação horizontalizada.

Antigos dispositivos estáticos de controle da mobilidade humana, como muros e cercas, passam a ser complementados por outros, remotos e digitais, como: *Closed Circuit Television* (CCTV, na sigla em inglês), veículos aéreos não-tripulados (UAV⁶, na sigla em inglês), e satélites que permitem a transferência de dados *just in time* para grandes bases de dados, com *backbones*⁷ localizados em países centrais.

Pode-se dizer que esses dispositivos se estruturam e articulam de maneira mais eficiente em ambientes digitais e de forma simultânea. As TIC possibilitam uma interconexão de dados produzidos entre diferentes áreas de trabalho numa mesma instituição, assim como a troca interinstitucional⁸. Essa tendência pode ser aferida a partir das relações entre as agências envolvidas no processo decisório sobre acolhimento humanitário, compostas por organizações não-estatais e organizações burocráticas de segurança que alimentam bases de dados relativos ao controle dessa mobilidade.

Os dispositivos, de acordo com a perspectiva de Foucault (1987), são construídos por meio das relações de poder estabelecidas nas burocracias estatais, com a participação cada vez maior das organizações não-estatais, que representam, com maior ou menor ênfase, a sociedade civil. Tem-se uma noção dessas relações a partir da formação e do papel desempenhado pelos órgãos que definem quem pode, ou não, ser aceito como residente permanente.

Na área de estudos sobre refugiados humanos, tornou-se fundamental conceituar quem é passível de ser refugiado e de receber tratamento compatível com tal condição. De forma prática, tanto as ações voltadas para o tratamento humanitário, quanto aquelas dedicadas ao controle da mobilidade humana fazem parte do processo de elegibilidade do refugiado.

⁶ Acrônimo de *Unmanned Aerial Vehicle*, que em português significa Veículo Aéreo Não-Tripulado.

⁷ Na linguagem da Ciência da Computação, consagrou-se o termo *backbone* para designar o centro catalisador de toda a informação digital que é produzida em protocolo internet. São centrais receptoras de todo o fluxo de informação produzido em diferentes regiões. Nos Estados Unidos, o gerenciamento do *backbone* de internet no país, e no mundo, está a cargo da *National Science Foundation* (NSF). Disponível em: https://www.nsf.gov/news/special_reports/nsf-net/textonly/80s.jsp. Acesso: 15 de março de 2017.

⁸ Ver Apêndice C, p.259.

As sociedades vêm se transformando com o crescente impacto do fluxo de refugiados⁹, impondo desafios a um sistema que se propõe, em teoria, inclusivo e não-discriminatório. Esse é o discurso desenvolvido pelas instituições que tratam do refúgio de forma gerencial. Dentre essas, destacam-se as normas de elegibilidade estatuídas para a concessão de refúgio e sistematizadas pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU), por meio do ACNUR.

Para refletir teoricamente sobre a constituição da política de informação no sistema de refúgio brasileiro, far-se-á análise sobre a dinâmica do regime global de políticas de informação em relação com o sistema internacional de refúgio, tendo em vista o papel dos dispositivos de informação envolvidos no processo, com enfoque no arquivo de solicitantes de refúgio e refugiados do Pares-CARJ.

A pesquisa apresenta como enfoque empírico o papel do Pares-CARJ como produtor de informação sobre solicitantes de refúgio e de refugiados, e a forma pela qual se desenvolve essa produção, tendo em vista a estreita colaboração operacional entre este e os outros membros do CONARE, especialmente com o DPF, e do próprio CONARE como instituição autônoma dentro do regime de refúgio brasileiro.

Para tanto, compreende-se a informação como um meio, ou um recurso de infraestrutura, pelo qual se estabelece a premissa de que existem dois princípios que definem o processo de elegibilidade: direitos humanos e segurança nacional. A noção de informação é polissêmica e, por isso, compreende-se que seja produto de um contexto histórico, político, social e cultural, onde as relações de poder constituem-se como símbolos em interação e concretizam-se como instrumentos e estruturas potencialmente transformadoras. Assim, a informação é compreendida como um recurso de poder tangível e resultado da ação prática, concretizando-se como infraestrutura.

Por um lado, parte da área dos direitos humanos uma série de ideias e discursos que visam à definição e à proteção efetiva dos sujeitos de refúgio, e por outro lado, da noção de segurança nacional, a perspectiva de que a mobilidade humana dos refugiados se constitui como uma ameaça à soberania dos Estados, e que, por isso, “deve ser controlada”, conforme defendem as recentes tendências políticas mais conservadoras que crescem significativamente em vários países.

Apresenta-se assim um dilema que orienta formas de poder, modelos políticos e tipos de relações interinstitucionais, que operam a gestão dos fluxos de refugiados. Compreende-se

⁹ Ver dados sobre refúgio publicados pelo ACNUR, em Anexo A, p.249

que o ordenamento dessa mobilidade humana, vista como caótica e perigosa quando a mídia corporativa ocidental fala em “crise de refugiados”, é possibilitado por meio dos princípios de classificação e organização da informação.

Mas, para transformar uma massa de dados em conhecimento passível de ser sistematizado e transferido para a tomada de decisão política, é essencial pensar sobre o contexto social, político e cultural onde essa informação é construída, levando-se em consideração tanto os fundamentos dos DH quanto aqueles que orientam os mitos fundadores da soberania nacional. Para que essa organização da informação no sistema de refúgio possa ser efetivada, não se deve restringir a análise ao processo técnico em si, mas considerar a forma pela qual essa técnica se constrói cultural, social e politicamente (HABERMAS, 2014).

O poder baseado na informação orienta os posicionamentos estratégicos dos Estados e de suas burocracias, assim como as relações interburocráticas, produzindo discursos, narrativas, fragmentos de narrativas, jogos de linguagem, ideias (GRACIOSO e SALDANHA, 2011; BOURDIEU, 2014) e, finalmente, delineiem as operações macroestratégicas para a constituição das infraestruturas pelas quais a informação é transferida (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002; AUN, 1999; ARAÚJO, 1991).

Coloca-se como pressuposto que a adoção de critérios e procedimentos para a elegibilidade do refugiado concretiza-se quando são adotados dispositivos de informação para atingir simultaneamente objetivos humanitários e de vigilância para o controle. Assume-se que esses dispositivos sejam implementados através de uma política de informação voltada ao sistema de refúgio.

Nesse sentido, destaca-se a perspectiva global no tratamento da questão do refúgio, que é planejada e executada pelos atores responsáveis pela regulação dos fluxos. Regula-se o fluxo migratório por meio do fluxo da informação, e, por sua vez, orienta-se o fluxo da informação, pelas ações do fluxo de refugiados¹⁰, conformando um regime global de política de informação (BRAMAN, 1996, 2004, 2011) para o refúgio. Regime que envolve o conjunto de determinações jurídicas, sociais e culturais, e as ações voltadas ao processo decisório sobre a situação do solicitante.

Com essa ideia, o Estado continua como protagonista no arranjo jurídico-institucional global, em que dentro de um sistema de Estados são permitidas relações com outros atores, operando grandes recursos de infraestrutura, como bases de dados, monitoramento de fronteiras e gerenciamento de fluxo de comunicações.

¹⁰ Ver cartografia da rede migratória global, em Anexo B, p.250.

Como **hipótese** de pesquisa, compreende-se a política de informação como um pilar do sistema de refúgio global, construído e orientado social e historicamente pelo Estado, sob o dilema do tratamento humanitário e da vigilância para o controle. Trata-se, assim, de uma mesma lógica de poder, que abarca os dois campos¹¹, independente do tipo de agenda que é defendida por um ou por outro. A informação coletada, tratada e transferida entre os atores políticos é a mesma, seja para o tratamento humanitário, seja para o controle. O que fazer com elas, e de que modo, depende das instituições envolvidas no processo único que decide pela elegibilidade ou não do solicitante.

O objetivo é produzir conhecimento crítico sobre como se constrói a política de informação no sistema de refúgio brasileiro, à luz da noção de regime de informação, implicando num dilema global entre as linguagens do tratamento humanitário e da vigilância para o controle.

Os objetivos específicos são: a) empreender reflexão histórico-epistemológica sobre a concepção de informação a partir da linguagem; b) analisar historicamente a noção de informação no sistema de refúgio brasileiro, em relação ao mundo; c) desenvolver análise histórica sobre a constituição da política de informação para o sistema de refúgio no Brasil, a partir da assimetria de poder internacional; d) compreender como se constitui o dilema entre tratamento humanitário e vigilância para o controle, a partir das instituições que operam esse sistema, do ponto de vista do fluxo da informação; e) refletir em que medida, e de que modo, princípios securitários planejados pela burocracia estatal impactam sobre a produção da informação, tendo em vista a realidade brasileira em relação ao contexto global; f) identificar e estabelecer possíveis relações entre variáveis dependentes e as motivações para a solicitação de refúgio, através de dados extraídos do “Arquivo de Refugiados e Solicitantes de Refúgio”, do Pares-CARJ, como demonstrativo do impacto de aspectos globais na realidade local.

Adotou-se uma **metodologia** quali-quantitativa, baseada em análise convergente entre preceitos hipotético-dedutivos — de caráter bibliográfico e documental — e indutivos, com o auxílio de coleta de dados estatísticos para análise descritiva e explicativa. Foram consultadas bibliografias nas seguintes áreas: Ciência da Informação, Relações Internacionais, Sociologia

¹¹ O termo “campo” aqui utilizado apresenta diferentes significados, referindo-se como termo genérico à determinada área de estudo ou questão sobre a qual recai análise; como “campo de refugiados”, local onde migrantes sob “fundado temor de perseguição” se assentam provisoriamente, aguardando seu destino definitivo; ou num sentido teórico-epistemológico, como conceito desenvolvido por Pierre Bourdieu, concebendo-o como “uma espécie de zona cultural que ocupa uma posição no mapa da estrutura social e se distingue de outras zonas, por seus interesses, estruturas, regras, leis e formas de poder, hierarquia e prestígio” (MARTELETO; PIMENTA, 2017, p. 10). Um construto desenvolvido a partir da premissa de que a realidade não se funda em fatos, mas em relações.

e Geografia Humana. Fontes primárias produzidas em jornais internacionais (i.e *The Washington Post*, *The Guardian* etc.) e revistas nacionais (Carta Capital etc.) e em páginas digitais, na internet, também foram primordiais para a coleta de dados sobre recentes tomadas de decisão política que envolvessem a construção de dispositivos para a exclusão social e a segregação espacial, como resultados de políticas de segurança e de modelos econômicos.

Numa primeira etapa do estudo, desenvolveu-se um estudo exploratório sobre o conceito de informação, considerando as duas vertentes que propiciam a existência desse fenômeno: vertente tangível e vertente intangível. A partir de uma perspectiva multi e interdisciplinar, focou-se na informação como elemento tangível, ligado à lógica do *hard power*, a partir do histórico que deu origem à própria área de Ciência da Informação (CI) no tocante à Ciência & Tecnologia (C&T), onde se promove a produção, organização e acesso à informação. Ao mesmo tempo, buscou-se na história elementos que pudessem identificar a informação como recurso tangível.

Nesse caso, foram apresentados eventos e personagens que, direta ou indiretamente, constituíram estruturas capazes de instrumentalizar a informação para atender às diversas necessidades humanas e sociais, como: Paul Otlet, Henri Lafontaine, Fridjof Nansen e Juan Vucetich. Utilizando-se da teoria “pós-documental”, ou “neo-documental” de Michael Buckland (1991), B. Frohmann (1995) e Suzanne Briet (1951), foram destacados os recursos pelos quais a informação é utilizada simultaneamente, muitas vezes de maneira díspar, para permitir tanto o acesso do solicitante de refúgio aos direitos e deveres concedidos a qualquer cidadão, quanto para vigiar e controlar a mobilidade humana.

A informação, do ponto de vista de sua intangibilidade, é tão fundamental quanto as formas que lhe dão concretude. Por isso, elegeu-se nessa etapa o método da sociogênese (ELIAS, 1993; BOURDIEU, 2014) para compreender de que forma origina-se a informação, como elemento que conforma algo. A concepção de sociogênese foi pensada por Norbert Elias como formulação compreensiva sobre a “dinâmica das relações” que envolva diversos atores com seus vários “interesses e intenções individuais”, independentemente de opiniões convergentes ou divergentes.

Desses interesses pode surgir algo aquém do planejamento, das intenções ou das ações racionalizadas das vontades individuais. É na compreensão desse “algo” que, segundo Elias, reside “todo o segredo das configurações sociais, sua dinâmica irresistível, suas regularidades estruturais, o caráter de seu processo e de seu desenvolvimento” (ELIAS, 1993, p.140). No que tange à questão documental, relativo às fases de produção e classificação, a gênese social refere-se às configurações sociais, políticas e de poder que contribuem para sua formação.

Para tanto, contemplou-se a literatura que marca a influência dos estudos de linguagem, mais especificamente de autores da Filosofia da Linguagem, que contribuem para a construção do elemento informação. A relação entre Ciência da Informação e Filosofia da Linguagem abarca o conjunto de ideias, narrativas, discursos, signos, símbolos, inscrições e notações que orienta os dispositivos concretos que conformam espaços territoriais, fronteiras culturais, arcabouços jurídicos, estruturas institucionais e relações de poder.

A apresentação da informação como elemento social e historicamente construído aponta para a sociogênese do documento e para além da tradicional perspectiva de sua forma e conteúdo. A característica da informação será relacionada a dispositivos de registro e identificação que ganham outra dimensão no século XIX, e que, de certa forma, convergem para o ideário de Otlet e Lafontaine, mas também para a construção de marcos que expressam signos e símbolos que constituem outras formas de dispositivos, delimitando espaços diversos, além do território marcado pela lógica da soberania nacional (ABOUT & DENIS, 2010; ABOUT *et al.*, 2013; FERRARI, 2013).

Entende-se que a sociogênese permite também compreender o que dá legitimidade aos discursos e às práticas dos membros das instituições, tanto pelas relações construídas por esses membros entre eles, dentro dessas instituições, quanto com outros membros situados em outras instituições. Identificar origens e contextos, que se situam além de suas estruturas e funções pelas (e nas) quais operam suas ações. Por que operam dessa forma, e não de outra? Por que traçam esses objetivos e não outros?

Torna-se primordial cultivar um olhar sobre as condições sociais e culturais que geram a informação. Por isso, buscou-se compreender como se constitui a informação, forjando as relações com a Filosofia da Linguagem por meio do método da “Pragmática da Informação”, apresentado por Gracioso e Saldanha (2011) como método capaz de expor as tecituras que orientam os discursos e as ações práticas informacionais. Permite-se, dessa forma, contemplar uma perspectiva convergente entre as ideias que precedem à representação da realidade e impedem de enxergar a realidade em si mesma. Segundo os autores, “[...] temos que, de modo geral, o pragmatismo metodológico pode ser entendido como uma teoria do significado” (*idem*, 2011, p. 45).

A noção de informação concebida como o resultado das articulações entre linguagens e processos no contexto institucional tem como norte o arcabouço histórico-filosófico de Leopoldo Zea (2005). Como base teórico-epistemológica para compreender o significado da informação, utiliza-se autores da Ciência da Informação (CI) que valorizam a ótica da

Pragmática da Informação, em simbiose com a literatura que aborda a construção do regime migratório.

Serão exploradas três vertentes do pragmatismo como formulação da análise teórica sobre a informação como produto e condição para que se determine a linguagem como vetor para a conformação de dispositivos de identificação e de registro: a “ambiência”, concebida por John Dewey (citado em MOSTAFA, 2013), o “aspecto situacional indeterminado”, também desenvolvido por Dewey (citado em Cornelis de Waal, 2007) e a “gramática”, sob o olhar de J. Derrida (1973). A “ambiência” contribui para desvendar as relações recíprocas entre signos e sujeitos produzidas em determinado contexto cultural, social e político. Um contexto que pode ser alterado por fatores extra-lingüísticos, como se pode depreender das funções exercidas pelos arquivos, por exemplo. Para Solange Mostafa,

Dewey esclarece que a experiência é de ‘duplo sentido’, não admitindo divisão entre ato, sujeito e objeto. Citando James, diz que a experiência supõe coisa e pensamento num sentido único, no qual organismo e ambiência acham-se incluídos. [...]Daí Dewey perceber a ambiência como constituída pelas ações mútuas entre coisas e um ser vivo. Um palco de ações efetuadas e de consequências sofridas em processos de ação recíproca [...] (MOSTAFA, 2013, p. 122).

O “aspecto situacional” ajuda a identificar uma indeterminação (“situação indeterminada”) nas relações entre os sujeitos e os objetos que são investigados. Essas relações não se restringem à posição do sujeito frente ao objeto sobre o qual investiga, mas se refaz constantemente pelas influências exercidas por outros fatores contextuais que incidem sobre esse sujeito e determinam sua compreensão sobre o objeto. A gramática é a tradução da linguagem falada e escrita, ou inscrita, em uma plataforma, como mostram Gracioso e Saldanha (2011), pois a linguagem encarna as relações entre sujeitos e o contexto onde operam essas relações. Como salienta Cornelis de Waal,

Michael Novak [...] atribuiu a situação crítica distintiva do pragmatismo à mentalidade pioneira que se infiltrou nos círculos intelectuais dos Estados Unidos. [] **O pragmatismo que se desenvolveu disso é uma filosofia particularmente apropriada para cidades fronteiriças;** é bem adaptada para enfrentar novos desafios, assim como também para enfrentar os velhos desafios (WAAL, 2007, p. 236).

Analisou-se como se configura a política de informação, a partir do desvelamento do contexto e das práticas que produzem a informação em diversas esferas de poder, de forma indutiva, do local ao global. Fazer essa trajetória implicou em considerar a gênese desse

fenômeno, sem, no entanto, restringir a análise ao simulacro desse fenômeno, que são suas representações (GRACIOSO e SALDANHA, 2011).

Pensando na informação além dos limites que constituem sua natureza técnica, os três elementos acima permitem compreender a informação como plataforma para políticas exclusivamente dedicadas à sua gestão e aplicação prática referente à área da mobilidade humana. Assim, lançou-se mão da definição de regime de informação, dentre eles: B. Frohmann, González de Gómez e Sandra Braman. Para que a análise sobre o dilema proposto na hipótese da pesquisa pudesse ser melhor esclarecida, optou-se por estabelecer uma perspectiva multinível, defendendo a existência de diversos regimes com possibilidades de interação.

Nesse caso, o regime de informação se relaciona com um regime de vigilância e com o regime de refúgio, que implica em todo o processo de políticas e tecnologias para a gestão das migrações. Essas possíveis relações consubstanciaram-se como um exercício de reflexão a partir da consulta e análise de relatórios produzidos sobre o fluxo de refugiados e o refúgio no mundo, para traçar, ainda que superficialmente, um quadro comparativo entre as diversas realidades que compõem o tripé linguagem-políticas-regime.

Dentre essas fontes destacam-se: Dirección Nacional de Migraciones (DNM); Migration Policy; The Economist Intelligence Unit (Measuring well-governed migration); The 2016 Migration Governance Index; **Unicef** – Department of Economic and Social Affairs/Population Division Migration Section (DESA): Migration Profiles Common Set of Indicators; Organización Internacional para las Migraciones (OIM); The Nansen International Office for Refugees.

Em seguida, apresentamos dados coletados em fontes primárias sobre os empreendimentos relacionados à vigilância e ao monitoramento para o controle, cerceamento e segregação da mobilidade humana, como os dados produzidos e publicados pelo jornal estadunidense The Washington Post, em 12 de outubro de 2016, intitulado: “Raising Barriers: A New Age of Walls”¹².

Ainda nesse sentido, cruzam-se concepções atinentes a outras temáticas que ajudam a compreender a dinâmica do regime de informação vinculada ao binômio vigilância e controle, por meio de trabalhos produzidos na própria área de CI sobre os temas de biopolítica, vigilância e segurança, que vêm sendo apresentados e publicados nos anais do Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ENANCIB), desde o ano de 2014,

¹² Ver Anexo 7, p. 256.

principalmente no GT-3 – Mediação, Circulação e Apropriação da Informação”, com o trabalho intitulado “Culturas de vigilância”, “Regimes de visibilidade”: novos caminhos para a pesquisa em Ciência da Informação”¹³, e no GT-5 – Política e Economia da Informação, com “Vigilância, vigilância inversa e democracia: do panoptismo ao midiativismo”¹⁴.

Extraí-se disso as articulações e as ações institucionais que proporcionaram sua efetividade num contexto de dominação, desde o período inicial de expansão colonial, passando pela supremacia do capital industrial como medida das próprias relações entre Estados-nações. Com a pesquisa qualitativa explorou-se a própria constituição da política de informação sobre o refúgio, a partir da análise sobre a experiência institucional brasileira e de suas articulações com as realidades latino-americana e mundial, sob a perspectiva da dominação colonial imposta pelos países centrais às regiões periféricas.

Sob essa ótica, demonstrou-se a necessidade de estruturar uma visão autóctone de desenvolvimento própria da América Latina, fundamentada em discursos e ações que conformaram ideais de liberdade e independência frente às nações colonialistas, e como essa visão se concretiza nos dias de hoje por meio de políticas públicas para o refúgio. Por isso, a valorização de pensadores latino-americanos na abordagem teórica.

O contexto histórico e social coloca-se como condicionador da produção da informação. Nesse sentido, fez-se o recorte sobre o histórico de constituição do sistema de refúgio em sua estrutura institucional. No caso brasileiro o foco da análise recaiu sobre as trocas interinstitucionais promovidas entre o Pares-CARJ e o DPF, a partir das trocas de documentos e informações sobre solicitantes de refúgio. Portanto, tornou-se premente fazer um apanhado histórico sobre a construção do regime/governança do refúgio no mundo, na América Latina e no Brasil, desde a criação de organizações não-estatais, como a CICV, ainda no século XIX, até a atual estrutura assentada no direito internacional dos direitos humanos.

No Brasil, o Pares-CARJ que faz parte do CONARE, é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que atua orientada pelos critérios e procedimentos sugeridos pelo ACNUR. Destaca-se a participação ativa da burocracia na área de segurança, na figura do DPF, que atua no registro, identificação e gerenciamento, notadamente, do controle de entrada e saída de estrangeiros do território nacional. O DPF mantém contatos mais regulares com a CARJ para a troca de informações sobre a situação do solicitante.

¹³ BEZERRA, 2014.

¹⁴ BEZERRA, A.C.; PIMENTA, R.M.; ORMAY, L.S., 2014.

Entendeu-se que a relação entre a linguagem universal humanitária e as instituições nacionais que atuam com o tratamento de refugiados, tem origem no “princípio da dignidade humana” e que, na lógica do refúgio, sustenta-se a partir do estabelecimento de critérios que podem ser testemunhados pela publicação do ACNUR, “Manual de Critérios e Procedimentos para a Determinação da Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados”¹⁵, em sua 3ª edição de 2011.

Ao destacar a ambiência como necessária ao método pragmático para a compreensão do poder informacional, destaca-se como pano de fundo sócio-histórico a emergência de um dilema entre os Direitos Humanos - DH e o princípio da segurança nacional, no seio do processo de elegibilidade do solicitante de refúgio.

[...] para que os Estados Partes da Convenção e do Protocolo implementem as suas disposições, os refugiados têm de ser identificados. Essa identificação, que consiste na determinação da condição de refugiado, ainda que mencionada na Convenção de 1951 (cf. Artigo 9) não se encontra especificamente regulada. Em particular, a Convenção não indica que tipos de procedimentos devem ser adotados para a determinação da condição de refugiado. Portanto, é deixado a critério de cada Estado Parte estabelecer os procedimentos que considera mais adequados, tendo em vista a especificidade de suas estruturas constitucionais e administrativas (ACNUR, 2011).

Para tentar compreender a produção de informação, de acordo com os critérios de elegibilidade do refugiado, focou-se primeiro nos agentes responsáveis que atuam no sistema de refúgio, e em segundo lugar, levou-se em consideração “as propriedades pertinentes, isto é, as propriedades necessárias para ser eficiente nesse campo” (BOURDIEU, 2014, p. 48). As entrevistas, com perguntas abertas, que foram submetidas aos agentes do Pares-CARJ, contaram com questões referentes à formação de cada um deles e se houve capacitação para atuar com refugiados. A relação entre as perguntas teve como objetivo extrair o perfil dos profissionais ou voluntários que atuam na área.

A metodologia de Bourdieu na área da Sociologia converge com o anseio do pesquisador da área de Ciência da Informação (CI), quando se considera, especificamente no caso desta pesquisa, a informação como instrumento de poder. Nisso reside a relevância em utilizar a teoria bourdieusiana para compreender processos em que convergem simultaneamente ideias, linguagens e práticas, que se forjam pelas categorias desenvolvidas na Sociologia, como: campo, capital e *habitus*, mas que contribuem com a CI na medida em que esta área do saber passa a ser classificada como uma Ciência Social Aplicada pela

¹⁵ Ver Apêndice E, p.266.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (SCHNEIDER; BEZERRA e CASTRO, p. 58, 2017).

Os princípios teórico-epistemológicos estabelecidos por Bourdieu na área de Sociologia contribuirão para compreender um fragmento da realidade social produzida pelas possíveis relações entre Pares-CARJ e DPF. A análise sociológica crítica não se restringe a demonstrar o funcionamento de uma determinada estrutura organizacional, mas a compreender seus significados sociais, culturais, econômicos e simbólicos, por onde circula a informação produzida, processada e transferida.

Assim, permite-se desenvolver além de uma análise principalmente qualitativa, de natureza descritiva, também uma de caráter quantitativo, por meio do levantamento das motivações que levaram indivíduos e grupos a solicitar refúgio. Ao estabelecer as relações entre gêneros x motivações, e línguas x motivações propõe-se identificar quais fragmentos de narrativas como motivação de refúgio são construídas pelos solicitantes, de acordo com o modelo operacional instituído pelo arcabouço jurídico-administrativo em cada nação.

Foram coletados “Termos de Declaração para Solicitação de Refúgio” de 100 congolezes, 45 colombianos, e 42 sírios, totalizando 187 solicitantes de refúgio, no período entre 2012-2017, à espera de decisão de entrevista com o CONARE. Desses, perfazem 126 solicitantes do gênero masculino (M) e 61 solicitantes do gênero feminino (F). A amostra quantitativa de documentos foi definida inicialmente pela escolha aleatória dos fundos (conjunto de documentos pessoais) de 100 solicitantes congolezes que representassem uma parte do universo de solicitantes dessa nacionalidade, divididas em 50 pessoas do gênero masculino e 50 do feminino.

A escolha da amostra explica-se pela atuação do pesquisador no arquivo do Pares-CARJ, onde observou *in loco* que havia grande maioria de solicitantes congolezes frente às outras nacionalidades dentro do período cronológico determinado. Então, passou-se a definir a cronologia como parâmetro de amostragem, mantendo-se o número de 100 indivíduos para a nacionalidade congoleza cada um dos grupos como “teto” para o quantitativo referente às duas outras nacionalidades.

Faz-se a seguinte pergunta: o que dá legitimidade aos tipos de documentos que são produzidos e que induzem a estrutura esquemática da elegibilidade? Solicitantes de refúgio e refugiados devem seguir a trilha estabelecida pelos órgãos estatais, com suporte do aparato de outras instituições e agências que fazem parte da gestão do refúgio.

Preencher formulários, responder a termos de declaração e se submeter a entrevistas podem legitimar ou não a elegibilidade de indivíduos que, num primeiro momento, já se

enquadram no processo por meio de representação não-documentária, simplesmente por sua origem nacional, num primeiro momento (ex.: “se colombiano, é narcotraficante”, “se africano, é doente”, “se árabe, é terrorista” etc.), e a partir da primeira visita ao Pares-CARJ, passam a ter representação documentária como objeto de consulta em arquivos e bases de dados.

A questão informacional, vista como fenômeno de análise das Ciências Sociais, impôs retomar princípios que servissem como bússola para a compreensão da realidade social e política na área do refúgio. Para entender o regime/governança de refúgio necessita-se aprimorar o olhar sobre aspectos operacionais, ou seja, sobre a gestão das migrações que implica na análise sobre processos de elegibilidade.

O que diz como e quando determinados critérios e procedimentos serão levados em consideração no processo de registro dos solicitantes de refúgio para a elegibilidade está diretamente relacionado à produção, classificação e sistematização do fluxo de informação, nas e entre as instituições envolvidas no processo de tomada de decisão. Antes de se chegar às ações que prometem resolver o excesso de informação produzida num mundo marcado por uma miríade de dispositivos de armazenamento e possibilidades maiores de compartilhamento, tornou-se necessário analisar o que moveu essas ações.

O esforço em caracterizar a/as linguagem/ens na área de refúgio é estabelecido pela relação entre as noções histórico-epistemológicas de *grammatike*, *táxis* e *ásylon*. Cada uma dessas concepções constituiria um dos aspectos teóricos para a construção do significado de informação e também às funções operadas para sua gestão no espaço interseccional entre os regimes de informação, de refúgio e de vigilância.

Disso implica uma noção de fluxo informacional que transcende a atividade restrita aos documentos do arquivo dos refugiados, e se estende às trocas de informação entre o Pares-CARJ e o DPF que, por sua vez, objetivam elevar o grau de segurança policial por meio do controle de fronteiras e da regulação da mobilidade humana, atuando de forma sigilosa. Produzem-se, nesse sentido, duas vertentes que traçam a possível existência do dilema definido como hipótese de pesquisa e que serão apresentadas a seguir.

1 A NOÇÃO DE INFORMAÇÃO: UMA ABORDAGEM HISTÓRICO-EPISTEMOLÓGICA NA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

Nesta etapa, tenta-se responder aos três primeiros objetivos definidos na pesquisa, a saber: a) analisar historicamente a construção do sistema de refúgio no Brasil, em relação ao mundo; b) desenvolver análise histórica sobre a constituição da política de informação para o sistema de refúgio no Brasil, a partir da assimetria de poder internacional; c) empreender reflexão histórico-epistemológica sobre a concepção de informação a partir da linguagem; a partir da revisão de literatura da CI, de forma interdisciplinar com outras áreas das Ciências Sociais e Humanas.

Por ser uma pesquisa que se defronta com diferentes áreas do conhecimento, tendo a informação como elemento central a ser destrinchado em diferentes aspectos e esferas de poder, optou-se por uma análise multinível, em que se esmiúça a natureza dessa informação em variados graus e formas. Por assim dizer, tenta-se compreender sobre o significado da noção de informação para a área de CI, o que impõe articular questões histórico-filosóficas que conformam sua natureza.

O termo informar origina-se do latim *formare*, ou dar forma a algo. A concepção de informação pode ser compreendida como um elemento que forma, mas também é formado por determinadas ações que são definidas historicamente de acordo com a perspectiva social vigente, costumes, hábitos, tradições, arranjos políticos e produtivos e marcos regulatórios, que caracterizam comportamentos sociais e conformam lógicas de poder.

A informação deve ser compreendida como algo produzido em determinado contexto histórico, mas também como algo capaz de conformar esse contexto. O valor que a informação possui está relacionado à situação na qual se faz sua produção, de acordo com determinações políticas, de classe, culturais e identitárias que constituem a “informação-como-coisa” (BUCKLAND, 1991). O indivíduo concede valor a determinado objeto por meio de suas várias relações sócio-políticas e das relações de poder estabelecidas. Nessa perspectiva reside o princípio “situacional” da informação como produto de determinado contexto histórico-social (MARTELETO, 1995).

Se os objetos apresentam tais variados valores, em diferentes mundos, a informação deve também adquirir vários significados em cada um deles. Essa ideia é implicitamente sugerida por Buckland (1991), quando ele argumenta que “a

capacidade de ‘ser informativo’, a característica essencial da informação-como-coisa, deve também ser situacional” {tradução do autor}¹⁶.

Apesar de a informação ser percebida como elemento central para as transformações ocorridas no mundo ao longo do século XX, ela se torna principalmente um objeto a ser produzido e apreendido como recurso de poder (ARAÚJO,1991; AUN, 1997, 1999; ALBAGLI, 1997; BRAMAN, 2006). Dessa forma, a própria área da CI foi estruturada a partir da hegemonia de um pensamento paradigmático, centrado em pilares que impõem a informação como fenômeno restrito a eventos específicos ocorridos em determinado período histórico. Essa concepção ganha dimensão a partir do domínio de certos elementos centrados numa cientificidade positivista, em que a linearidade racionalista encontra eco no estabelecimento de normas e nas constituições de áreas do saber, legitimadas pelas relações de poder construídas dentro e pelo Estado.

Esses pilares tornavam-se fundamentais para a reprodução desse poder, porque assentados numa perspectiva em que o controle exercido pela burocracia estatal deveria ser eficiente e responder com mais acurácia às crescentes e complexas demandas da sociedade. Dados estatísticos e acervos de memória, arquivos, museus e bibliotecas desempenham papéis de extrema importância para a organização, tratamento e transferência da informação, funcionando como dispositivos de infraestrutura e, como consequência, reprodutores de determinado conhecimento, legitimando certo tipo de poder.

Atualmente, outros dispositivos info-comunicacionais contribuem para o redimensionamento dessa reprodução, permitindo relacionar conteúdos oriundos de páginas privadas, elaboradas por indivíduos empoderados de capital econômico e social, com bases de dados alocadas em diversos *local access networks* (LAN). O espaço digital acaba por determinar fronteiras traçadas remotamente, resultando em dispositivo privilegiado, embora não único, de vigilância, monitoramento e controle. Em última instância, informações produzidas sobre a mobilidade humana, quantifica e qualifica indivíduos e grupos, podendo criar facilidades ou barreiras ao fluxo migratório.

Dentro da realidade complexa atual, em que as palavras crise, medo, risco e insegurança se reforçam como legitimação de determinadas políticas, cálculos probabilísticos

¹⁶ “If objects have such varying values in different worlds, information might also acquire various meanings in each of them. This idea is implicitly suggested in Buckland (1991), when he argues that “the capability of ‘being informative’, the essential characteristic of information-as-thing, must also be situational” (EKBIA e EVANS, 2009, p. 335).

e estatísticas ganham campo para o monitoramento, a vigilância e o controle exercidos por aqueles que possuem os meios e as técnicas de dominação.

Nesse sentido, mesmo que atualmente sob críticas, foi no campo da Ciência e Tecnologia (C&T) que a abordagem epistemológica da CI se concentrou, traçando suas vertentes como área do conhecimento, dando sentido ao etéreo elemento informação como seu objeto principal. Possibilitou-se, assim, relacionar a informação, como elemento fenomenológico por uma perspectiva produtivista, aos dispositivos de infraestrutura reprodutoras de um certo tipo de conhecimento científico e tecnológico, baseado na experiência dos países centrais.

Dessa relação entre informação e produção surge outra muito identificada com a lógica de poder assentada na soberania nacional, que é entre informação e segurança. A dialética entre o desenvolvimento que gera segurança¹⁷, e da segurança que gera desenvolvimento, muito pertinente ao longo do período 1950-1970 — principalmente na periferia do sistema de poder internacional, com destaque para a América Latina, pautada pela agenda da Guerra Fria — é central para posicionar a C&T como carro-chefe de um tipo de produção informacional localizado no tempo e no espaço. A saber, no discurso fundador oficial da Ciência da Informação como área do conhecimento no período do imediato pós-Segunda Guerra Mundial, mais precisamente no encontro promovido pelo instituto de pesquisa estadunidense *Georgia Tech*, em 1962 (GRACIOSO e SALDANHA, 2011).

A segurança policial-militar ganha dimensão crescente, não obstante o reconhecimento de que houve períodos de arrefecimento, como no Entre-Guerras e no imediato pós-Guerra Fria. Mesmo que esses momentos apresentassem diminuição de investimentos na produção de material bélico (*hardpower*)¹⁸ e de interesse acadêmico sobre o tema, (BUZAN e HANSEN, 2012) eles se constituíram como momentos preparatórios para que houvesse reforço do aparato securitário em períodos subsequentes, pontuado por crises no sistema capitalista mundial (i.e. *Crash* da Bolsa de Nova York [1929], crises do petróleo 1973-1978, *Black Monday* [1987]¹⁹, crise do México [1994], crise dos Tigres Asiáticos

¹⁷ Considerando que o tema da segurança alcança atualmente diversos sentidos, podendo fazer parte de diferentes áreas do conhecimento, o autor se restringe aqui a identificá-la em seu sentido policial-militar.

¹⁸ Oxford Dictionary of English (Versão digital, 2010, Pos. 176905). “*Hard power is the use of military and economic means to influence the behavior or interests of other political bodies. This form of political power is often aggressive, and is most effective when imposed by one political body upon another of lesser military and/or economic power. Segundo Joseph Nye, “In general the types of resources associated with hard power include tangibles such as force and money”* (Versão digital, 2011, Pos. 493).

¹⁹ Black Monday: “The first modern market crash, in 1987”. Definido no artigo de Diana B. Henriques, publicado na revista *The Atlantic*, em 19 de setembro de 2017. Disponível em:

[1997]²⁰, bolha da Nasdaq [2000], *crash* global [2008]): “Desde os anos 80, com a administração de Reagan, está em curso um amplo processo de expansão dos gastos e das intervenções militares norte-americanas, buscando garantir a sua supremacia militar no mundo” (SANTOS, 2006, p. 49).

Investimento que, contrariamente, apresentou crescimento contínuo na área digital-tecnológica, desde os anos 1960 com a criação da ARPANET (acrônimo em inglês)²¹ pelas forças armadas estadunidenses, seguindo a narrativa do compartilhamento de conhecimento que, em verdade, compartilha apenas fragmentos de conhecimento, com certos atores sediados nos países centrais que concentram recursos financeiros e reproduzem financeiramente esse mesmo conhecimento por meio de direitos autorais e patentes científico-tecnológicas aplicáveis na indústria. Além do mais, os conflitos de pequena escala nunca deixaram de ocorrer na periferia do sistema, nas regiões mais pobres do planeta. Separam-se os civilizados dos bárbaros por meio do controle da produção do conhecimento sensível e perpetuação da pobreza pela classificação social.

A partir 2ª Guerra Mundial terão início relações mais sistemáticas e intensivas entre a produção de informação científica e tecnológica e a estratégia de segurança e de defesa, ganhando força com os dilemas impostos pela Guerra Fria (1947-1991). No período que compreende esses dois arranjos político-ideológico-econômicos mundiais, pode-se destacar eventos marcantes no que tange à produção de ciência e tecnologia (C&T) nas áreas de segurança pública e defesa militar.

Muitos desses eventos ocorreram entre as décadas de 1930 e 1940, apresentando-se como resultado das preocupações de lideranças políticas e cientistas com a crescente produção informacional científica e tecnológica. Fenômeno que Vannevar Bush (1945) definiu como “explosão da informação”, e encontrou expressão definidora nos seguintes eventos: a concepção da primeira bomba atômica (fissão nuclear – 1945), pelos Estados Unidos (EUA); a invenção do transistor e sua aplicação para as comunicações eletroeletrônicas (1947), nos EUA; a invenção e lançamento, em 1957, do primeiro satélite artificial à órbita da Terra, o Sputnik, pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS); o lançamento do primeiro ser vivo ao espaço (cadela Laika-1957), pela URSS; o envio do primeiro ser-humano ao espaço sideral (Yuri Gagarin - 1961), na nave espacial

<https://www.theatlantic.com/business/archive/2017/09/financial-crisis-black-monday/539859/>. Acesso em: 02 de outubro de 2017.

²⁰ Tigres Asiáticos são conhecidos como os quatro países que, desde a década de 1970, vem apresentando acelerado processo de industrialização. São eles: Cingapura, Hong Kong, Coreia do Sul e Taiwan.

²¹ Agência Avançada de Projetos de Pesquisa (Advanced Research Projects Agency), da Agência do Departamento de Defesa dos Estados Unidos.

Vostok, pela URSS; dentre outras iniciativas intensivamente baseadas em C&T, e com alto valor agregado.

Bush é considerado um dos pioneiros da Ciência da Informação nos EUA. Homem atuante na C&T, escreveu, no ano de 1945, um pequeno, mas marcante artigo, que foi publicado na revista *Atlantic Monthly*, sobre o volume e o valor da informação produzida durante a Segunda Guerra Mundial e que, no imediato pós-Guerra, começou a ser disponibilizada. Intitulado *As We May Think*, o artigo foca numa perspectiva eminentemente técnica da organização informacional.

Nele, o autor descreveu a importância do *Memex* como ferramenta para tratamento e recuperação da informação. Como representante do campo científico junto às esferas políticas, Vannevar Bush chefiou uma agência primordial para o esforço de guerra, o *Office of Scientific Research and Development* (OSRD). Dessa forma, num primeiro momento, até os anos 1960, a maior preocupação dos especialistas era em relação às funções de indexação e recuperação da informação, por exemplo, para o tratamento da informação científica e tecnológica.

No Brasil, pode-se dizer que a relação entre a produção científica e tecnológica se deve muito ao papel desempenhado pelas forças armadas, principalmente pelo Exército na consecução de projetos ligados à demarcação de fronteiras e à integração territorial. Processo histórico que se desenvolve antes mesmo do surgimento das Universidades de caráter civil como conhecemos atualmente. Entretanto, como objeto sistematizável, de acordo com objetivos estratégicos governamentais, tem início a “introdução de uma informação científica e tecnológica (ICT)” (PINHEIRO, 2013a), acompanhada pela estruturação de um sistema integrado de telecomunicação²².

Curiosamente o Brasil foi o primeiro país que nos anos de 1960 adotou essa visão integrada da informação e da comunicação através do Sistema Nacional de Telecomunicações, responsável pelos serviços de telégrafos, radiocomunicações e telefones interestaduais (MAGNANI & PINHEIRO, 2011, p. 597).

Em 1954, o País obteve seu primeiro instituto dedicado à organização da literatura em C&T, com a criação do Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação (IBBD). Renomeado Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), em 1976, esta instituição passou a ser referência não só na organização da literatura, mas também na

²² Em 1962 foi criado o Código Brasileiro de Telecomunicações; em 1965 foi constituída a EMBRATEL; em 1967, foi criado o Ministério das Comunicações; e em 1971/72, foi criado o Sistema Telebrás.

formação do pensamento teórico e epistemológico sobre todo o ciclo de vida da informação, na melhor tradição da área de CI, originada nos EUA, na Europa, e na então URSS.

Atualmente, no contexto da CI brasileira, reforça-se uma tendência diferente na produção técnico-científica em relação à que é feita no exterior. Enquanto no exterior a produção concentra-se no paradigma técnico, no Brasil a ênfase recai sobre estudos teóricos, mais voltados ao paradigma cognitivo e social. De acordo com Pinheiro e colaboradores (2005, p. 38, *apud* PINHEIRO, 2013),

[...] os resultados nos permitem afirmar que no exterior os temas com enfoque tecnológico predominam, enquanto no Brasil tem maior incidência os de caráter teórico, de gestão da informação, político e de transferência da informação, conforme podemos constatar. (PINHEIRO, 2005, p. 20)²³

O crescimento exponencial da informação científica e tecnológica marcou as preocupações da administração pública, da comunidade acadêmica, e de pesquisa e desenvolvimento dentro das corporações. A produção desse tipo de informação gerou a necessidade de sistematizá-la, processá-la e controlá-la, com o objetivo de tornar mais eficiente o processo produtivo e administrativo referente às inovações militares em armamentos e instrumentos para uso prático em várias atividades — o que não significa que o sentido do termo informação esteja restrito a esse momento ou a esses determinados tipos de produção, não obstante a importância definidora que teve no arranjo da política internacional.

A literatura científica tornou-se o principal canal de comunicação sobre essa produção. Para tanto, ao longo da Guerra Fria, foram criados pelo Estado institutos dedicados à organização dessa informação, com o objetivo de dar suporte à estratégia do próprio Estado em vários setores, principalmente àqueles relacionados à infraestrutura produtiva, ao desenvolvimento econômico e à segurança e defesa militares.

Historicamente, a adoção de políticas nacionais de informação foi motivada pela preocupação, no pós-Segunda Guerra Mundial, com a difusão e o acesso a informações científicas e tecnológicas. O centro inicial dessas políticas foi, portanto, a ICT, coincidindo com a elaboração, em boa parte dos países, de estratégias destinadas a promover o desenvolvimento científico-tecnológico, ante o acirramento da competição internacional nessa área, vista como estratégica na reconfiguração geopolítica e geoeconômica mundial. (ALBAGLI, 2009, p.412)

O mesmo se deu na versão soviética, desde os primeiros anos da Revolução de Outubro (1917). A.I. Mikhailov, ao lado de A.I. Cherniy e R.S. Giliarevskiy, desvelou esse

²³ A autora faz sua constatação através de dados entabulados nesta mesma pesquisa.

objetivo, publicando o artigo intitulado “Organização da Informação Científica e Técnica no Mundo Comunista”, no *ATD Report 66-11*, de 24 de janeiro de 1966. Nele, o autor demonstra as preocupações e o papel efetivo do líder bolchevique, Vladimir Ilich Lênin, na condução do processo de sistematizar a informação científica e tecnológica soviética, como parte da estratégia nacional.

[...] V.I. Lênin considerava a informação científica sobre as mais recentes conquistas no mundo da ciência e da tecnologia como sendo de importância primordial para o Estado [Ele] também falava sobre a necessidade e importância em publicar periódicos científicos {tradução do autor}²⁴.

O autor destaca ainda que, “o mais intensivo desenvolvimento na informação científica ocorreu durante os anos pós-guerra 1945-1950”²⁵ {tradução do autor} convergindo com a sequência de invenções e inovações empreendidas pelos esforços em torno da corrida espacial e armamentista.

O que estava em jogo era a hegemonia por corações e mentes, paralelamente ao desenvolvimento da C&T e de instituições de fomento e pesquisa. Por isso, foram criados poderosos recursos tecnológicos para o monitoramento e o controle internacional (e também nacional), assim como as grandes agências de inteligência em segurança e defesa, coordenadas por orientação governamental, como: o *Office of Strategic Services* (OSS), nos EUA, em 1942; a *National Security Agency* (NSA), nos EUA, em 1952; a *Komitet Gosudarstvennoi Bezopasnosti* (KGB), na URSS, em 1954, dentre outras que já funcionavam desde o início do século XX.

Os objetivos máximos eram a auto-proteção e o enfraquecimento do inimigo ideológico por meio da informação como recurso de segurança, tecendo a produção científica e tecnológica com a estratégia política e econômica dos países. Assim, num primeiro momento, o poder e o conhecimento relacionam-se por meio da produção nacional de C&T, marcada pelo sigilo e a proteção de interesses externos.

O bloco de poder ocidental viu-se em desvantagem no final dos anos 1950, frente ao pioneirismo da ciência soviética no setor espacial. O que foi revertido ao longo da Guerra Fria, com os EUA emergindo como a principal superpotência econômica e militar, a partir do

²⁴ “[...] V.I. Lênin considered scientific information on the newest achievements in world science and technology to be of paramount importance to the State [...] V.I. Lênin also talked about the necessity and importance of publishing scientific reviews” (MIKHAILOV et al., 1966, p. 4).

²⁵ “the most intensive development in scientific information activity occurred during the post-war years 1945-1950” (1966, p.5).

crescimento do “complexo-industrial-militar”²⁶, associado ao estabelecimento do dólar como padrão de referência para as trocas comerciais e financeiras. Pode-se dizer que sem o braço científico e tecnológico produzido na Academia, esse tripé ameaçador não seria possível.

Cabe salientar que cabe nesse discurso, mesmo que de forma sub-reptícia, e como comprovação de um empoderamento econômico-militar estadunidense, a produção científica. O que é definitivamente comprovado por meio do rascunho que fora elaborado, e logo reformulado, antes do discurso oficial. Nas palavras do historiador Douglas Brinkley (2001), no texto original o ex-Presidente estadunidense Dwight Eisenhower registrava esse tripé como, “*military-industrial-scientific complex*”²⁷. Aliás, pode-se dizer que sem o braço científico e tecnológico produzido na academia, esse tripé não seria possível.

1.1 A INFORMAÇÃO COMO PRODUTO DA LINGUAGEM: PERSPECTIVAS FILOSÓFICAS

Da linguagem produzida pelos documentos de identificação e de registro é que são concretizados os recursos de poder. Diz-se, com isso, que o Estado será desta ou daquela forma, que essa ou aquela instituição deverá substituir o Estado, ou então que tal agência poderá deter discricionariedade sobre determinado tema. Aos poucos, desde o século XVIII, vem se estruturando o sistema de refúgio e a definição do ente refugiado, por meio da construção de uma informação com base científica.

É pelo rigor da linguagem científica que vem se definindo regras e normas que apontam para as práticas de mensuração para definir, compreender, ajustar, tratar, limitar, monitorar, vigiar e controlar indivíduos e grupos que insistem em se deslocar, desobedecendo as determinações fronteiriças. A informação vista a partir da perspectiva filosófica posiciona-a como construto da linguagem, que é, por sua vez, língua e escritura/inscrição. Dispositivos que se estruturam historicamente, condicionadas pela mentalidade de cada época e pelas relações sociais e de poder estabelecidas.

O pós-Guerra Fria significou o esgotamento do sistema bipolar e a reconfiguração do sistema de poder internacional, impondo novos desafios aos tradicionais atores políticos, principalmente ao Estado-nação como representação máxima dessa lógica de poder. De uma

²⁶ Em discurso televisivo, proferido no ano de 1961, o ex-presidente estadunidense, General Dwight Eisenhower (1953-1961) fala explicitamente num modelo de infraestrutura assentado na relação intrínseca entre interesses políticos congressionais, indústrias privadas, e produção de armamentos, como uma tríade (“*iron triagle*”, segundo o mesmo) que colocava em risco a democracia estadunidense.

²⁷ Em artigo intitulado, *Eisenhower: his farewell speech as President inaugurated the spirit of the 1960s*, e publicado na revista *American Heritage*, v.52, Issue 6, 2001. Disponível em: www.americanheritage.com. Acesso em: 31 de maio de 2014.

arquitetura bipolar - representada pela clivagem ideológica capitalismo-liberal x comunismo, liderados respectivamente pelos Estados Unidos da América (EUA) e pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) – redefiniu-se o sistema por uma lógica multipolar, ou seja, com vários pólos de poder econômico e militar.

Ciência e Tecnologia foram os elementos fertilizadores e propulsores de seu nascimento, fruto do crescimento de equipes científicas, do aumento do número de cientistas e pesquisadores, e da aceleração de pesquisas, portanto, de conhecimento, além dos desenvolvimentos tecnológicos, esforços decorrentes sobretudo da 2ª Guerra Mundial. E as tecnologias, principalmente os computadores, a fazem emergir. (PINHEIRO, 1998, p. 29)

Ao longo de todo esse período, que apresenta uma articulação mais estruturada entre ciência, tecnologia, estatística, biometrias e controle territorial — tendo em vista as tendências apontadas por inovações no pensamento social e nos dispositivos para mensuração de corpos e comportamentos individuais e sociais, e dos fluxos humanos — a informação sempre se apresentou como um “fenômeno” (SARACEVIC, 1999) relevante no processo de estruturação e funcionalização dos sistemas de segurança. Nesse sentido, sistemas de informação, de certa forma, sempre acompanharam em maior ou menor intensidade, objetivos policial-militares.

O que pode ser constatado pelos avanços dos instrumentos na área de Criminologia e segurança pública, como a técnica de dactiloscopia²⁸ aprimorada pelo sérvio naturalizado argentino, Juan Vucetich (1858-1925). Tratou-se de uma modalidade de dispositivo biométrico para a identificação de indivíduos considerados de risco. Instrumento desenvolvido no rastro dos estudos e das práticas de antropometria²⁹, concebida por Alphonse Bertillon (1853-1914) — envolvendo a identificação do fenótipo³⁰, a biotipologia e a medicina de saúde mental, associadas às formas de registro, como a fotografia.

Dispositivos que ao longo do tempo relacionam-se casuisticamente a inovações nas áreas de produção, organização da informação para acesso ao conhecimento. O projeto de

²⁸ “[...] relies on the analysis and classification of patterns observed in individual prints”. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/dactyloscopy>. Acesso em: 05 de outubro de 2017.

²⁹ “[...] consiste em fazer um levantamento das medidas de tamanho e proporções do corpo humano, as medidas antropométricas, tais como: peso, altura, circunferência da cintura e do quadril para [fazer] diagnóstico e avaliação de risco”, estabelecer [padrões fisiológicos e comportamentais]. Disponível em: <https://www.pns.iciict.fiocruz.br/arquivos/Novos/Manual%20de%20Antropometria%20PDF.pdf>. Acesso em: 05 de outubro de 2017.

³⁰ Fenótipo: “[...] all the observable characteristics of an organism that result from the interaction of its *genotype* (total genetic inheritance) with the *environment*. Examples of observable characteristics include behaviour, biochemical properties, colour, shape, and size”.

Paul Otlet (1868-1944) e Henri Lafontaine (1854-1943), que deu origem ao *Mundaneum*³¹ (1920) — inspirando décadas depois a criação de plataformas digitais para o compartilhamento da informação e do conhecimento intra e interinstitucional — torna-se uma ideia seminal orientada para a esquematização de uma estrutura mais fluída de informação, possibilitando o desenvolvimento de técnicas que serão aplicadas às mais diversas esferas burocráticas para o compartilhamento mais eficiente do conhecimento. Para alguns autores da Ciência da Informação, Otlet e Lafontaine teriam antecipado o desenvolvimento da internet.

Outra vertente aponta para a institucionalização da área de Ciência e Tecnologia (C&T), tendo como exemplos o papel desempenhado pelo OSRD, nos EUA; e pelos sistemas de C&T soviéticos, como o *Vsesojuznyj Institut Naucnoj i Tekniceskoj Informatcii* (VINITI), vinculado à Academia de Ciências da URSS. No geral, entre as décadas de 1940 e 1950, esses sistemas de informação técnico-científicos foram desenvolvidos e consolidados.

Essas vertentes técnico-políticas relacionam-se a outra definidora da normatização de parâmetros para ordenar a governança do refúgio, que foi a criação do passaporte humanitário. O dispositivo do passaporte não ocorreria se não houvesse a constituição de uma agenda pautada na emergência e sistematização do direito internacional dos direitos humanos. Fridjof Nansen (1861-1930), membro da delegação norueguesa na Liga das Nações (1919-1946), foi não só um dos mentores para a criação da Liga, como também um de seus mais destacados representantes.

Ganhador do Prêmio Nobel, em 1922, Nansen liderou uma série de políticas voltadas aos refugiados, criando o passaporte que leva seu nome: “Passaporte Nansen”. Instituições de relevo ganharam projeção durante seu mandato no tratamento de vítimas de guerra, acolhimento e reassentamento de refugiados, como a Cruz Vermelha Internacional. Seu papel como diplomata não foi menos destacado que seu desempenho e destaque como cientista nas ciências biológicas e da terra.

Nesse sentido, pode-se traçar um paralelo, não só entre os destinos dessas personagens, principalmente entre Nansen e Lafontaine, mas também entre suas iniciativas que, em algum momento da história, convergiram para a constituição de um regime global que associa políticas de direitos humanos e de segurança utilizando-se de teorias, métodos e instrumentos científico-tecnológicos. Melhor, entrecruzam-se, em regimes por meio de bases de dados globais de políticas de informação, de refúgio/asilo e de vigilância para o controle,

³¹ Disponível em: <http://www.mundaneum.org>. Acesso em: 05 de outubro de 2017.

assentados em instrumentos métricos e de cálculo estatístico para “classificar, perfilar, priorizar, excluir e antecipar ações que poderão ocorrer no futuro” (GRAHAM, 2016, p. 162).

Graham pergunta: “qual é a relação entre a proliferação das circulações transnacionais e urbanas que envolvem a globalização e a profusão, em paralelo, do que Ronen Shamir chama de ‘encerrar, cercar e confinar’ no mundo contemporâneo?” (idem). Residem nessa questão as possíveis relações estabelecidas entre desenvolvimento científico-tecnológico na área da Criminologia, a estratégia para a produção da informação, compartilhamento e conhecimento como um direito humano, e a construção de uma governança para a gestão dos refugiados.

Dentre os dispositivos estão aqueles voltados para identificação e registro para o cálculo e a análise documental (i.e. entradas e saídas de estrangeiros em portos e aeroportos, bases de dados do fisco, aduanas, recenseamentos, certidões de nascimento e de óbito etc.); e outros que expressam limites espaciais que podem sugerir demarcações identitárias, seja para segregar ou conter, como muros e cercas, seja para monitorar e informar, como CCTV, *drones*, torres e centros de controle etc, de forma remota e em sigilo.

Ekbia e Evans definem informação “*as something that is created in practice*” (2009, p.4) e, sendo a expressão de um conjunto de elementos constituídos política, social, econômica e culturalmente, em determinado tempo histórico, é implementada de maneira instrumental. A informação precisa ser vista dentro da realidade onde é historicamente produzida para ser compreendida.

Assim, por ela ser algo que pode ser construído em diversos níveis, formas, contextos, instituições, campos sociais e políticos, torna-se necessária uma análise pluralista sobre o contexto onde é produzida, e sua natureza intrínseca. Em cada momento histórico novas formas de vida³² são construídas e, invariavelmente, elas passam pela consolidação de instituições, ao mesmo tempo que impulsionam modelos mentais e de linguagem, estruturando crenças coletivas em torno de diversos campos de atuação humana.

Pela institucionalização das trocas intersubjetivas, envolvendo a construção de narrativas e os jogos de linguagem como expressões da perspectiva da “Pragmática da Informação” (WITTGENSTEIN, 2005; GRACIOSO e SALDANHA, 2011), é que se torna

³² Ao contrário da noção de formas de vida biológicas, em que existem capacidades naturais de adaptação dos seres-vivos ao mundo, a noção aqui referida é entendida como relações sociais de troca, condicionadas por fatores econômicos, culturais, sociais e políticos. A capacidade de racionalizar práticas, projetar ideias e elaborar tecnologias para intervir no mundo natural, moldando-o e controlando-o, define a noção de formas de vida humana. O que, segundo Marx, por exemplo, estaria vinculado ao valor depositado nas coisas (HARVEY, 2013). O capital, a produção e a mercadoria como valor das relações sociais dão o tom das formas de reprodução dos meios de intervenção na natureza e, em paralelo, sobre as vidas das pessoas no capitalismo.

possível compreender como as formas do poder moldam processos sociais (BRAMAN, 2006). Segundo Wittgenstein, a forma de pensar do homem é expressão de sua forma de viver, possibilitando formas de se expressar e de ser entendido pelos membros de sua comunidade. Essa relação, identificada por Gracioso e Saldanha (2011, p. 110), somente encontraria possibilidade de realização por meio da prática social.

O conjunto de valores e instituições de uma determinada comunidade linguística é que daria significado à linguagem e às intervenções práticas no mundo. “A significação está, antes das estruturas e dos universais nas ações da vida” (GRACIOSO E SALDANHA, 2011, p. 94). Os autores sintetizam a noção wittgensteiniana de “jogos de linguagem”, articulando-a a outras concepções do mesmo autor, e que contribuem decisivamente para a reflexão sobre informação e linguagem no escopo metodológico da “Pragmática Informacional”.

A regra não se relaciona às regras gramaticais estruturais da língua, mas às que envolvem e permitem o comportamento e as ações sociais construídas coletivamente na vivência dos sujeitos. A gramática, como a ferramenta que é acionada e utilizada situacionalmente para possibilitar a interação no uso da linguagem; a forma de vida que, mesmo sendo pouco abordada por Wittgenstein, seria o conjunto de hábitos, comportamentos e ações compartilhadas situacionalmente por meio do uso da linguagem; os jogos de linguagem, que, de certo modo, são o locus onde as ações interativas ocorrem e onde emergem as significações intersubjetivamente (GRACIOSO E SALDANHA, 2011, p. 67).

O aspecto social e histórico que possibilita a forma de linguagem pode ser entendido assim como o projeta a informação, ou aquilo que dá sentido e à caracteriza. A informação detém seu significado pelo uso que fazem dela e pelo valor que a atribuem, e não como expressão de uma racionalidade imanente. Existe, com isso, uma materialidade na informação que se entrelaça com as relações de poder instituídas, e que se potencializam no campo das comunicações como espaço das trocas simbólicas (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002; GRACIOSO e SALDANHA, 2011; BOURDIEU, 2014; HABERMAS, 2014).

Entende-se que as instituições, sejam elas de qualquer natureza, também sejam fruto das narrativas que conferem legitimidade às suas funções (BOURDIEU, 2014), em que a mais importante é a de transferência de informação (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p.28), pressupondo troca, comunicação e compartilhamento, mas também cerceamento e sigilo. Assim, o espaço das trocas simbólicas apresenta-se em simbiose com as conformações operadas pelos recursos de infraestrutura, constituindo-se pelo conjunto de técnicas e ações políticas no qual a informação é o elemento condutor.

Ao contrário de uma linguagem que é parte do que se entende como “ação racional com respeito a fins”, numa perspectiva weberiana, sobrevalorizando a dimensão tecnológica

em relação às ações políticas. Determinismo que concede às funções de classificação, sistematização e transferência da informação, legitimação ideológica concedida a um modelo tecnocrático (HABERMAS, 2014) permitindo moldar operacionalmente sistemas de controle do fluxo humano, por meio de dispositivos de ordenamento do fluxo da informação.

Nesse sentido, Braman (1989) destaca que a informação pode ser considerada a partir de quatro vertentes definidoras: informação como recurso; informação como *commodity*; informação como percepção de padrão; e informação como uma força constitutiva na sociedade. Todas essas ideias de informação podem ser encontradas em diversos campos de saber e espaços de troca, com variadas formas de valor, fazendo dela um fenômeno multifacetado.

A informação como expressão desse poder, em que “não só é afetada por seu ambiente, mas é ela mesma um ator que afeta outros elementos no ambiente. Informação não é algo que está só enraizado numa estrutura social, mas ela mesma cria essa estrutura” (BRAMAN, 1989, p.239, tradução nossa). Nesse caso, a informação é um conjunto de processos de mensuração, cálculos, por meio de algoritmos³³, meta-dados³⁴, *hashtags*³⁵, sinais e símbolos passíveis de serem sistematizados e transferidos.

Portanto, se a informação é passível de ser concebida como expressão da troca de ideias e narrativas, abre-se uma outra face de sua natureza que se estabelece por meio de sua potencialidade de transformação. A percepção de que a informação pode ser concebida como um recurso tangível, que resulte de ações práticas, enfeixaria o ciclo de um processo político passível de ser mensurado e calculado (HABERMAS, 2014).

A informação é definida como um recurso quando é tratada como alguma coisa que uma entidade – uma pessoa, organização ou comunidade – deve colocar em ordem para seu funcionamento. A informação é um recurso quando é um *input* para

³³ Um algoritmo [...] é [...] uma receita que mostra passo a passo os procedimentos necessários para a resolução de uma tarefa. Ele não responde a pergunta “o que fazer?”, mas sim “como fazer”. Em termos mais técnicos, um algoritmo é uma sequência lógica, finita e definida de instruções que devem ser seguidas para resolver um problema ou executar uma tarefa. Disponível em: <https://www.tecmundo.com.br/programacao/2082-o-que-e-algoritmo-.htm>. Acesso em: 10 de abril de 2017.

³⁴ Além da organização hierárquica, tradicional, “[...] existe outra forma de organização e classificação de informações extremamente comum na internet e na **Web 2.0**, que utiliza palavras-chave para relacionar informações semelhantes. Essas palavras-chave são conhecidas como Tags ou metadados. Metadados são dados usados para classificar e organizar arquivos, páginas e outros conteúdos”. Disponível em: <https://www.tecmundo.com.br/navegador/2051-o-que-e-tag-.htm>. Acesso em: 10 de abril de 2017.

³⁵ “A word or phrase preceded by a hash sign (#), used on social media websites and applications, especially Twitter, to identify messages on a specific topic”. Oxford Dictionary. Disponível em: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/hashtag>. Acesso em: 10 de abril de 2017.

qualquer tomada de decisão, produção ou processo burocrático {tradução do autor}³⁶.

Nesse sentido, “*a informação não tem poder por si mesma*”³⁷ {tradução do autor}, mas encarnaria as próprias condições pelas quais contextos se dinamizam e ressignificam, e atores se relacionam. As TIC evoluíram a tal ponto, que se transformaram, por assim dizer, em verdadeiras extensões da mente e do comportamento humano, impactando as relações sociais e políticas (CASTELLS, 1999).

A técnica suplanta, em certa medida e em determinadas ocasiões, a política como fator de constituição do poder, reestruturando as bases desse próprio poder. Um modelo tecnocrático passa a ser dominante no processo de tratamento da questão do refúgio, conferindo uma visão gerencial da mobilidade humana. Em outras palavras “[...] a lógica imanente do desenvolvimento técnico se desprende pouco a pouco do substrato do organismo humano” (HABERMAS, 2014, p.111) e ganha paulatinamente autonomia frente aos poderes emanados das relações intersubjetivas.

A não obrigatoriedade em relacionar a noção de informação com as tradicionais fronteiras políticas dos Estados não significa que essa relação não exista. Pelo contrário, ela se fortalece, por um lado, com as narrativas sobre o risco e a insegurança, pelas ameaças oferecidas por atores indistintos, e por outro, com o estabelecimento de obstáculos à mobilidade humana. As fronteiras tornam-se parte de um processo de “divisão social”, como denomina Thomas Nail (2016), cujo objetivo é o controle de movimento. As fronteiras funcionam como tecnologias que orientam os fluxos social e material, definindo as sociedades humanas.

Nesse caso, normas, leis, costumes, crenças, ideias, discursos e narrativas fundam atos institucionais que concretizam sistemas de registro para identificação de indivíduos, em que muros e cercas são erigidos para a contenção ou segregação de grupos sociais, contribuindo para a legitimação de fronteiras tangíveis e intangíveis. Todos esses dispositivos operam para a restrição de movimentos e para a seleção daqueles que serão elegíveis pelos respectivos sistemas nacionais de refúgio.

Os modelos de dispositivos que servem ao controle são mais complexos do que aqueles cuja noção foi desenvolvida por Foucault (2008), com base no mecanismo do panóptico de Bentham. Uma noção que não se restringe mais às dinâmicas disciplinares

³⁶ “*Information is defined as a resource when it is treated as something that an entity – a person, an organization, or a community – must have put in order to function. Information is a resource when it is an input into any decision-making, production, or bureaucratic process*” (BRAMAN, 2006, Pos. 271).

³⁷ “[i]nformation has no power in its own right”. (BRAMAN, 2006, Pos. 289) [e-book].

conduzidas em lugares específicos, mas se espalham como fluxos, atingindo uma quantidade maior de pessoas, em espaços não necessariamente delimitados por fronteiras terrestres.

Destacou-se nesta seção a natureza da informação que será analisada: A informação como expressão do poder institucional, que possui uma dimensão intangível, conformada pela construção discursiva, das narrativas e das ideias, e uma dimensão tangível, marcada pela infraestrutura tecnológica. As duas dimensões se complementam num processo simultaneamente técnico e político. O poder legitimado pelo contexto social, histórico e político condiciona os dispositivos que interconectam diversos atores sociais para a ação.

Bourdieu (2014), Buckland (1991), Dewey (1931), e Gracioso e Saldanha (2011) são utilizados para demonstrar a perspectiva intangível que dá sentido à informação, que legitima sua existência social, política e histórica. Com as autoras Vania Araújo (1991), Marta Aun (1997, 1999), Sarita Albagli (1997), e Sandra Braman (2006), apresenta-se a informação como um recurso de poder institucional, associando as noções de política e informação.

Habermas (2014) problematiza a questão da simbiose entre técnica e política no espaço das trocas intersubjetivas, em que está inserido o processo de gerenciamento tecnocrático das relações humanas e sociais. Thomas Nail (2016) aponta para uma discussão sobre outras definições de espaço, além das fronteiras territoriais tradicionais. Concebe, portanto, uma perspectiva informacional assentada na formação de sistemas de identificação e de registro, que está além do que Michel Foucault (2008) concebe como dispositivo disciplinador nos limites de determinado espaço.

1.1.1 A informação como sistema de identificação e registro da mobilidade humana

Pode-se dizer que indivíduos e grupos humanos em deslocamento possuem uma relação existencial com a informação que lhes representa. Em verdade, a representação sobre determinada pessoa é um recorte sobre a realidade e, em certa medida, é uma ideia sobre um indivíduo, ou sobre o grupo do qual faz parte. Sistemas de registro para a identificação tem o objetivo de captar sinais que podem se integrar a signos linguísticos e símbolos, formando um perfil sobre alguém. Esse é o sentido da escritura, que é por si mesma a fala, a imagem e o símbolo eivados por fatores sociais, culturais, políticos, econômicos e geopolíticos. Basicamente, são esses fatores, e poder-se-ia citar outros, que orientam o formato dos sistemas de identificação e registro.

Nesse sentido, a informação é uma construção sócio-política baseada nas trocas intersubjetivas entre indivíduos historicamente situados, em determinado contexto. Residem

nesse contexto ideias e projetos para a consecução de mudanças que possam fortalecer uma outra visão de mundo, alternativa àquela que pressupõe o alcance da paz preparando-se para a guerra, e essa mudança depende da posição dos atores envolvidos no processo e do modelo de consciência histórica que cada um deles possui. Essa consciência histórica, ou *logos*, só é possível por meio do domínio da linguagem da cultura dominante.

Nesse aspecto, a informação é vista como produto da linguagem, que cumpre uma função social a partir de ações práticas. As transformações das estruturas sociais dependem da convergência de um conjunto de fatores subjetivos e objetivos, e todos são estabelecidos por relações de poder. As ideias (fatores subjetivos) orientam os recursos de infraestrutura (fatores objetivos), ao tempo que impactam essas ideias, reposicionando as ações práticas (MARTELETO e PIMENTA, 2017).

O complexo aparato administrativo do Estado é uma expressão dessa convergência que objetiva, em teoria, atender aos requisitos do sistema de refúgio, e depende, por sua vez, de processos de classificação que determinam quem são as pessoas a serem humanitariamente tratadas ou vigiadas, quais os elementos a serem considerados para estabelecer esse processo, e como se estabelecem dispositivos para que essa classificação se realize.

Bourdieu reitera a dimensão simbólica do Estado, espaço de relações de força e de sentido, como produtor de princípios de classificação suscetíveis de serem aplicados ao mundo social. Tais categorias são formas entranhadas em condições históricas de produção, ou melhor, estruturas mentais em conexão com estruturas sociais, como que retraduzindo as tensões entre os grupos em oposições lógicas (Nota dos editores – BOURDIEU, 2014, p. 22).

Obedece-se à uma linguagem que se expressa como plataformas de identificação e de registro, mas que não se restringe a técnicas, tecnologias e nem mesmo como um fenômeno sintomático de determinado período histórico, vinculado a espaços territoriais específicos, como tradicionalmente se aborda na Ciência da Informação, a saber: a explosão da informação, durante e após a Segunda Guerra Mundial, nos países anglo-saxões (GRACIOSO e SALDANHA, 2011).

Os códigos algorítmicos, que são a base das plataformas digitais de info-comunicação, são escrituras formando grandes bases de dados onde estão registrados pedaços da realidade e de fragmentos narrativos. Um conjunto de meta-dados sobre indivíduos e grupos passíveis de serem compartilhados por meio de padronizações e interoperabilidade global.

Segundo Wood e Firmino (2010, p. 249), “[esse] é o ponto em que identificação se funde à vigilância tendo em vista que formas de identificação [...] são utilizadas para anexar

peças a bancos de informação [...]”, ao tempo que sustenta um discurso humanitarista só possível por meio de preceitos normatizadores na área do Direito, que definem o sujeito de refúgio, ou em outras palavras, daquele merecedor de tratamento.

A gramática, concebida como voz, torna-se a linguagem por definição a partir do momento em que a tradição oral que pré-classifica, por exemplo, o mundo civilizado em oposição ao bárbaro, cria imagens metafóricas, e só a partir disso cria um mundo à imagem e semelhança de um ser inatingível. A figura do Deus hebraico, da sacralização territorial de Jerusalém, Roma, Constantinopla e Meca como cidades sagradas — poder-se-ia acrescentar nessa lista Atenas e Moscou, seguindo o pensamento de Leopoldo Zea — impõem-se como fator catalisador de dogmas, axiomas e doutrinas baseadas na oralidade.

A mistificação do mundo não se faz sobre o que existe, mas sim sobre o que se espera que exista, pela criação da fé, que para a Torá significa “[...] o firme fundamento das coisas que se esperam, e a prova das coisas que não se vêem” (Hebreus 11:1), em que não há margem à dúvida sobre as determinantes do firmamento divino na condução das ações humanas. Descende daí a noção de escritura no Ocidente, em que esta se traveste de “letra, inscrição sensível, [...] consideradas [...] como o corpo e a matéria exteriores ao espírito, ao sopro, ao verbo, e ao *logos*” (DERRIDA, 1973, p. 42).

Com a emergência do racionalismo no século XVII e a consequente desmistificação do mundo, o objeto científico pode ser representado e, portanto, fragmentado para melhor tratamento, prospecção e transferência. Arquivos são crescentemente centralizados, como o Arquivo Nacional da França, forjando a *civilization* que almejará conquistar o ultramar, obtendo conhecimentos cientificamente legitimados por narrativas e técnicas que davam conta da superioridade racial, social, econômica e política dos povos europeus ocidentais sobre o resto do planeta.

Civilização herdeira cultural do Sacro-Império Romano-Germânico (ZEA, 2005), dando vazão à atual “Fortaleza Europa”³⁸, sob a capa de um projeto político-econômico, que é a União Europeia, e o derivado controle territorial, assentado pelo Espaço Schengen³⁹, não

³⁸ “The EU and its member states have constructed an increasingly impenetrable fortress to keep irregular migrants out – irrespective of their motives, regardless of the desperate measures that many are prepared to take to reach its shores. In order to “defend” its borders, the EU has funded sophisticated surveillance systems, given financial support to member states at its external borders, such as Bulgaria and Greece, to fortify their borders and created an agency to coordinate a Europe-wide team of border guards to patrol EU frontiers”. Disponível em: http://www.amnesty.eu/content/assets/Reports/EUR_050012014_Fortress_Europe_complete_web_EN.pdf. Acesso em: 25 de setembro de 2017.

³⁹ Criada em 2013.

necessariamente coincidindo com as fronteiras da UE, mas mantendo protegido o core do sistema de Estados europeu.

A técnica da escritura ganha projeção com o surgimento da concepção de Estado europeu que, como diz Bourdieu (2010), é um campo administrativo que faz parte do campo da política pública e que, finalmente, se encontra no campo do poder. A partir dessa concepção, em que se pode apontar como marco a assinatura dos Tratados de Westfália (1648), é que a ideia de Estado moderno ganha corpo, estruturando-se como catalisador de interesses soberanos que se amalgamam em torno de símbolos que congregam e segregam indivíduos dentro das fronteiras, combatendo grupos fora das fronteiras. Nesse sentido, a eficiência máxima do campo burocrático (administrativo), chega ao ápice com o moderno Estado capitalista, lançando mão de dispositivos de legitimação.

O nascimento do Estado se faz acompanhar da acumulação maciça de informação – serviços secretos, pesquisas, recenseamentos, orçamentos, mapas, planos, genealogias, estatísticas -, convertendo o metapoder em unificador teórico, um totalizador cujo instrumento por excelência é a escrita, a começar pelos registros de contabilidade (BOURDIEU, 2014, p. 23).

Para estabelecer uma relação entre identificação/registro, com bases de dados integrados, segue-se à proposição de Derrida (1973) sobre a necessidade de fundar uma Gramatologia. Os dispositivos que fazem com que diversos atores, e não só o Estado, possam registrar e mensurar a mobilidade humana entre fronteiras e dentro de seus territórios, num aspecto mais amplo, entre territórios nacionais, não se restringiriam à uma perspectiva da linguagem que separa a voz/fala da escritura, como quer Saussure.

A linguagem para Derrida não se define a partir de uma hierarquia, mas por variáveis relações entre formas de expressão. A gramática, por sua vez, como forma de determinada linguagem, ganha sentidos diferentes ao longo do tempo, podendo ser interpretada tanto por sua vertente fonética (do grego *phoné*) quanto por uma concepção de registro baseada na escritura (DERRIDA, 1973).

A escritura aparece em determinado momento como uma “vestimenta” da expressão linguística, de acordo com Saussure (DERRIDA, 1973). O que é pensado e verbalizado, e acabou por se denominar de maneira mais abrangente como gramática, ganha forma normativa através de dispositivos de identificação e registro. Dispositivos cujas plataformas tecnológicas que os viabilizam são cada vez mais inter-relacionados, funcionando como “escritura” que, segundo Derrida, engloba tudo o que representava as manifestações da

“linguagem”, a saber: “por ação, movimento, pensamento, reflexão, consciência, inconsciente, experiência, afetividade etc.” (1973, p. 11).

Pois a escritura incluiria essas manifestações e toda a “ambiência”, para utilizar a noção da “Pragmática da Informação”, que cerca seus limites e possibilita que elas possam ocorrer. A escritura é utilizável como sistema de registro, ou notação anexada às atividades humanas e aos seus significados. Porém, pode-se ligar também a relações de signos construídos foneticamente, portanto por meio da voz. Com isso, marca-se uma perspectiva integral da linguagem, diferente da compartimentação defendida por Saussure.

Ato contínuo, a noção de *big data* está atrelada à uma perspectiva que acaba por envolver o aparato tecnológico dedicado à coleta, processamento e cruzamento de grandes massas de dados, armazenados em locais diferentes, a estratégias de vigilância. Os *big data* de vigilância surgem do entrelaçamento de vários objetivos traçados por diferentes atores estatais e privados, e cada vez mais privados, em três áreas principais: segurança, marketing e governança. Segundo a página *Big Data Surveillance*, do *Surveillance Studies Center – Queen’s University* (Canadá), “Os *big data* prometem transformar profundamente as formas pelas quais a informação e o poder são interligados”⁴⁰.

Do ponto de vista prático, a partir de denúncias amplamente divulgadas pela mídia internacional, assim como por recentes publicações, são reveladas as diversas ações empreendidas por corporações privadas e agências estatais para espionagem e coleta de dados pessoais com o objetivo de traçar perfis individuais, e elaborar padrões coletivos e revisão de tendências. Talvez as mais impactantes tenham sido as revelações do ex-técnico da Agência Nacional de Segurança (NSA – na sigla em inglês), Edward Snowden, em 2013, sobre as interceptações de sinais de comunicação de lideranças políticas e empresas concorrentes de empresas estadunidenses, no Brasil e na Alemanha.

Na outra ponta, os usos cada vez mais disseminados de computadores portáteis e do barateamento de serviços de comunicação por usuários individuais, ao mesmo tempo que os ajudam — no caso dos migrantes em fuga, por exemplo, que buscam as melhores rotas e abrigos por meio de georreferenciamento e participação em redes sociais digitais — também permitem melhor interceptação da mobilidade humana pelo controle do fluxo informacional, dependendo do grau de colaboração das corporações privadas com os governos.

Em relação ao refúgio, existem, de certa forma, níveis de sigilo da informação produzida sobre o, e pelo, refugiado, assim como limites e graus em que a privacidade é

⁴⁰ “*Big data promises to further transform the ways that information and power are intertwined*”. Disponível em: <http://www.sscqueens.org/projects/big-data-surveillance>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

exigida e possibilitada. Os tipos de informação que são produzidos e podem circular, ou manterem-se simplesmente guardados, dependem de alguns quesitos, em se tratando da questão migratória, como: condição social do migrante (solicitante de refúgio, refugiado, migrante laboral etc.), formas de relacionamento em suas respectivas coletividades assentadas, grau de integração interna da coletividade, grau de integração do grupo migrante com a sociedade geral, nível de familiaridade com a tecnologia disponível, característica da informação (documentos privados relacionados ao processo de elegibilidade; trocas em redes sociais digitais). Num caso ou noutro, todas essas informações podem ser interceptadas, coletadas, armazenadas, analisadas e compartilhadas por pares de diversas instituições.

Se a informação estiver organizada em arquivos locais (ex.: Pares-CARJ), as informações só poderão sair com autorização do ACNUR, seguindo normas internacionais. No caso da produção de informação digital, ela pode ser efêmera para quem usa, mas é certamente coletada e armazenada em grandes bases de dados, onde será cruzada com outras informações localizadas em outras bases por meio de algoritmos, traçando assim um perfil individual com objetivos comerciais, de propaganda e de segurança policial-militar. Processo que não encontra barreiras territoriais, sendo em verdade adotado de forma colaborativa em vários países.

A criação do Departamento de Segurança Interna nos EUA tem tido extensas e contínuas repercussões no Canadá, e medidas de segurança envolvendo dados pessoais agora afetam não somente locais óbvios tais como aeroportos, mas também outras áreas tais como transações econômicas, emprego e comunicações. Essas questões têm se tornado politicamente mais centrais em anos recentes, especialmente com o uso de biometrias, câmeras de vídeo vigilância e a busca por meios confiáveis de identificação nacional. {tradução do autor}⁴¹

A denominada política de vigilância em massa revela um regime no qual a prática de vigilância é “sem-fronteiras”, e funde as noções de segurança nacional e internacional. Além disso, tem-se desvelado a moldura ideológica e discursiva que tem dado sentido à noção de segurança. A segurança interna converge com preocupações em segurança internacional. Para implementar programas de monitoramento, e para o controle de certos territórios, o Estado também limita seu escopo para um determinado tipo de população, ou grupo social, no qual as

⁴¹ “The advent of the Department of Homeland Security in the USA has had extensive and ongoing repercussions in Canada, and security measures involving personal data now affect not only obvious sites such as airports, but also other areas such as economic transactions, employment and communications. These issues have become politically more central in the past few years, especially with the use of biometrics, video surveillance cameras and the quest for reliable means of national identification” (The Surveillance Project, 2005). Disponível em: <http://www.sscqueens.org/sites/default/files/mid-term%20July%202005.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

ações de vigilância deveriam se implantadas. É um controle local, operacionalizado por meio de dispositivos globais.

1.2 BIOIDENTIFICAÇÃO: INFORMAÇÃO SOBRE OS CORPOS PARA O CONTROLE DA MOBILIDADE

Na aurora do século XXI, intensificou-se o processo de controle em massa, sob a síndrome securitária, de prevenção contra o crime organizado, o terrorismo e o refúgio (este último visto como algo irregular, de difícil controle e fonte de ameaças). O tipo de informação produzida, de acordo com os suportes digitais disponíveis, vem implicando numa fluidez nas trocas sociais, políticas, econômicas e culturais *just in time* entre diferentes atores, situados em variadas esferas de poder.

Das fronteiras israelo-palestinas aos corredores de circulação em Bogotá, na Colômbia, passando pelo circuito de monitoramento reticular na fronteira entre Estados Unidos e México até o programa de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), no Rio de Janeiro, é exercida a coerção pelos meios de vigilância de massa, com o uso de *drones*, com transmissão pela Internet.

A segurança interna não é um “problema interno entre comunidades numa esfera pública sobre a definição de identidade nacional”, segurança interna é uma visão transversal de algum conhecimento sobre ordem pública e vigilância interna ou externa ao território, associado com equipamentos específicos de controle {Tradução do autor}⁴².

Como a segurança poderia ser definida atualmente, tendo em vista a crescente variedade de questões que geram insegurança? Nesse caso, os dispositivos possibilitariam solucionar a questão da segurança, ou seria uma desculpa para estabelecer uma eficiente forma de controle sobre determinado grupo social, ou sobre alguns grupos, que são considerados potencialmente de risco? As migrações entram nesse cálculo de risco (BECK, 2010), fazendo com que os Estados desenvolvam mecanismos de mensuração mais complexos, colocando-as no escopo das medidas de segurança, agora fortalecidas pelo combate ao crime organizado e ao terrorismo (BIGO, 2009).

A luta contra o terrorismo tem servido claramente como uma justificção para o fortalecimento de mecanismos de controle cuja eficácia em combater organizações

⁴² “Internal security is not an “internal problem between communities in a public sphere about the definition of national identity”, internal security is a transversal vision of some knowledge about public order and surveillance inside or outside the territory, associated with specific devices of control” (BIGO, 2000, p.322).

clandestinas está longe de ser provada, mas que “ajuda a polícia em sua vigilância e controle de estrangeiros {Tradução do autor}⁴³.”

As denominadas ameaças difusas também emergem de um discurso baseado no risco e na insegurança, impondo dificuldades aos tomadores de decisão política por causa da característica desterritorializada dos meios operacionais pelos quais os atores agem, e pela ubiquidade da informação. Paralelamente a isso, e servindo como orientadora para o empreendimento dessas ações, a classificação é produzida por padrões políticos e sociais originados de uma matriz de pensamento hegemônico situados em uma posição dominante, conferindo significado a essas ações.

Discursos legitimadores para a realização do poder precisam ser estabelecidos por via institucional. Mesmo considerando que o poder possa ser praticado fora das molduras estruturadas pelo Estado-nação, como salienta Foucault (1987), é por ele que as principais decisões macro-políticas são arquitetadas, articuladas e tomadas, e as instituições vinculadas ao Estado são as que produzem, classificam, sistematizam e disseminam de forma mais marcada suas informações referentes às leis de direitos humanos e de preservação da soberania nacional.

Foucault identifica que esse poder não é uma manifestação própria da teoria política, mas está relacionado à prerrogativa das tecnologias de poder disciplinar. Esse é um processo que se desenvolve, num primeiro momento histórico, como manifestação do direito de soberania. O que se dá por meio de um “racismo de Estado”, ligado à prática da guerra. Uma guerra permanente dos dominantes contra os dominados, nas palavras de Bourdieu (2014), tendo em vista as ações cotidianas das forças policiais nas periferias das grandes metrópoles, por exemplo.

A noção de poder construída a partir das trocas informacionais em cada momento histórico também faz do corpo humano expressão da dinâmica de produção. O registro de cada um dos indivíduos e grupos que são sujeitos de refúgio dá vida e propósito a um tipo de sistema tecnológico que opera a partir dos dados fornecidos pelos códigos biológicos.

Dispositivos são empregados em processos racializados para a bioidentificação, como no caso do sistema de escaneamento da íris de solicitantes de refúgio. Esse processo se torna

⁴³ “*The fight against terrorism has clearly served as a justification for strengthening control mechanisms whose efficacy in combating clandestine organizations is far from proven, but which ‘help’ the police in their surveillance and control of foreigners*” (BIGO, 2009, p. 588).

claro quando se pede publicamente que se realize no sistema o escaneamento da íris apenas para “sírios e outras populações de refugiados do Oriente Médio”⁴⁴.

Por seu turno, seguindo essa lógica de controle, os programas de refúgio, inerentes à chamada gestão das migrações envolvem políticas de informação assentadas em ações multinível, pois toca a diversas escalas de poder e atingem diversos indivíduos e coletividades em espaços tangíveis, marcados por delimitações concretas, como muros, cercas, *checkpoints* e zonas de espera (portos e aeroportos); e intangíveis, desenhados por imagens de vídeo transmitidas ao vivo, via satélite, fotografias, e sistemas de monitoramento *on line*.

A preeminência de um recurso sobre o outro pode ser exemplificado pelo funcionamento dos sistemas dedicados à identificação e registro dos refugiados, não para a vigilância securitária, mas para a consulta pública para a tomada de decisão em políticas públicas de caráter humanitário, ganhando destaque o *Refworld Privacy Policy*, que é a base de dados mantida pelo ACNUR, reunindo todos os dados sobre a situação do refúgio no mundo e os protocolos que regulam a produção dos mesmos.

Dentre os tipos documentais, encontram-se: relatórios produzidos por países, coletados e selecionados pelo ACNUR, por fontes estatais e não-estatais⁴⁵; coleção de tratados internacionais e acordos; casos legais julgados por cortes internacionais, regionais e nacionais; acervo de políticas para refugiados e guias para diversas fontes, como sobre o posicionamento do ACNUR para casos específicos de países; documentos de referência funcionando como um repositório de guias e manuais; documentação básica de diversas fontes; avisos legais denominados *Refworld Disclaimers*, onde são registrados materiais de terceiros não-respaldados pelo ACNUR; e os princípios gerais do ACNUR para a coleção e uso da informação pelos usuários da base de dados *Refworld*.

No Brasil, encontra-se no arquivo localizado na Pares-CARJ, os dados estatísticos produzidos pelo DPF, incluindo: Sistema de Tráfego Internacional (STI) e Sistema Nacional de Cadastro, além dos sistemas do Ministério do Trabalho (MTb): Registro de Estrangeiros (Sincre), Coordenação Geral de Imigração (CGI), Conselho Nacional de Imigração (CNIg), Relação Anual de Informações Sociais (Rais), Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

⁴⁴ Etapa do “*Screening Process*”. **Fonte:** The White House – President Barack Obama. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2015/11/20/infographic-screening-process-refugee-entry-united-states>. Acesso: 24 de fevereiro de 2017. Ver processo em Apêndice A, p.263.

⁴⁵ “[Incluindo ainda] *a wide range of documents from other sources, such as country profiles and assessments, research papers, query responses, and human rights reports*”. Disponível em: <http://www.refworld.org/about.html>. Acesso em: 25 de setembro de 2017.

A escritura estabelecida, e eventualmente compartilhada entre essas instituições, mostra diferentes facetas em relação ao controle sobre as informações migratórias. Os indivíduos são codificados em números e mantidos em *stand by* até o término do processo de elegibilidade no CONARE. Todos aguardam a triagem dos órgãos competentes que, por sua vez, orientam-se por classificações instituídas por uma série de eventos (ex.: sabotagens, assassinatos em massa etc.), ou discursos que apontam a relação entre grupos de pessoas e tipologias de ameaças, como: “sírios terroristas”, “africanos pobres e doentes” e “colombianos traficantes”. Estabelece-se uma linguagem universal que influencia a própria lógica narrativa do solicitante de refúgio no momento do preenchimento dos documentos de declaração⁴⁶.

A lógica algorítmica dos mecanismos de busca permite que as trocas nas redes sociais digitais produzam, automaticamente, dados relativos às ações dos indivíduos, estabelecendo tipologias de comportamentos de consumo, escolhas políticas e participações sociais. Comportamentos que são registrados automaticamente nesses mecanismos e utilizados pelas instituições para fins múltiplos: oferta de serviços e mercadorias, controle de fronteiras e monitoramento da mobilidade humana.

Do ponto de vista da vigilância para o monitoramento e o controle, pode-se criar dispositivos tangíveis, como o muro — informando a quem está do lado de fora, que aquele espaço não lhe pertence —, ou podem ser intangíveis, vigiando indivíduos e monitorando o movimento das pessoas, antes mesmo de alcançarem o muro, pela “função de intimidação” (ABOUT & DENIS, 2010, p.101). Nesse último caso, as fronteiras podem ser estendidas para além dos limites constitucionais, ou jurisdicionais, estabelecidos por leis e tratados internacionais. Vide, por exemplo, as prerrogativas e ações concedidas ao “Sistema de Vigilância da Fronteira Europeia” (EUROSUR)⁴⁷.

Esta agência é o braço informacional da “Agência Europeia de Guarda Marítima e de Fronteira” (FRONTEX – na sigla em inglês), cuja missão é aprimorar a gestão das fronteiras externas da Europa, por meio da coleta, tratamento e disponibilização de dados sobre a movimentação nas bordas do território do Espaço Schengen e da União Europeia. Entretanto, as “bordas” das fronteiras significa que não existem limites para a atuação de monitoramento, vigilância e contenção do fluxo migratório. Com o apoio da tecnologia remota, utilizada em larga escala, e com grande soma de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, os países

⁴⁶ No Brasil, esse documento é um formulário denominado “Termo de Declaração”, produzido em três línguas: inglês, espanhol e francês. Atualmente, apesar do maior fluxo de sírios, não existem formulários disponíveis em língua árabe.

⁴⁷ Sobre as fronteiras externas de vigilância para o controle de fronteiras do EUROSUR, ver Anexo 3, p. 252.

centrais estendem suas fronteiras, atuando nas regiões periféricas, garantindo a contenção do fluxo, ao tempo em que justificam o controle de jazidas minerais para suas indústrias de ponta.

A vigilância operada pelas atuais agências de segurança nas fronteiras territoriais e nos espaços de entrada e saída de pessoas permite que as autoridades atuem para o controle de fluxo de refugiados, para além dos limites jurídico-administrativos dos Estados. As coletas e processamentos de dados dependem de uma rede de poder decisório e de tratamento e transferência desses dados, por meio de um conjunto de ferramentas de biomensuração digital, envolvendo diversos atores, estatais e não-estatais.

A informação é definida sob a lógica dos sistemas de registro e de identificação de seres-humanos com o objetivo de atingir efetividade na oferta de serviços e diminuir ainda mais o tempo entre a exploração de recursos básicos e a circulação do capital. Isso significa ordenar espaços que não estão necessariamente delimitados por fatores puramente políticos ou puramente técnicos, algo possibilitado por uma convergência técnico-política que relaciona dispositivos de registro e identificação já consagrados, com outros novos que surgem com as TIC, sintetizadas pelo protocolo internet, pela linguagem *world wide web* (www) e pelos *big data*.

As fronteiras tradicionais entre diferentes povos e culturas se rearranjam nesse momento por uma constituição da noção espaço-tempo movida pelo fluxo informacional, em suas mais variadas formas. Os fluxos envolvem elementos tangíveis e intangíveis como expressões das ações de indivíduos e de coletividades, em contextos históricos, sociais e políticos específicos, que estruturam formas de dispositivos próprios à mentalidade e aos modos de produção material e de reprodução do poder em determinada época (HARVEY, 2013).

Com o desenvolvimento tecnológico e a complexificação política e social das relações de poder, os dispositivos orientados para a identificação e o registro acompanharam a expansão das burocracias estatais e os processos de colonização dos países centrais do sistema de poder sobre regiões até então periféricas a esse tipo de poder. O poder informacional marca uma profunda mudança em correlações de força anteriormente enraizadas em espaços territoriais bem definidos.

Os tradicionais limites político-territoriais — que, em última instância, definiriam concepções de cidadania como competências internas dos Estados, assim como as garantias humanitárias deveriam ser resolvidas na esfera internacional — seriam transgredidos por uma modalidade de poder informacional, por causa de sua própria característica desenraizada,

ubíqua e, até certo ponto, segundo alguns autores, desterritorializada. O tempo presente é marcado por ambiguidades, em que as contradições do capitalismo-liberal se constituem em diversas esferas, da *high-politics* à *low-politics*, da geopolítica territorial à dimensão micro de mapeamento do código humano.

A noção de que o próprio corpo humano é um produtor de informação é uma condição histórica (ABOUT *et al.*, 2013) e depende da mentalidade e das tecnologias disponíveis em determinada época. As práticas de identificação e de registro biológico, por sua vez, condicionam a situação social do indivíduo e das formas de relacionamento estabelecidas nos grupos sociais, e entre esses grupos.

As fronteiras territoriais baseadas nos princípios da soberania nacional encontram outros elementos que vem lhes conformando ao longo do tempo. Tecnologias desenvolvidas para o registro de perfis de migrantes ganham projeção na agenda política dos Estados-nação, delimitando novos espaços demarcatórios por meio da bioidentificação, ou seja, identificação dos corpos através dos códigos genéticos, com a contribuição de diversas instituições atuando em rede.

A bioidentificação pressupõe um conjunto de metrias e técnicas de registro, que envolvem: fotografia, datiloscopia (técnica de coleta e registro das digitais), e escaneamento da íris. Todos esses recursos apresentam-se atualmente combinados e estabelecem uma estreita relação entre homem e máquina. Tecnologias e sistemas diversos enlaçam fluxos informacionais e fluxos humanos, por meio do documento. A portabilidade cada vez maior desses dispositivos permite que indivíduos carreguem consigo seus próprios códigos genéticos passíveis de serem medidos, processados e disseminados para várias instituições de controle, ou mesmo para o monitoramento de indivíduos em trânsito.

O exemplo mais prático, que representa inclusive a possibilidade do indivíduo em acessar direitos, é o passaporte (ABOUT *et al.*, 2013; ABOUT & DENIS, 2010; GOULD, 1991; TORPEY, 2000). Os dispositivos que articulam as zonas de entrada e saída, passagem ou espera (portos e aeroportos), as instituições de controle (polícias de fronteira e aduanas), e as tecnologias que possibilitam essa governamentalidade (bases de dados), encontram no passaporte a centralização de um sistema de monitoramento, vigilância e controle de fluxos humanos, que conecta todos os outros dispositivos. A bioidentificação acaba por demarcar outros tipos de territórios, por meio da análise sobre a mobilidade humana.

A mobilidade que flui de maneira crescente no século XXI — mas nem por isso deixa de ser socialmente e economicamente desigual — por causa das facilidades encontradas para o deslocamento, com o barateamento e a diversificação dos transportes e o acesso à

informação, precisa ser feita com a portabilidade de algum tipo de documento. No caso do refúgio, em relação ao indivíduo, os documentos não existem na maioria dos casos, mas ao longo do trajeto, antes mesmo de chegar ao seu destino e solicitar refúgio, seu deslocamento já pode ser rastreado por dispositivos de vigilância de fronteiras, entrando definitivamente no território demarcado pelo poder informacional.

Ao chegar ao seu destino, o solicitante pode ter seu perfil coletado e registrado em bases de dados, formulários, certidões, registro geral (carteiras de identidade), e carteira de trabalho. Passa a fazer sentido, e convergir, todas as vertentes do regime global de política de informação, ao contemplar as resoluções das agências supranacionais dedicadas ao refúgio, as normas constitucionais dos Estados-nação, os dispositivos securitários de vigilância e controle de fronteiras operacionalizados pelas burocracias estatais, e as ações humanitárias que seguem os critérios e procedimentos para atender ao solicitante de refúgio.

Em todos esses passos residem os diferentes aspectos do poder informacional que incide sobre o sistema de refúgio, contando com diversos recursos de infraestrutura intangível e tangível com o objetivo de gerir o refugiado. A gestão dos refugiados inclui diversas formas de registro de perfis, contribuindo para o discurso de prevenção de comportamentos que carreguem ameaças e riscos potenciais, através de sinais corporais e características físicas que podem ser visíveis a olho nu, ou extraídas por metrias biológicas.

Completa-se o círculo entre as ideias, discursos e narrativas que legitimam o poder informacional estruturado pelo Estado-nação e os dispositivos utilizados para coletar efetivamente os dados individuais, e estabelecer as relações entre determinados grupos de indivíduos considerados potencialmente perigosos. Coleta-se os dados e produz-se informação para prevenção do perigo, registrando as marcas sociais, culturais, raciais e étnicas dos indesejados⁴⁸.

Condiciona-se, nesse sentido, uma biopolítica, relacionada inicialmente à política disciplinar dos corpos nos espaços em que se localizam, e mais recentemente, dos corpos coletivos em movimento entre espaços diferentes (FOUCAULT, 1987, 2008, 2010; LOPES, 2017). Ultrapassa-se, de certa forma, uma noção estática e restrita sobre o controle dos corpos em determinado espaço, alcançando-se uma perspectiva de vigilância, com objetivos securitários sobre uma coletividade em trânsito. Processo acelerado de convergência de fluxos

⁴⁸ Dentre os dispositivos utilizados pelo órgão *Department of Homeland Security* estadunidense, estão os procedimentos de biomensuração estabelecidos para identificação do imigrante. Na página da Instituição pode-se ver claramente que essa mensuração é demandada de acordo com a origem étnica-nacional do solicitante, em que o processo de escaneamento da íris é exclusivo para indivíduos oriundos do Oriente Médio, principalmente da Síria. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2015/11/20/infographic-screening-process-refugee-entry-united-states>. Acesso: 24 de fevereiro de 2017. Ver Apêndice A, p. 260.

políticos, produtivos, comerciais, sociais, econômicos, científicos, tecnológicos, culturais e identitários.

A escala, aceleração e propósitos variados de mobilidade no mundo moderno complexificou as relações relativamente estáveis e limitadas entre governos e aqueles que governam, induzindo autoridades centrais para desenhar esquemas que calculam, registram e monitoram indivíduos. {tradução do autor}⁴⁹

A fixação de fronteiras entre países foi particularmente intensa em determinados períodos dos séculos XIX e XX, nos contextos posteriores a guerras, ao fim de grandes impérios e nos processos de descolonização. Momento em que a identificação de migrantes e a própria transformação dessas fronteiras significaram a sobreposição de dispositivos concretos de controle, como: *checkpoints*, sinalizações, cercas e muros⁵⁰, aos limites político-simbólicos desenhados nos mapas e representados pelas imagens de satélites. Momento em que se estabeleceram divisões, além da simples diferença entre *insiders* e *outsiders*, contemplando também dicotomias, como: cidadãos x não-cidadãos, e nacionais e não-nacionais.

Passaportes, carteiras de identidade e grandes sistemas de indexação de cartões surgem como instrumentos para a regulação da vida social interna e externa aos Estados, e se constituem como recursos de controle da população em massa, e não somente de estrangeiros em solo nacional. “O termo identificação aplicado às pessoas designa então, por sua vez, a singularização, a diferenciação e o reconhecimento” {tradução do autor}⁵¹.

A singularização relaciona-se às características biofísicas do indivíduo, e pode ser constatada pelo registro biométrico (com escaneamento da íris e das digitais)⁵². A diferenciação está atrelada à condição estabelecida culturalmente na relação entre o “Eu”, cidadão, nacional, e o “Outro”, estrangeiro, não-cidadão, diferente, com a dualidade oposição-complementação.

Assim como o reconhecimento vincula-se à condição do indivíduo, no contexto social do qual faz parte, construindo-se a partir dessa mesma relação, a própria condição cultural, além das clivagens de classe social, condiciona a forma de classificação a ser adotada, e de como indivíduos e grupos se veem e se posicionam.

⁴⁹ “The scale, acceleration and varied purposes of mobility in the modern world have complicated relatively stable and limited relationships between governments and those they govern, and have induced central authorities do design schemes that count, register and track individuals” (ABOUT et al., 2013, p.3).

⁵⁰ Ver Anexo E, p.254 e Anexo F, p.255.

⁵¹ “Le terme identification appliqué aux personnes designe donc à la fois la singularisation, la différenciation et la reconnaissance” (ABOUT & DENIS, 2010, p.4).

⁵² Ver Apêndice A, p.260.

A disseminação das “ferramentas transnacionais” (ABOUT & DENIS, 2010, p. 4) de identificação e registro acompanhou o crescimento do fenômeno migratório. A informação registrada ganhou novas possibilidades de uso, com o desenvolvimento de um processo institucional exclusivamente dedicado ao controle da mobilidade humana.

Para tanto, a sistematização desse fluxo, que depende de escolhas e decisões políticas, deve ser realizada por uma política de informação. O que reuniria as relações entre formas de poder simbólico, estrutural, institucional, e finalmente, informacional (BRAMAN, 2006), em torno de estratégias e de objetivos para medir, calcular, esquadrihar e mapear fluxos e refluxos em torno de interesses de Estado (BOURDIEU, 2014).

Neste subcapítulo, utilizou-se a demonstração de About *et al.* quanto ao desenvolvimento da história desses dispositivos com objetivos de vigilância e de controle sobre a mobilidade humana. Suas análises levam às relações entre o instituto da identificação e do registro, e a interpretação social e política desse processo.

Coaduna-se, assim, com a perspectiva de Braman (2006) de que a informação é uma força constitutiva na sociedade. Contribui para demonstrar como o poder se materializa em dispositivos de identificação e de registro, apontando para uma discussão mais ampla sobre a constituição desses mesmos dispositivos, como resultados de políticas de informação. O mesmo se dá com a citação de David Harvey (2013) para demonstrar esse processo como parte da produção material baseada numa mentalidade de dominação. Nesse sentido, retoma-se o pensamento de Bourdieu (2014), enfeixando a relação entre poder informacional e os objetivos estratégicos dos Estados, num contexto que se traduz em políticas de informação.

Propõe-se a seguir formular um quadro histórico-conceitual como esforço de reflexão sobre a migração humana a partir da Filosofia da Linguagem. Articula-se três noções sistematizadas na Grécia Clássica (*Grammatike, Táxis e Ásydon*) compreendidas como formas de linguagem que, em certo sentido, moldariam os recursos técnicos de registro e identificação.

2 GRAMMATIKE, TÁXIS E ÁSYLON: UM QUADRO HISTÓRICO-CONCEITUAL DA LINGUAGEM DA MOBILIDADE HUMANA

“É preciso erradicar a tendência em acreditar que há línguas melhores que outras”
(Entrevista com Barbara Cassin)

A perspectiva defendida por Barbara Cassin (2017) é que a diversidade de línguas deve ser fomentada e preservada. Cada uma das línguas existentes tem a capacidade de expressar sentidos específicos, de maneira única, além de impedir a hierarquização cultural. A hierarquia condiciona a existência de língua e cultura hegemônicas, típicas do capitalismo, em que nada é de ninguém, no sentido de pertencimento. Dessa maneira, a filósofa acrescenta que [...]

[...] a diversidade de línguas é necessária como parte da diversidade dos cidadãos. As palavras têm histórias que nos permitem uma melhor compreensão do que significam e como podemos utilizá-las. Cada palavra é o resultado de uma história e uma série de representações, mas só adquire seu significado, que designa uma coisa e não outra, em sua diferença com outras palavras da mesma língua (CASSIN, 2017).

As ideias e a linguagem — traduzidas por signos, símbolos, narrativas e discursos — não são consideradas separadas das ações práticas que fortalecem suas expressões, e são dialeticamente expressas por elas (BOURDIEU, 1996; 2013; 2014; CASSIN, 2010). Por isso, a escrita também se constitui como linguagem, numa gramática passível de sistematização, assim como a língua/voz (*phoné*) pode ser um canal legitimador de processos não-sistematizáveis, mas aceitos de forma acordada.

Com isso, poder-se-ia retomar a noção de *grammatike* grega, estatuída como uma das áreas formadoras do *Trivium* (as três artes liberais), ao lado da Lógica e da Retórica, que foi a base do programa educacional da Grécia Clássica até a Renascença. A *grammatike* definia-se, por um lado, como uma técnica para aprimorar a eloquência na fala e na escrita, ou como a “arte de ler e escrever” (BRITO, 2010, p.1). Com o tempo passa a ser manifestação da expressão escrita e, só mais recentemente, interpretada como um conjunto mais amplo, passível de reunir diversas formas de comunicação da informação, como propõe Derrida, em sua “Gramatologia”.

Portanto, ela reunia sistematicamente todas as formas de linguagem em suas mais variadas concepções, e envolvia um lado operacional promotor de sentido ao conjunto de signos e símbolos produzidos e classificados no âmbito do espaço privilegiado das trocas intersubjetivas que era a *polis*. Além da trajetória normativa da *grammatike*, fincada numa

forma de expressão da língua, valoriza-se ao longo do tempo outras noções, como a geral-racional, originada nos séculos XVII e XVIII que dará corpo a outros signos e símbolos de acordo com as tecnologias vigentes em cada momento histórico.

Consagrada por Sister Miriam Joseph, em sua obra “*O Trivium*” (2002), *grammatike* é a arte de inventar símbolos e combiná-los para expressar o pensamento. Desenvolve-se, assim, tanto o campo do conhecimento, quanto a técnica para adquirir tal conhecimento.

Porque somos racionais, pensamos; porque somos sociais, interagimos com outras pessoas; porque somos corpóreos, utilizamos um meio físico. Nós inventamos símbolos para expressar o conjunto de experiências práticas, teóricas e poéticas que constituem nossa existência. Palavras permitem-nos deixar um legado de nossa experiência para satisfazer e educar aqueles que nos seguem. Porque usamos a linguagem, nos empenhamos num diálogo com o passado e o futuro⁵³ {tradução nossa}.

Nesse sentido, claro está que o que é registrado precisa ser comunicado, e nesse aspecto, a Lógica e, principalmente, a Retórica, precisam ser consideradas em conjunto com a Gramática. Entretanto, dá-se foco na Gramática, pois é a expressão do que foi observado a partir do “ser-no-mundo-comunidade”, registrado de determinada forma, em certa plataforma tecnológica e transformado em algo potencial a ser comunicado. O que se determina pela relação entre a linguagem e a realidade, poder-se-ia dizer da ambiência. Nesse caso, “a Gramática preocupa-se com a coisa como é simbolizada”, (MIRIAM JOSEPH, 2002), podendo-se dizer ainda, da forma como é classificada.

Nesse contexto, a Gramática apresenta-se como “coisa-sendo-comunidade”. A Gramática não é uma essência. Ela é um modo de ordenamento do mundo social a partir da troca de sentido por meio da linguagem, e nisso reside sua materialidade. Numa perspectiva da filosofia prática (social e humana) do século XX, a articulação desse sentido se constrói por meio da comunicação. A Gramática pura e simples não surtiria efeito, mas a noção dela como linguagem comunicada concede um significado transformador, dando ordens, persuadindo, justificando, explicando, dando precisão, racionalizando, construindo a realidade (CASSIN, p. 9, 2010).

A *táxis* (modelo de sistematização e organização do mundo natural) seria a técnica pela qual o mundo natural deveria ser organizado para que o homem pudesse melhor

⁵³ “*Because we are rational, we think; because we are social, we interact with other people; because we are corporeal, we use a physical medium. We invent symbols to express the range of practical, theoretical, and poetical experiences that make up our existence. Words allow us to leave a legacy of our experience to delight and to educate those who follow us. Because we use language, we engage in a dialogue with the past and the future*” Editor’s Introduction. In MIRIAM JOSEPH, Sister. *The Trivium*. Filadélfia: 2002, p. 11.

compreendê-lo. As definições aristotélicas implicam uma forma de compartimentalizar o conhecimento do mundo natural, desenvolvendo o método da taxonomia. Porém, a segmentação entre Zoologia, Botânica etc. não está em absoluto separado do arranjo político sob o qual se organiza a vida social grega, que, segundo Zea (2005), apresenta uma relação defensiva entre as cidades-Estados na Antigüidade.

Nesse sentido, pode-se encontrar um fio invisível conectando as noções anteriores ao *ásylon*, definido, de certa forma, como a condição de determinado indivíduo em trânsito, que se encontra fora de seu território de origem. Guarda-se uma dinâmica de ações e linguagens operadas na relação direta entre indivíduos, grupos e unidades políticas.

Ao estabelecer uma relação entre as noções de *grammatike* (capacidade de eloquência falada e escrita), *táxis* (modelo de sistematização e organização do mundo natural) e *ásylon* objetiva-se obter um olhar mais acurado sobre o significado dos dispositivos de identificação e registro utilizado para a gestão das migrações, de acordo com a disponibilidade das técnicas de mensuração produzidas pela agenda de Ciência e Tecnologia (C&T) e conduzidas pelas estruturas sócio-políticas em disputa global.

Por meio do quadro abaixo busca-se associar noções que podem direta ou indiretamente abrigar a perspectiva informacional por meio da linguagem, seja ela baseada nas relações informais ou a partir de formalidades praticadas entre atores institucionais. Assim, entende-se que *ásylon* envolve uma relação acordada, um estado, uma situação na qual existe uma pessoa em movimento de um espaço hostil a outro que lhe ofereça hospitalidade. A princípio um estado desprovido de institucionalidade, contando apenas com o acolhimento em espaços simbólicos que informam sacralidade religiosa. Mais tarde, envolvendo a constituição de um aparato técnico-jurídico institucional.

Quadro 1 – Relações histórico-conceituais entre as linguagens da mobilidade

Histórico	<i>Grammatike</i>	<i>Táxis</i>	<i>Ásylon</i>
Grécia	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematização - Relações humanas no contexto da <i>polis</i> - Distinção pela cultura e língua gregos 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematização - Ordenamento do mundo natural, em relação com a dinâmica da <i>polis</i> - Superioridade da cultura grega sobre povos bárbaros que não compartilhavam a cultura e a língua gregas (balbuciantes) 	<ul style="list-style-type: none"> - Não-sistematização - Dinâmica sem cerceamento físico (<i>laisser passer</i>) - Relações políticas defensivas entre Estados - Auto-preservação territorial por equidistância

Roma	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematização - Relações de cidadania no contexto do Direito Romano - Limites legais, e não culturais e linguísticos 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematização - Ordenamento legal do mundo natural, em relação com a dinâmica do poder imperial, de caráter ofensivo, conquistador de espaços territoriais mais amplos - Superioridade dos cidadãos de Roma sobre povos situados além das fronteiras do Império 	<ul style="list-style-type: none"> - Não-sistematizado - Limites impostos pelo Direito Romano - Relações políticas ofensivas
Idade Média	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematização - <i>Quadrivium</i>⁵⁴ - <i>Trivium</i>⁵⁵ - Igreja 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematização - Ordenamento do mundo natural, em relação com a dinâmica do poder de Deus, de caráter ofensivo, conquistador de espaços territoriais mais amplos - Distinção entre cristãos e não-cristãos 	<ul style="list-style-type: none"> - Não-sistematizado - Princípios religiosos - Limites impostos pelo Direito Canônico - Relações políticas ofensivas - Coerção física
Modernidade	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematização - Centralização de arquivos - Estado-nação - Soberania nacional - Direitos do Homem e do Cidadão (1789) - Linguagem vernacular da Bíblia 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematização científica - Ordenamento do mundo natural, social e político por critérios científicos e normativos - Global x local 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematização - Normatização - Institucionalização do “Princípio da Dignidade Humana” - Linguagem universal x Linguagens nacionais

Fonte: Elaborado pelo autor

A *grammatike* é compreendida como uma noção que congrega em torno de si formas de linguagem. Se considerada como recurso estrutural para a institucionalização da mobilidade humana, pode-se dizer que seria capaz de moldar dispositivos de inscrições para a identificação e o registro. Na Grécia Clássica, utilizada como arte, instrumento de ensino e transmissão do conhecimento, e mais tarde, em Roma, na forma de *Arcano Imperii*, como recurso de poder para administração do Estado.

⁵⁴ “From around 500BC, Liberal Arts education began to take shape in Ancient Greece. [...] the four arts of astronomy, mathematics, geometry and music into one are of study called the *Quadrivium* [...] In time, rhetoric, grammar and dialectic became the educational programme of the *Trivium*. Until the European Renaissance, the *trivium* and the *quadrivium* were the foundation of Western education”. Disponível em: <http://mla.winchester.ac.uk/trivium-and-quadrivium/>. Acesso em: 29 de janeiro de 2018.

A partir disso, a diplomática emerge como técnica de registro para análise e validade política na relação entre poderes constituídos, formalizando trocas, acordos, princípios e tratados jurídicos. O império do Direito se consagra e a condição de asilado insere-se como tipificação em códigos legais.

Aqui, a estratégia articula a mobilidade aos direitos humanos, e o que se convencionou denominar de informação como aquilo que está inscrito, sem necessariamente estar escrito. Pode ser um registro em papel ou em livro, e também uma construção que expresse uma mensagem inaudível, mas visível, como imagens e mensagens grafadas. Uma tradução desse tripé, referente à perspectiva que relaciona documento, relações sociais e poder pode ser esquematizado por um quadro que articule *grammatike*, *táxis* e *ásylon*.

Na Antiguidade, não havia o instituto do asilo (ou do sujeito que pedia asilo/refúgio), sendo a aceitação por parte do Estado receptor um sinal de superioridade civilizacional. A legitimidade conferida por processos e documentos não era uma questão primordial, mas o simples ato de receber o estrangeiro conferia status ao receptor frente a outras cidades-Estados. A linguagem que concedia essa legitimidade ao asilado era a voz (acordo assentado na palavra não-escrita), ou também chamada de “escritura fonética” (DERRIDA, 1973) e no respeito aos símbolos representados pelos espaços sagrados onde o asilado se refugiava.

Isso para dizer que a princípio, a *phoné* (a voz, o verbo) não encontra barreiras como a *grammatike* (escrita) e, por isso, marcava-se pela expressão de espaços e símbolos que permitiam ao asilado ser aceito como alguém que merecia, de certo modo, buscar proteção em outro território e obter efetivamente uma determinada garantia do Estado receptor, embora, até certo ponto, não fosse algo que apresentasse força de lei. A garantia era dada pelo simbolismo dos espaços sagrados, dedicados à veneração dos deuses. Assim, a voz significava o oposto da escritura, que só se faz possível dentro dos limites enquadrados por suportes (ex.: pergaminhos, livros, arquivos etc.), restringindo o pensamento e a comunicação a esses espaços.

Nesse sentido, a *táxis* pode ser compreendida como recurso operador da relação entre o estado do indivíduo em busca de acolhimento e a *grammatike* que possibilita codificar essa situação de mobilidade. A classificação modifica-se ao longo do tempo, de acordo com a origem geográfica, a cultura, o *status* civil, a religião, entre outros atributos conferidos ao indivíduo em trânsito. A *táxis* ordena o que será narrado, descrito e testemunhado de acordo com as diretrizes políticas e os códigos, conferindo significado e simbologia à mobilidade frente às exigências do Estado. Permite, enfim, a sistematização da condição do indivíduo em movimento e de que forma o Estado deverá tratá-lo.

As mudanças operadas nos campos político, econômico, financeiro, social e tecnológico elevaram a noção de informação como elemento a ser visto além da técnica, porém tendo a técnica como fator material que gera potencialidade transformacional da realidade histórica. A informação concebida além da técnica deve ser compreendida como um campo (BOURDIEU, 2017) conformado por relações de poder, sendo ela mesma determinação de um tipo de poder, o poder informacional (BRAMAN, 2006).

Leopoldo Zea (2005) destaca como o mundo ocidental moderno carrega muito do pensamento aristotélico no que se refere à visão que se faz do outro, daquele que habita o espaço externo das fronteiras que separam o mundo da razão (*logos*) do mundo do ininteligível e do incompreensível, a civilização da barbárie ou a modernidade do atraso. Captar o próprio significado que o dominador concede ao “outro” parece ser, segundo Zea, uma constante necessidade para que o dominado se imponha no mundo.

Assim, os limites impostos por uma visão de mundo que se estabelece como o binômio centro e periferia vêm se constituindo de acordo com princípios filosóficos, políticos, sociais e econômicos construídos pelos centros políticos dominantes, entre o que é bárbaro e marginal *versus* o que se define, e define os outros, como civilizados, modernos e desenvolvidos. “A dicotomia entre civilização e barbárie pressupõe a sub-humanidade das periferias de um centro: há povos dominantes e outros destinados a serem dominados, por não serem a cópia exata de seus dominadores” (ZEA, 2005, p.31).

Quando o dominado supera a barreira da técnica e da linguagem e passa a saber operar os instrumentos discursivos que fazem com que o dominador seja efetivamente dominante, então se pode dizer que existe alguma forma de diálogo. Entretanto, por mais que seja importante absorver o *logos* do dominante, o dominado não copia simplesmente o *modus pensante* do dominador, mas ressignifica suas ideias e discursos, conferindo linguagem própria à sua existência. “Na confrontação com seu dominador e no empenho e luta por afirmação de sua existência, o bárbaro tem que fazer uso do *logos* do dominador” (ZEA, *op.cit.*).

Em certo sentido, o *ásylon* também pode ser interpretado como uma forma de linguagem, em que se define um tipo de *grammatike*, constituindo-se por meio de uma linguagem não-falada, mas que ao longo do tempo estruturou-se por meio da declaração de vontade dos indivíduos, expressa pela narrativa falada e escrita para que ganhasse legitimidade no campo institucional. Faz-se um esforço interpretativo sobre o conjunto de dispositivos que vem a ser desenvolvidos e implementados contemporaneamente, por meio de políticas institucionais.

A definição de bárbaro, que o separa da civilização, impõe-se pelo estabelecimento de limites internos e externos ao centro do poder dominante. O limite interno grego é denotado pela *polis*, símbolo máximo onde habita a razão, excluindo aqueles que não compartilham do conjunto de ideias, narrativas e discursos superiores, ligados que são por uma cultura política. Poucos detêm a razão e, segundo o pensamento grego, esses que a detêm são os filósofos. O bárbaro era aquele que não falava bem a língua grega e, portanto, era definido como um ente marginal que não conhecia a verdade.

A verdade era algo auto-legitimado por aqueles que detinham o domínio restrito à *polis* e no conhecimento dos filósofos que pensavam a *polis*. Por isso, tudo o que se encontrava fora desse limite era bárbaro, ou seja, balbúcio, incompreensão e incompletude. Para os gregos, ter poder significa conhecer a expressão da ordem, que possui sentido se estiver de acordo com o *logos*. “Os outros são os mal-falantes e, portanto, entes que devem ser submetidos” (ZEA, 2005, p. 51).

Mais tarde, a concepção romana do que seria o bárbaro ligava-se ao que estava “fora da lei, do direito, da ordem da cidade, a *civitas*, por excelência” (Op. cit.), e essa tendência se desenvolve até hoje, quando nações desenvolvidas em termos materiais e simbólicos se sobrepujam às outras, produzindo a dialógica centro-periferia, como é o caso da Europa Ocidental em relação ao leste do continente, à África, à Ásia e à América Latina.

Dessa forma, consciente de sua posição histórica de dependência, o pensamento latino-americano na contemporaneidade deve ser construído como alternativa, assimilando e absorvendo os diversos *logos* que o compõem, o que implica o desafio de incluir o pensamento latino-americano na história universal e superar sua posição de marginalização e dependência (RIBEIRO, 1983).

2.1 A GRAMÁTICA LATINO-AMERICANA NO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AO REFUGIADO: ASPECTOS FILOSÓFICOS, POLÍTICOS E JURÍDICOS.

A América Latina posiciona-se no cenário político internacional como uma região periférica, recentemente descolonizada, política e economicamente semi-dependente (RIBEIRO, 1983). Apresenta-se profundamente marcada pelos elementos que a fizeram colônia por centenas de anos, como reminiscências de trabalho escravo, de invasões de terras, concentração econômica e discriminação social e racial.

O que urge, segundo Leopoldo Zea (2005), produzir um pensamento autóctone utilizando-se de todo o arcabouço filosófico e histórico, sem exceção, que contribuiu com a

construção dos Estados-nação da região. Torna-se iminente a constituição de um *logos* que se funda também nos grandes sistemas filosóficos europeus, pois foram a partir de suas contribuições que se forjaram os países dominados.

Portanto, valorizando as contribuições dos países dominantes, sem descartá-las, mas contrariamente ressignificando-as, é possível construir um pensamento próprio, uma consciência histórica sobre a própria marginalização que foi imposta à periferia. Uma outra perspectiva ética possível pelas relações intersubjetivas forjadas numa realidade que se impõe entre dominantes x dominados. O que aponta para a possibilidade das trocas comunicativas entre agentes libertários da região como: Simón Bolívar, José Martí, San Martín, Sucre, O'Higgins, Francisco Bilbao etc., com pensadores e lideranças políticas da Europa e dos EUA.

Dessa consciência histórica sobre a condição de marginalidade tende-se à construção de uma outra agenda social e política marcada pela definição de instrumentos jurídicos, como o Direito de Asilo, por exemplo. O que, a grosso modo, junta-se à realidade fantástica da literatura, a milhares de línguas dos povos originários das Américas, e às manifestações artísticas e culturais presentes em cada uma das microrregiões que compõem o vasto cenário social latino-americano.

A linguagem deve ser outra e, sendo outra, pode determinar outras formas de enxergar e classificar o mundo à volta, sem se deixar conduzir por uma agenda importada que nada tem a ver com a realidade latino-americana. A ideia de união dos povos expressa na Carta da Jamaica, de Bolívar, passa por uma noção que se faz tensa, entre um projeto de poder mantenedor do *status quo*, com todos os vícios conferidos ao longo do período colonial, e outro autóctone, que deve levar em consideração, inclusive, a produção de ideias e discursos dos colonizadores, mas reinterpreta-los de forma independente. Pois, só falando a língua do dominador é possível impor sua própria visão de mundo, seu *logos* (razão).

O bárbaro, aquele que está fora dos limites espaciais e cognitivos da normalidade constituída, assim definida pelas civilizações que estão no centro do poder, opera sua própria gramática, mas em consonância com outras culturas que a influenciaram, e que por ela são influenciadas. Entrecruzamentos de culturas e símbolos são conjugados pelas experiências histórico-sociais, forjando também modelos institucionais por meio das práticas políticas. O bárbaro, estranho ao mundo da normalidade consagrada torna-se um objeto mensurável, classificável e passível de registro pelas visões de mundo dominantes.

Do espaço territorial ao espaço da gramática são tecidas ideias, histórias e narrativas que, invariavelmente, ganham projeção com a linguagem. A *phoné*, que possui um potencial

significante, conferido pela necessidade da presença e da troca intersubjetiva, é reinterpretada pelo rearranjo conceitual identificado por Derrida (1973) em relação à noção de “escritura”. Nesse sentido, entende-se hoje que a linguagem definida tradicionalmente como língua falada, não apresenta como seu resultado imediato somente a voz, mas também toda e qualquer ação ou realização passível de inscrição.

[...] diz-se “linguagem” por ação, movimento, pensamento, reflexão, consciência, inconsciente, experiência, afetividade etc. Há, agora, a tendência a designar por “escritura” tudo isso e mais alguma coisa: não apenas os gestos físicos da inscrição literal, pictográfica ou ideográfica, mas também a totalidade do que a possibilita; e a seguir, além da fase significante, até mesmo a face significada; e, a partir daí, tudo o que pode dar lugar a uma inscrição em geral, literal ou não, e mesmo que o que ela distribui no espaço não pertença à ordem da voz: [...] “escritura” pictural, musical, escultural etc. Também se poderia falar [...] se pensarmos nas técnicas que hoje governam estes domínios, em escritura militar ou política. Tudo isso para descrever não apenas o sistema de notação que se anexa secundariamente a tais atividades, mas a essência e o conteúdo dessas atividades mesmas. É também neste sentido que o biólogo fala hoje de escritura e *pro-grama*, a respeito dos processos mais elementares da informação na célula viva (DERRIDA, 1973, p. 10, 11).

O livro, como objeto físico que contém um tipo de linguagem, consubstanciado pelo instrumento da gramática, torna-se um dispositivo restrito, recortado, limitado para a construção do saber e para o controle do acesso ao conhecimento (DERRIDA, 1973). De certa forma, ações e objetos que carregam expressões da consciência humana, entrecruzam-se e passam a ser contemplados como linguagem pura e simples.

Mas quando a tecnologia se projeta sobre a vida humana de uma maneira tal que permite ecoar vozes anteriormente inaudíveis, a luta pelo controle encontra a luta pela liberdade e independência. Assim fizeram iberos e russos, e agora poderiam também fazer latino-americanos, para citar os exemplos de Zea (2005) ao tecer relações entre os destinos históricos de três regiões adjacentes e dependentes da Europa ocidental configurada como poder central. Aprender, e não descartar, ideias, línguas e culturas centrais, mas absorvê-las para confrontá-las e reinterpretá-las para alçar liberdade e independência frente ao jugo colonizador.

O movimento de transnacionalização é um fenômeno que se potencializa com as facilidades encontradas para a mobilidade humana e com a maior acessibilidade às TIC. Por que seguir determinado caminho e não outro? Por que aquele grupo social se deslocou e não aquele outro? Por que se deslocaram daquela localidade e seguiram para aquela outra? Questões que devem ser feitas, pois nas migrações internacionais nada parece óbvio para análise de suas causas e consequências.

A *grammatike* como técnica também se apresenta como uma capacidade a ser desenvolvida no interior de uma vida na *polis*, como parte da habilidade da linguagem. Portanto, é uma disciplina filosófico-normativa voltada para a expressão técnica do pensamento e da ação política, pois o homem é um *Zoo-Politikon*, como salientou Aristóteles. Essa técnica se complexifica ao longo do tempo, transmutando-se em diversas formas de registro e identificação de indivíduos e grupos, a partir de visões forjadas pelas culturas centrais sobre outras culturas consideradas periféricas.

O rápido desenvolvimento tecnológico cria de novos espaços, ampliando as possibilidades de implantação de dispositivos de registro adaptados às novas estruturas burocráticas, como: *groupwares*, *mainframes*, *softwares* e *networks*, permitindo contraditoriamente a “fuga” da escrita e a apreensão da voz. Com isso, a tecnocracia potencializa sua capacidade em controlar a informação como forma de controlar espaços, fronteiras e fluxos.

Pode-se dizer que recursos tecnológicos para mapeamento territorial, monitoramento e vigilância de fronteiras e pessoas desenvolvem-se atualmente como grandes sistemas de registro, sob a custódia do Estado, ou sob sua coordenação e discricionariedade, na forma, por exemplo, dos *big data*.

Estabelecendo-se uma relação entre três noções gregas: *grammatike*, *táxis* e *ásylon*, como linguagens que atualmente são tomadas pelo processo histórico de institucionalização do sistema de refúgio, pode-se não só analisar o papel dos *big data* e dos dispositivos biométricos, como também compreender o grau de penetração da escritura em seus mais diferentes matizes.

O *logos* grego, baseado na cultura superior, e era superior porque localizava-se na *polis*, estabelecia a diferença entre civilização e barbárie, num arranjo político defensivo que era, no geral, tolerante com outros povos, enquanto se mantivessem separados, respeitando os limites de cada uma das unidades políticas. Entre as Cidades-Estado gregas havia cooperação, sem mistura, enquanto que entre elas mesmas e os “outros mundos não-gregos” havia relação de superioridade, sem agressão ou vontade de conquista.

Isso muda ao longo do tempo, como exposto por Zea (2001), com a ascensão da Macedônia como império hegemônico na região, estabelecendo uma postura ofensiva de dominação territorial, não obstante uma forma de fazer política que valorizava a integração entre os povos que conquistava, por meio de casamentos e integração de ritos religiosos e de costumes. A cultura e a língua (ZEA, 2001; MANNING, 2005) continuaram a ser importantes como elementos de identificação e diferenciação étnica, até o surgimento do Império

Romano, que passa a depositar o valor civilizacional sobre o direito. Troca-se, portanto, a cultura e a língua pelo Direito Romano.

Desse código romano nascem os marcos jurídicos pelos quais o asilo será sistematizado. A técnica codificada normatizará a ambiência por onde o asilado se desloca, e na contemporaneidade surge como um conjunto de mecanismos de mensuração do corpo humano, corpo dos outros, que não aqueles dos que se auto-consideram civilizados. Calcular e medir, dentro de uma moldura política ofensiva, que não está mais relacionada a um equilíbrio entre unidades políticas simétricas que visam manter a paz a partir de uma postura defensiva entre as Cidades-Estados, como na Grécia Clássica (ZEA, 2001).

Na modernidade, explorar, científica e economicamente, significava mensurar o exótico, o diferente e o anormal a partir de um centro de poder dominante. Mapeando territórios estranhos e longínquos onde habitavam humanoides inferiores, embora providos de razão, porque desde a expansão ibérica a noção de quem seria racional transforma-se.

No período histórico que vai do século XVI ao XVIII, o colonialismo ibérico uniu diversos povos com línguas e culturas diferentes em torno de uma mesma língua (português e espanhol) e religião, perenizando a tendência à hierarquização sistemática do olhar sobre o bárbaro e o selvagem surgido na Grécia Clássica.

Tendência que obtém novo significado com a Idade Média, chegando ao período moderno com nova roupagem, dessa vez num momento de crescente centralização política em torno dos chamados Estados-nação, como unidades políticas que buscam coesão econômica e cultural, de expansão sem precedentes de mercados no ultramar, e de conquistas territoriais e exploração de recursos naturais e humanos, por meio da escravização de povos nativos.

O desenvolvimento da *grammatike* permite a construção de uma identificação cultural que possibilita compartilhar valores comuns, ao lado de outras habilidades, como a Lógica e a Retórica. Essas três disciplinas contribuem para a apreensão do conhecimento (episteme - ἐπιστήμη), da sistematização desse conhecimento e da construção de um processo de reconhecimento das especificidades que diferenciam civilizados de bárbaros. Visam estabelecer o centro de onde se irradia a sabedoria, por meio da categorização racional do mundo (taxonomia – τάξις, taxis).

Do ponto de vista da etimologia, a palavra taxonomia origina-se de *taxis* (τάξις), remetendo ao “ordenamento”, ou de *nomos* (νόμος), que significa “lei” ou “ciência”. Portanto, a *grammatike* ajuda a construir significados baseados na sistematização do pensamento e da ação política, permitindo a constituição de um arcabouço legal e a elevação da consciência sobre o que é pensado e produzido. Por sua vez, para produzir uma *grammatike* é necessário

um ordenamento do mundo e a criação de princípios normativos que possam tornar esse ordenamento eficiente.

As possibilidades econômicas abertas pelo desenvolvimento técnico-científico, sob a perspectiva do controle da natureza, incluindo os corpos humanos, definem a concepção mental de mundo e a estruturação do conjunto de dispositivos de governamentalidade que vêm se tornando hegemônicos. Os termos gregos atualizados por processos institucionais do sistema de refúgio, apontam, de certa forma, para as políticas de informação estabelecidas o longo do desenvolvimento histórico.

As relações assimétricas entre os centros dominantes de poder e a periferia constituem a divisão entre civilização e barbárie, de acordo com a visão determinada pelo poder central. A *táxis* referente a quem era asilado na Antiguidade baseava-se numa gramática sem escritura, embora obedecesse à uma determinada lei. A classificação se fazia pela respeitabilidade depositada na relação entre as Cidades-Estados, simplesmente deixando o indivíduo entrar, deixando-o viver ou morrer.

O asilo como manifestação da mobilidade humana já apresentava significado durante a Antiguidade e, de certa forma, era utilizado como uma linguagem entre as Cidades-Estado, um signo que indicava soberania territorial pelo respeito entre as unidades políticas e sentido de superioridade pelo ato de receber, de ser hospitaleiro (*hospes*), ao contrário de ser hostil (*hostis*).

[...] [asilo] deriva do nome grego *asylon*, formado pela partícula privativa *a*, que significa “não”, e da palavra *asylao*, que equivale aos verbos quitar, arrebatar, tirar, sacar, extrair. [...] asilo foi objeto de grande valia e de extenso uso, tendo sempre sido concedido como uma noção de ‘inviolabilidade’ ou de ‘refúgio inviolável’, onde o perseguido podia encontrar proteção para a vida (FISCHEL DE ANDRADE, 2001, p. 101).

O respeito aos espaços onde os asilados se refugiavam detinham caráter sagrado por serem, normalmente, templos de adoração. Como uma proto-diplomacia, as relações entre as Cidades preconizavam esses limites pelo respeito mútuo. Era um dos pontos que diferenciavam a civilização da barbárie (ZEA, 2005; FISCHEL, 2001), aqueles que possuíam o *logos* e, portanto, a língua compreensível, daqueles que balbuciavam e não podiam ser compreendidos.

Portanto, pode-se dizer que a *táxis* tornava-se fundamental para estabelecer a primeira classificação entre civilizados e bárbaros, entre cidadãos e estrangeiros. Uma linguagem classificatória, não-escrita, porém produzida pelo *logos*, ou seja, por determinada cultura que

se enxergava como detentora de razão superior, em que a *phoné* já era suficiente para estabelecer a diferenciação com aqueles que mal podiam ser compreendidos, pelo fato de se originarem de outras cidades, com culturas e línguas estranhas, habitando fora das fronteiras da *pólis*.

Dessa forma, interpreta-se o asilo como um modelo gramatical calcado na tensão entre especulação filosófica e normatização política que, ao esquematizar-se ao longo do século XX, consolida-se como fenômeno informacional. Uma definição não supera a outra, mas convivem e se chocam quando da tentativa de esquematização informacional e sua posterior determinação política no instituto do refúgio.

3 AS POLÍTICAS NACIONAIS DE INFORMAÇÃO VIS-A-VIS A GESTÃO DA MOBILIDADE HUMANA

Uma política sobre qualquer segmento se traduz como a concretização de um conjunto de ações práticas, a partir de objetivos alinhavados por tomadores de decisão política. Uma política estritamente voltada para questões de informação implica em fazer um recorte do que se quer dizer sobre o tema do refúgio.

Para tanto, utiliza-se como exemplo o fluxograma sobre a “moldura conceitual de efeitos e efetividade das políticas migratórias”⁵⁶, produzido por Mathias Czaika e Hein de Haas (2013), para demonstrar, de modo geral, como se estrutura uma política de imigração, de onde se pode retirar uma moldura estrutural e funcional para a política de informação relacionada ao refúgio.

Com a produção dos discursos oficiais são publicados documentos que regulam as futuras ações práticas, como normas, leis e medidas, considerando nesse intermédio pressões de grupos de interesse e de determinações institucionais. Diversas regulações e medidas passam à fase de implementação, por meio de decisões responsáveis, usos de recursos movidos a interesses, e que são submetidos a restrições.

Entre essas duas fases, outras regulações e medidas são produzidas, resultando em efeitos políticos, levando-se em consideração alguns fatores como: direção, volume, composição e *timing*. Esses resultados também são afetados por outras determinantes externas ao processo que é conduzido a partir de discursos e ações oficiais, incluindo outras políticas que não estão relacionadas diretamente com a questão central em análise, mas compõem o conjunto da agenda dos governos.

Todas essas fases precisam ser avaliadas à medida em que são implementadas, relacionando os objetivos com as novas demandas que porventura surjam ao longo do processo. Considerar a ambiência interna e externa à lógica de poder estabelecida significa atentar para as mudanças dessa lógica e adaptar constantemente essa política.

Segundo Jardim *et al.* (2009, p. 8), a noção de políticas de informação volta-se mais para a valorização de “infraestruturas de informação para a comunicação e a utilização de bases de dados” impulsionadas pelos avanços das TIC e da globalização. Do ponto de vista da formulação de orientações e de diretrizes estruturais entre uma ordem política e informacional, deveriam ser consideradas premissas que se definiriam na “concepção de redes e infraestruturas de informação (com ênfase na institucionalização da Internet e na

⁵⁶ Ver em Anexo H, p.257.

universalização do acesso a suas aplicações), que afirmam a relação estrutural da informação com a tecnologia e a economia” (JARDIM *et al.* 2009, p. 7).

A importância da política de informação torna-se reconhecível pelas reorientações das estratégias de informação nos governos de vários países, ampliando e reestruturando seus objetivos, escopo e abrangência, contemplando “um conjunto de premissas, decisões e ações – produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social – que contemplam os diversos aspectos [...] relativos à produção, uso e preservação da informação de natureza pública e privada” (idem, p. 9).

Em sua determinação política, pode-se dizer que a informação seja por si mesma um recurso de poder, que se concretiza a partir de um conjunto de fragmentos narrativos em associação a ações práticas sociais e políticas, e resulta em dispositivos jurídico-administrativos e infraestruturais (FROHMANN, 1995). Por isso, a política de informação é simultaneamente intangível e tangível, surgindo do campo simbólico, das ideias, e alcançando o campo das práticas. Para que as práticas sejam implementadas, torna-se necessário analisar as formas pelas quais essa política se efetiva.

O tipo de poder denominado por Braman (2006) como poder informacional tem a potencialidade de modelar determinado contexto e é, ao mesmo tempo, moldado por esse mesmo contexto, convergindo ideias e ações que, de certa forma, influenciam outras formas de poder estabelecidas. A tradicional perspectiva da Ciência da Informação (CI), que concebe uma análise da política de informação, do ponto de vista histórico-factual, valorizando-a como processo de uma “cadeia de produção” (BRAMAN, 2011), deve ser reavaliada e colocada como um processo inerente às práticas desenvolvidas pelas relações sociais. Nesse sentido, os estágios de produção ligados à política de informação deveriam englobar

não somente (1) decisões formais, processos de tomada de decisão e entidades governamentais; mas também (2) decisões formais e informais, processos de tomada de decisão e entidades dos setores de governança privado e público; e (3) hábitos culturais e predisposições de governamentalidade que sustentam e permitem ambos, a governança e o governo {tradução do autor}⁵⁷.

Pode-se dizer que a autora (1995; 2007) desenvolve, de certa forma, uma análise que se coaduna com a perspectiva estatista da política de informação, ou que tem o Estado como centro de análise, principalmente no que se refere ao desenvolvimento das TIC. O que

⁵⁷ “[...] not only (1) the formal decisions, decision making processes, and entities of government; but also (2) the formal and informal decisions, decision-making processes, and entities of both private and public sector entities of governance; and (3) the cultural habits and predispositions of governmentality that sustain and enable both governance and government” (BRAMAN, 2011, p.4).

possibilita o reconhecimento dessa noção são os programas que possibilitam reconstruir a relação entre “política e informação” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002).

Nesse sentido, de certa forma, pensar sobre a infraestrutura nacional para o gerenciamento de informação da mobilidade humana significa dotar um país dos meios necessários à estruturação de sistemas de registros de mensuração e controle sobre a população em movimento, em espaços múltiplos.

Nos anos 1970, durante o governo Jimmy Carter (1977-1981), nos EUA, diversas preocupações de ordem social, econômica e política tomam vulto. Esse período, pode-se dizer, reflete questões impostas pelas relações externas dos EUA com outros países, devido à sua liderança hemisférica, em oposição ao bloco liderado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Incluem-se eventos que reestruturam a lógica de poder global, como as crises do petróleo (1972-1973/1978-1979) e os conflitos bélicos localizados na periferia do sistema, como derivação da Guerra Fria —, e questões internas que ainda estavam em processo de consolidação, como as relativas aos direitos civis nos EUA, que envolviam as lutas contra o racismo, o papel da mulher na sociedade, até os protestos contra a Guerra do Vietnã (1945-1975)⁵⁸.

A questão informacional entra nesse contexto de transformações, por meio do conjunto de infraestruturas que deveriam sustentar a proposta de reforma da administração pública estatal. O *National Information Policy (NIP) Report*, 1976 - Citado no artigo de Tony Carbo Bearman: *National Information Policy: An Insider's View* [paper], Summer 1986, salienta a importância em se compreender a informação como um elemento de desenvolvimento, que afeta simultaneamente o indivíduo e a sociedade.

Na mesma quadra histórica, o Estado brasileiro passou a investir em tal setor, com a concepção dos seguintes planos de ação: o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND I), em 1971; o PND II, criado em 1974; e os Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT) I e II, criados entre os anos de 1970-1973. (PINHEIRO, 2013b). O Sistema Nacional de Informação em Ciência e Tecnologia (SNICT), surgiu a partir das diretrizes gerais estabelecidas por estes documentos (TARAPANOFF, 1992).

Entretanto, a continuidade na articulação entre essas propostas e a efetiva construção que pudesse fazer da ICT um setor capaz de apoiar a estratégia científica brasileira como

⁵⁸ Segue-se à cronologia proposta pelo historiador John Prados, quando diz: “As for chronology, my view is that the parameters that set framework for the war – not so much determining events as establishing the boundaries of the permissible (i.e., the envelope) – were progressively laid down from 1945 to 1955” (2009, Preface – XV).

braço das forças militares, foi um processo instável e descontínuo. Apesar dessas iniciativas, com objetivos integradores, houve pouco investimento do Brasil em sistemas que pudessem auxiliar a defesa nacional.

Persistiu [...] uma perspectiva pouco integrada das políticas de informação, tanto em termos de seus vários campos de aplicação, quanto do seu *locus* de elaboração e implementação. Isto se explica pela fragmentação e segmentação das políticas públicas de modo geral, pela dispersão das atividades e questões de informação em diferentes setores de atividades e espaços institucionais e, ainda, pela abrangência do próprio significado de informação em ciência e tecnologia. (ALBAGLI, 2009, p.413)

Portanto, a informação deve ser pensada a partir da articulação com o campo da política. A partir disso, cria-se a agenda para uma política nacional de informação, cujo objetivo principal era a proteção de dados e de informação que eram usados na elaboração de políticas públicas (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002), mas que se projeta, com o passar do tempo, para além das questões meramente técnicas, priorizando conjuntamente os campos dos direitos humanos e da segurança nacional.

Apesar de focar no papel das instituições que atuam com a informação como atividade meio para a produção, para a construção do conhecimento, e para a gestão privada e pública — a saber: as bibliotecas e as comunidades de informação —, aponta-se para uma análise mais ampla, considerando uma política de informação que relaciona outros campos e atores em relações internacionais.

Nesse caso, além de incluir uma perspectiva atenta às necessidades dos cidadãos, que são pessoas portadoras de direitos civis, também incluem as necessidades dos diversos grupos que compõem a sociedade, como os sujeitos de direitos sociais que são tratados como não-cidadãos. Ambos são, simultaneamente, alvos de políticas e sujeitos ativos dessas políticas, embora o papel da chamada sociedade civil tenha um campo restrito de ação.

Todo trabalho político deveria começar com um exame cuidadoso sobre as necessidades individuais e sociais para que as políticas desenvolvidas levem em consideração necessidades e preocupações dos cidadãos e da sociedade em que essas políticas devem governar {tradução do autor}⁵⁹.

A possibilidade de construir uma nova agenda político-jurídico-administrativa para reformar o Estado ganhou impulso nos anos 1990, mesmo que tenha sido um processo que teve início nos anos 1970. Sob a liderança dos EUA como única superpotência econômico-

⁵⁹ “All policy work should begin with a careful examination of both individual and societal information needs so that policies developed take into account the needs and concerns of the citizens and the society the policies are meant to govern” (BEARMAN, 1986, p.106).

militar no período do imediato pós-Guerra Fria, ganhou-se projeção relações horizontalizadas entre atores sociais, num contexto multipolar, em que as relações multilaterais se fortaleceram.

As TIC foram as principais ferramentas dessa nova orientação global, que impactou positiva e negativamente diversos campos das atividades humanas. Discursos que valorizavam a livre troca de mercadorias e capitais entre grande parte da superfície terrestre tornaram-se possíveis na prática por massivos investimentos em infraestrutura para a rápida comunicação de informações e o barateamento dos custos de acesso.

Seguindo-se ao discurso do então senador Al Gore sobre a constituição da *information superhighway*⁶⁰, promulgou-se a *High Performance Computing Act (Gore Bill)*, de 1991, como parte do desenvolvimento da Infraestrutura Nacional de Informação e da Rede Nacional de Pesquisa e de Educação, nos EUA. Para uma definição de infraestrutura de informação, Montviloff (1990) diz que

[...] consiste em recursos, serviços e sistemas de informação, apoiados ou não por serviços de informática e de comunicação, que são necessários para a elaboração e a provisão de informação, [sendo que] o tráfico no interior desta infraestrutura é a própria informação (MONTVILOFF, 1990, p.6)

A relação entre políticas nacionais de informação e implantação de dispositivos tecnológicos apresenta uma necessária convergência entre política e informação, que acaba por perpassar a noção de espaço nacional e internacional. Assim, promoveu-se o *Global Information Infrastructure (GII)*⁶¹, em 1995, conectando os conceitos de “rede”, “mercado” e “globalização”. Processo que se aproximaria, de certa forma, ao que Frohmann (1995, p.2) define como uma rede de híbridos que envolve desde a transmissão radiofônica até as infovias (*super highways*).

Em outras regiões, programas que valorizavam a informação como elemento central para se pensar a sociedade e a política pública apresentavam um eixo diferenciado, conferindo maior ênfase sobre a dinâmica social, como a publicação do *Bangemann Report*⁶², em 1994, cujo título era “Europa e Sociedade Global da Informação”.

⁶⁰ Supervias da informação.

⁶¹ “Background: The development of a Global Information Infrastructure (GII) is a high priority for the Clinton Administration. Advances in information and telecommunications technologies have already created a nascent GI. The Clinton Administration believes that a superior GI -- more versatile, fully interactive, with higher capacity, less expensive than existing systems, and more accessible to people around the world -- can and will be built”. Disponível em: <https://www.ntia.doc.gov/legacy/oiahome/gii.html>. Acesso: 02 de fevereiro de 2017.

⁶² Community Research and Development Information Service. Disponível em: http://cordis.europa.eu/news/rcn/2730_en.html. Acesso: 10 de fevereiro de 2017.

Nesse relatório, sobrepujaria-se à sociedade industrial uma nova sociedade, baseada em informação, embora com profunda preocupação em definir ações econômico-comerciais para inserção das pessoas num futuro mercado digital. A chamada “Sociedade da Informação” conformava-se como uma outra forma de se produzir conhecimento, e de se pensar as relações sociais e de poder. Com isso, acredita-se até hoje que, pelo amplo acesso à informação, as pessoas possam modificar suas formas de pensar e agir no mundo. Isso tornou-se possível com o advento da interconexão global, por meio das TIC.

Em 1996, lançou-se no Brasil o “Programa Sociedade da Informação”, pelo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, como resultado dessa ampla possibilidade de acesso e de produção da informação (MIRANDA, 2000, p. 78). Alguns valores deveriam ser levados em consideração para que ocorressem transformações significativas na sociedade brasileira.

A sustentabilidade ambiental, o respeito à diversidade cultural, o aprimoramento educacional e a inclusão social e econômica deveriam orientar investimentos em infraestruturas de info-comunicação para integrar de forma eficiente e eficaz as necessidades dos cidadãos com o desenvolvimento humano e social.

As manifestações tangíveis dessas políticas de informação podem ser demonstradas pela crescente complexidade dos artefatos de informação e de comunicação criados até então, como por exemplo, o telégrafo, passando pelos correios, satélites, até chegar às TIC digitais. Todavia, todas essas ferramentas disponíveis não fazem sentido se não forem orientadas por agendas políticas, com objetivos voltados à transformação da sociedade, em cada uma das questões que afetam a vida individual e coletiva.

Dessa forma, pode-se dizer que não existiria uma definição de política de informação como um campo único, e ela não se restringiria também às etapas de produção, tratamento e disseminação da informação propriamente, mas se constituiria em várias políticas que seriam relacionadas aos tipos de tecnologias disponíveis para a comunicação. Assim, haveria políticas de telecomunicação, subdividindo-se em telefonia, TV por fibra ótica, Internet, *software*, segurança da informação (redes e sistemas digital-informáticos), dentre outros empreendimentos de infraestrutura.

Kerr-Pinheiro e Cubillos Vargas⁶³ (2009, p.5) destacam que a política de informação expressa “a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público [...]”, proporciona a regulação das atividades de determinado setor e objetiva

⁶³ Trabalho apresentado no X Enancib, 2009. Disponível em: <http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xenancib/paper/viewFile/3261/2387>. Acesso em: 8 de julho de 2016.

solucionar demandas no âmbito dos direitos sociais, resultando em correlação de forças dentro do espaço estatal.

E concluem que a “[s]ociedade e a TIC estabelecidas em mesmo ambiente de rede, de ação e de relação possibilitam a comunicação, a gestão e a participação dos atores que, ainda que híbridos, sejam regulados em mesmo plano pelo Estado” (idem, 2009, p.12). Essa situação impõe grandes desafios aos formuladores políticos em um ambiente que passa por rápidas e profundas transformações. Essa relação é transversalizada por diversos fatores originados em diferentes escalas, local, regional e global, e esferas de poder estatal, pública não-estatal, privada e privada sem fins lucrativos. Portanto, ligadas internamente e externamente às estruturas burocráticas de Estado.

A política de informação traduz-se, finalmente, como a convergência entre dois campos à luz da estratégia traçada pelos Estados-nação como atores privilegiados da arena política. A partir de estratégias macropolíticas — que definem como o Estado-nação se posicionará frente aos desafios impostos em determinado contexto — e micropolíticas — que desenham os modelos tecnológicos que são utilizados, a compreensão dessa política de informação recai sobre o contexto histórico no qual é gerada.

González de Gómez defende que a infraestrutura de informação é operacionalizada por meio de uma relação entre política e informação, ao passo que na dimensão da micropolítica, identifica-se a importância da convergência tecnológica, “tendo a Internet como principal *locus* de realização dessa convergência” (2002, p.32).

Pode-se dizer que, por outro lado, sob a perspectiva da informação como “força constitutiva na sociedade” (BRAMAN, 2006, Pos. 369⁶⁴; 1989, p. 239), aponta-se seu papel ativo na conformação do contexto político-histórico-social. Isso significa que a política de informação se apresenta como o enquadramento no qual se orienta a informação como recurso de poder. Portanto, não é algo espontâneo, mas se estabelece a partir de uma agenda política global, notadamente dos países posicionados no centro do sistema de Estados.

O capítulo tem início com a moldura conceitual sobre os efeitos e a efetividade das políticas migratórias, proposta por Mathias Czaika e Hein de Haas (2013), como apoio para a tomada de decisão política. Nesse sentido, José Maria Jardim (2009) estabelece a relação estrutural entre a informação, a tecnologia e a economia, e como isso é importante para a formulação de orientações e de diretrizes estruturais. Essas duas perspectivas ajudam a

⁶⁴ Como referenciado na versão em livro eletrônico.

compreender como pode se desenvolver uma política de informação, considerando-a como reorientações estratégicas governamentais.

Nesse sentido, utiliza-se a noção de política de informação de Frohmann (1995), em que a define como produto de relações de poder socialmente e politicamente construídas, fazendo assim, a ponte entre a natureza da informação, desenvolvida no 1º capítulo, e o campo da política. A efetividade prática é uma marca de um poder vinculado ao campo da informação, o que Braman (1995, p. 12) define como “poder transformacional”.

Indica-se, assim, para a necessidade de se pensar a política de informação como um conjunto de ações práticas, por meio da compreensão sobre o contexto onde são definidos e constituídos os dispositivos informacionais, agora não só restrito aos mecanismos das instituições disciplinares, como na perspectiva foucaultiana, mas também aos mecanismos situados entre os diversos espaços produzidos pelas relações interinstitucionais e além delas.

O reconhecimento dessa perspectiva é feito por González de Gómez (2002), destacando a elaboração de programas nacionais de políticas de informação que começaram a surgir nos anos de 1970, como determinação das ações práticas orientadas pelo poder estatal em transformação. Considera-se que haja uma perspectiva que vai além das questões estritamente técnicas voltadas à produção, sistematização e transferência da informação, e abranja uma série de outras questões de cunho político e social. O artigo de Tony Bearman (1986) enfeixa essa consideração, costurando a necessária relação entre políticas cidadãs e situação social real.

A partir dessa macroestratégia nacional, Montvillof (1990) define o que é uma infraestrutura de informação, e aponta para a proposta brasileira de Sociedade da Informação no Brasil destacada por Miranda (2000). Marta Kerr-Pinheiro (2009) aponta para o papel do Estado como espaço onde se constroem as ações coletivas e os direitos sociais, a partir das relações entre sociedade e TIC, traçando uma abordagem crítica sobre a chamada “Sociedade da Informação”.

3.1 A CENTRALIDADE DO ESTADO NO SISTEMA DE REFÚGIO

Após o domínio de um pensamento sociológico e político, nos anos 1970, que asseverava o fim do Estado, Sandra Braman demonstra ter ocorrido na década seguinte uma mudança de perspectiva, em que “a atenção retornou ao Estado em meados dos anos 1980, num momento em que era amplamente aceito que [esse ator] estava perdendo poder” (1995, p. 4, tradução nossa).

O Estado é impactado como um todo, mas o que muda, em força e intensidade, são os diferentes tipos de poder nele constituído, e isso, pode-se dizer, varia de um para outro país, dependendo de sua história, e das dinâmicas social, política e econômica nas quais está inserido. A característica principal desse ator político é sua permeabilidade frente aos diversos fatores que o transpassam, e que dificilmente podem ser controlados.

Com o advento de um modelo de globalização, e o fim da Guerra Fria, potencializada pelas TIC, diversos atores sociais e políticos tendem a mobilizar-se em rede e interagir de maneira mais interdependente, veloz e ubíqua. O protocolo Internet (a rede das redes) e a linguagem que permite sua visualização, *worldwide web* (www), surgem como ferramentas para a ação desses atores, permitindo a publicização de suas demandas e a possibilidade de acesso a um conhecimento compartilhado, de produção de conteúdo, e de mobilização no ciberespaço.

As mudanças ocorridas nos campos político, social, econômico, cultural, identitário, científico e tecnológico elevaram o grau das contradições em diversos níveis, inclusive modificando a noção de espaço e de tempo, com o aprimoramento dos transportes e a emergência das tecnologias digitais.

Entretanto, a propalada democratização e amplo acesso prometidos pelo avanço dos meios de comunicação digitais, numa utópica sociedade da informação, devem ser relativizados, uma vez que há assimetrias no processo de apropriação de dispositivos de informação e de comunicação entre atores fortes e fracos, fortalecendo-se uma relação de dominação (BOURDIEU, 2014).

A dinâmica complexa é determinada por um jogo em que se cruzam interesses de poder entre agências estatais de segurança, agências humanitárias, e corporações privadas de informação e de comunicação digital, que produzem grandes bases de dados para diversos fins.

Nesse sentido, os chamados *big data* conformam-se como um conjunto de artefatos que não estão centralizados propriamente do ponto de vista da produção informacional, mas passam necessariamente por *backbones* digitais localizados em territórios nacionais. Os EUA são apontados como detentores da hegemonia sobre os fluxos de informação digital no mundo⁶⁵.

⁶⁵ Em relação à visão que outros países tem do papel dos EUA no Comitê Consultivo Governamental para a gestão do ciberespaço, destaca-se que “ICANN [Internet Corporation for Assigned Names and Numbers], in their view, is an instrument of American hegemony over cyberspace: its private-sector approach favors the United States, Washington retains oversight authority, and its Governmental Advisory Committee, composed of delegates from other nations, has no real powers” (CUKIER, 2005). Foreign Affairs. Disponível em:

A disponibilização de ferramentas interativas para o usuário civil comum é apenas a aparência de uma rede de informações que se estrutura de forma mais profunda, congregando interesses múltiplos, dispersos, mas que sempre converge, voluntária ou involuntariamente, para a centralidade do ordenamento administrativo-jurídico do Estado.

Assim, o Estado centraliza o controle sobre os fluxos de informação e o conjunto de normas, regras e leis relativas à implantação da infraestrutura necessária para o ordenamento desse fluxo. Exemplo desse ordenamento é oferecido pelo programa PRISM⁶⁶, da Agência de Segurança Nacional (NSA, sigla em inglês), que pode requisitar dados privados de usuários de redes sociais digitais, estocados em empresas privadas, como Facebook e Google, a qualquer momento, pela suspensão das garantias constitucionais.

Além disso, empresas fabricantes de *hardware* e *software*, como Apple e Microsoft, podem produzir equipamentos já preparados para serem acessados remotamente por agências estatais. Pela configuração das chamadas *backdoors* (portas dos fundos)⁶⁷ nos computadores, as agências de segurança têm a possibilidade de acesso aos dados e ao lastro de movimentação dos usuários pela Internet.

Essas empresas acabam por colaborar, de uma forma ou de outra, como braços do próprio Estado, fornecendo informações de seus usuários para as agências de segurança e espionagem, com o objetivo de identificar potenciais inimigos, ou ameaças que são muitas vezes criadas para justificar intervenções militares com pretensões humanitárias em outros países (BEZERRA, 2016).

Atualmente, os processos decisórios dependem também do grau de interconexão global das agências burocráticas nacionais em torno de processos de identificação de indivíduos que não estão necessariamente vinculados à vida nacional.

<https://www.foreignaffairs.com/articles/2005-10-01/who-will-control-internet>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

⁶⁶ “The National Security Agency has obtained direct access to the systems of Google, *Facebook*, Apple and other US internet giants, according to a top secret document obtained by the Guardian. The NSA access is part of a previously undisclosed program called *Prism*, which allows officials to collect material including search history, the content of emails, file transfers and live chats, the document says”. GREENWALD e MACCASKILL In: The Guardian, 07 de junho de 2013. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/us-tech-giants-nsa-data>. Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

⁶⁷ *Backdoors* são pequenos programas ou simples configurações de computador que permitem que o invasor tenha novamente acesso privilegiado ao sistema em qualquer outra hora em que este resolva conectar-se a ele.

3.2 O ESTADO EM REDE: NOVA LÓGICA DO PODER

A discussão teórica sobre a emergência de um “Estado em rede” ainda é germinal. Todavia, torna-se válido destacar, como reflexão, a existência de importantes mudanças que, se não são propriamente estruturais, pelo menos demonstram outras possibilidades para se pensar a respeito das relações de poder na atualidade. Então, a definição de Estado como unidade política se faz por meio de várias formas simultâneas de poder situadas em níveis diferentes.

Essa característica implica que não é apropriado analisar o poder de maneira unívoca, porque é um fenômeno que não nasce com o “mesmo tamanho, e nem com o mesmo [tom]” (BRAMAN, 1995, p.10, tradução nossa). Nesse sentido, o Estado é ao mesmo tempo uma forma de poder, e que contém em si um atributo de poder que se materializa por meio de políticas, dentre elas a política de informação.

Também não existe uma forma única de Estado, mas cada uma delas se relaciona de maneiras diferentes a cada forma de poder. O “Estado em rede”, que é uma forma emergente no mundo contemporâneo — baseado na forma e na intensidade com que os servidores produzem e usam as TIC —, se especializa no uso do poder informacional.

A política de informação é central no denominado “Estado em rede”, mas que toca objetivos de múltiplos atores, de forma interdependente. Nisso, reforça-se a concepção de Foucault de que “o poder é uma rede de estratégias” (2008, p.13) totalizante, em que a coletividade é o sujeito das políticas de Estado, e individualizante, em que o indivíduo é o alvo das ações de identificação e registro.

Pode-se dizer que, embora apresente uma nova feição, esse modelo de Estado congrega elementos relacionados a outras formas de poder: instrumental, estrutural e simbólico (BRAMAN, 1995, p.12), destacando-se como um modelo “híbrido de Estado-nação” (idem, p.15). Nesse sentido, pode-se dizer que esse hibridismo se assenta na estratégia e nas tecnologias marcadas pelo *imprint* concedido por determinada cultura, que está inserida, por sua vez, num aparato burocrático que lhe dá legitimidade discursiva e prática.

O planejamento e a ação tornam-se duas etapas dos objetivos traçados por esse aparato político-cultural do Estado-nação, em conexão com outros atores políticos estatais e não-estatais, por meio das redes de telecomunicação “para a criação, processamento, fluxos e uso da informação” (BRAMAN, 1995, p.15).

A estrutura e a função do “Estado-rede” redefinem-se o tempo todo, moldando-se a um contexto que Braman (1994, 1995) aponta como morfogenético, em que as características-

chave são a complexidade, a auto-reflexividade e a permanente instabilidade; e à uma distribuição holográfica da informação e da tomada de decisão.

As comunicações, possibilitadas por um conjunto de políticas informacionais, promovem fronteiras efêmeras, móveis e permeáveis. Utilizando-se de uma terminologia importada da Cibernética de Segunda-Geração e da Teoria do Caos, Braman (1995) enfatiza essa permeabilidade dos poderes, que converge, de certa forma, com o que Foucault (2008) define como “governamentalidade”⁶⁸.

Essa noção relaciona-se estreitamente, no início de sua formulação, ao poder situado no Estado, e localizado cronologicamente, no século XIX. Por isso, Foucault define-a como “governamentalização do Estado”, uma análise dos micropoderes que “nem exclui o Estado, nem lhe é subordinada” (FOUCAULT, 2008, p.520; BURCHELL *et al.*, 1991)⁶⁹. Essa noção é complexificada por Didier Bigo (2005), em que a governamentalidade ganha outra dimensão, traduzindo-se como uma “governamentalidade do descontentamento”.

Ou seja, sua definição se assenta de maneira mais firme nas práticas de poder estabelecidas por relações subjetivas e pelas ações operacionais resultantes dessas relações, complementando ainda que é uma noção “caracterizada por práticas de excepcionalismo, ações para a construção de perfis e de contenção dos estrangeiros, e um imperativo normativo da mobilidade” {tradução do autor}⁷⁰.

Por prevalecer um caráter ainda estrutural-burocrático do poder, mesmo que sejam observados formas e níveis diferentes em várias esferas da vida social, valoriza-se uma análise que demonstre a tangibilidade desse poder, independente da esfera que ocupe, até porque a interdependência é uma realidade no mundo contemporâneo.

Melhor do que serem organizados num padrão hierárquico tradicional, os bem-sucedidos sistemas morfogênicos dispersam informação, habilidades, e capacidade para tomadas de decisão geral, e focam mais em relações laterais [...] (BRAMAN, 1995, p.158).

⁶⁸ “É uma arte de governar os homens, e é por aí, creio, que devemos procurar a origem, o ponto de formação, de cristalização, o ponto embrionário dessa governamentalidade cuja entrada na política assinala, em fins do século XVI, séculos XVII-XVIII, o limiar do Estado moderno”. Ver em Michel Foucault. Segurança, Território e População, 2008. p. 219.

⁶⁹ “A gestão dos ‘processos biossociológicos das massas humanas’, ao contrário das disciplinas aplicadas no âmbito de instituições limitadas (escola, hospital, quartel, fábrica etc.) envolve de fato o aparelho de Estado. É no nível do Estado que se encontram os ‘órgãos complexos de coordenação e de centralização’ necessários a esse fim”. (idem, p. 520)

⁷⁰ “[The] governmentality of unease is characterized by practices of exceptionalism, acts of profiling and containing foreigners, and a normative imperative of mobility” (BIGO, 2005, p. 47).

As TIC contribuem com esse sistema proporcionando uma mudança de comportamento institucional, num contexto de ampliação da agenda social e política, e de emergência de novos atores. O que se diz é que o Estado se transforma com o próprio desenvolvimento dessas tecnologias e, ele próprio um sistema (BRAMAN, 1994, p. 157), é transpassado por objetivos políticos.

As questões atuais incluem o tratamento de fluxos e do processamento da informação para propósitos de comércio internacional; mudanças nas táticas policiais, particularmente na área de vigilância; e, fundamentalmente, no debate sobre direitos de propriedade intelectual (BRAMAN, 1995, p.16).

Pensar o papel do Estado, de acordo com a política de informação, significa dizer que esta última influencia a estratégia do próprio Estado, criando as condições necessárias para a tomada de decisão, implementação e avaliação de políticas. A consideração sobre o contexto é muito importante quando se aborda a dinâmica informacional em que as fronteiras definidas por “características geográficas, ou pela extensão da força física” (idem, ibidem) são rearranjadas, porém não substituídas, por dinâmicas estabelecidas pelos usos das TIC, sendo capazes de “esquadrinhar”⁷¹ de forma remota praticamente a totalidade do espaço geográfico.

Os usos das tecnologias de varredura e escaneamento são proporcionados pelo poder discricionário do aparato burocrático estatal, em consórcio com interesses de grandes corporações privadas contratadas por governos para atingir determinados objetivos de mercado. Um processo de inter-relação baseado em políticas de informação orienta o caráter estratégico do que se pode denominar de macro-poderes, em tensionamento com os micro-poderes representados por organizações da sociedade civil ou mesmo por indivíduos.

Com isso, Braman (1995) identifica a existência, na literatura, de três formas de poder — instrumental, estrutural e simbólico —, mas acrescenta mais um, que é o transformacional, baseado na produção, no tratamento e no uso das TIC. Todos esses poderes são orientados por fases: potencial, atual e virtual.

Entretanto, essas três fases não são puras em suas características, mas híbridas, em que é potencial porque é também atual, e é atual quando a virtualidade depende de dispositivos físicos, como: *hardware*, *bits* e *bytes*, fibras óticas, satélites e cabos, assim como produção de energia. A fase virtual inscreve-se nas relações promovidas no espaço digital.

⁷¹ Termo aqui utilizado no sentido estabelecido pelas áreas de conhecimento da Geografia e do Planejamento Urbano, compreendido como tecnologia utilizada para o delineamento estratégico, por meio da medição, do reconhecimento, e da coleta de dados georreferenciados e geoprocessados, para análise e intervenção prática sobre o espaço territorial. O que seria representado por um mapa, caracterizado como uma imagem quadriculada, de princípio cartesiano. Relaciona-se ainda à uma definição dicionarística, afeita ao presente trabalho, do verbo **esquadrinhar**: “Vigiar com cuidado” (NOVO DICIONÁRIO AURELIO, 2004, p. 816.)

Assim, pode-se dizer que a relação entre política e informação se estabelece a partir de uma forma de discurso, e de ações práticas vinculados à agenda dos chamados países centrais. Primeiramente, como forças industrial-econômico-científico-militares, e, mais recentemente, em justaposição, comandando os fluxos financeiros transnacionais, a criação e aplicação das TIC.

Alguns exemplos apontam para essa tendência de dominação, como o caso da Índia, em que, apesar de valorizar a infraestrutura de informação com o objetivo de atrair recursos e apoiar a indústria, grande parte de seus resultados não beneficiaram a sociedade indiana, mas sim “*international players*”. O que teriam sido, segundo Braman (1989), também os casos do México e das Filipinas.

O reconhecimento de Jakubowicz (citado por Braman, em 1989) de que existem relações complexas, que podem contribuir para a concepção da lógica de poder, demonstra que os poderes instrumental e simbólico são definidos de forma interacional. O primeiro, como o conjunto de ações efetivas para a transformação tangível da sociedade; e o segundo, como um conjunto de ideias, mentalidades e discursos que conformam e orientam, ideológica e discursivamente, essas ações.

A política de informação tem na figura protagonista do Estado, e das operações institucionais, uma base central de análise. Apesar de se constatar que a informação é parte de um contexto mais amplo, e por isso, passível de ser apreendido por ampla gama de atores, num mundo marcado pela crescente interconectividade tecnológica e assimetria nas relações de poder, o Estado continua a ser o ator político principal a delinear a agenda política global.

Em suma, tentou-se demonstrar que o Estado continua a pautar a agenda de política de informação nas relações com outros Estados, apesar de considerar que existam situações, e campos de atuação, em que outros atores também possam ser protagonistas na construção do poder, como é a representação da Pares-CARJ na questão do refúgio. Essa perspectiva pauta o pensamento de Braman (1995), em que o Estado é protagonista, num contexto de múltiplos atores e permeado por diversos poderes que se constituem no espaço estruturado pela relação entre Estados.

O surgimento do “Estado em rede” é uma demonstração dessa centralidade de uma forma de espaço que opera segundo outros parâmetros técnico-políticos, além do aparato jurídico-administrativo constituído para garantir as fronteiras tradicionais e a soberania nacional. Por isso, a importância em se destacar a visão de Bourdieu (2014), na qual se deve compreender o significado da existência do Estado com outros atores, e num ambiente de incertezas, a partir de um sistema morfogênico. A relação de dominação entre Estados fortes

e fracos produz uma distribuição assimétrica do poder e, conseqüentemente, da política de informação.

3.3 A CONSTRUÇÃO ASSIMÉTRICA DA INFRAESTRUTURA DE INFORMAÇÃO NO CONTEXTO INTERNACIONAL: HEGEMONIA DA VERTENTE TECNICISTA

Trazendo o caso da União Europeia (UE) como exemplo de complexidade e de assimetria na construção de políticas de informação, Marta Aun (1999) demonstra que houve uma mudança de perspectiva, por parte da entidade, em relação à construção de políticas de informação, capacitando o bloco a entrar na chamada sociedade da informação. Os órgãos responsáveis em assessorar os governos na construção de políticas de informação foram desativados, afetando a forma e os objetivos arquitetados pela UE para essa empreitada.

Segundo diversos pesquisadores e tomadores de decisão, principalmente franceses, entrevistados por Aun, essa tendência contribuiu para posicionar a UE de forma subalterna nesse contexto global, e também para demonstrar que existem disputas na política internacional que afetam as políticas nacionais e supranacionais de informação. O domínio de uma perspectiva estadunidense, de cunho neoliberal, induz a programação dessa agenda e o modelo tecnológico a ser seguido.

A prioridade dada aos problemas referentes à informação assenta-se em duas categorias, segundo a autora (1999): uma visão tecnicista, voltado à implantação de materiais informáticos, com o objetivo de implantar redes de informação; e uma visão que valoriza o domínio imaterial, ou de conteúdo, tratando dos impactos sociais e culturais causados pela informação.

Jean-Nöel Tronc⁷² (idem, p.2) traz à luz a existência do *gap* tecnológico que impera nas relações políticas internacionais, com países que dominam o ciclo da indústria digital-informática e da produção de informação, e aqueles que apenas consomem, ou contribuem para a produção de componentes, e acrescenta que “o desenvolvimento de redes informacionais só será pertinente nos modelos que possibilitem uso e proveito social e econômico” (idem, ibidem).

A avaliação de autores, como Du Castel⁷³, destaca o decisivo avanço do mercado sobre prerrogativas do Estado nos campos econômico e tecnológico, limitando o Estado em fornecer e regulamentar tradicionais bens públicos. Assim, valoriza-se uma agenda

⁷² Ex-conselheiro técnico para as Tecnologias e Sociedade da Informação do então Primeiro Ministro da França, Lionel Jospin (1997-2002).

⁷³ Citado em Marta Aun (1999, p. 2).

excessivamente técnica (HABERMAS, 2014), com baixo investimento e “falta de consciência dos valores de conteúdo informacional, com olhar sociocultural” (AUN, 1999, p.2).

Elegeu-se uma visão de infraestrutura da informação, com a implantação das infovias, de sistemas de TI, privilegiando a transferência, sem comunicação, como dispositivo de trocas comerciais e investimentos financeiros, sem um olhar para as suas implicações sociais e culturais. O domínio dessa agenda se realiza a partir da abertura à concorrência e às privatizações, transformando a informação numa mercadoria. A escolha política é fundamental para definir que modelo de informação se quer, de que forma produzi-la, para quem e para quê produzi-la, e que tipos de TIC utilizar.

Esse foi um movimento que atingiu a todos os países, no pós-Guerra Fria, com a hegemonia do neoliberalismo e a consolidação de medidas da *New Public Management*, no final dos anos 1970, no período dos governos de Ronald Reagan, nos EUA, e de Margaret Thatcher, no Reino Unido, culminando com as privatizações do setor público e com a agenda econômica ortodoxa da Escola de Chicago, pelo menos até o fim dos anos 1990.

Os EUA apresentam-se como a superpotência econômica, militar e tecnológica, e dão o tom à agenda política internacional. Em relação ao campo informacional, os EUA são o grande centro (*backbone*), em direção ao qual convergem os fluxos da informação em rede global, desenhando um modelo tecnológico que aprisiona o coletivo, potencializado por uma economia concorrencial e por uma cultura hegemônica (ARAÚJO, 1991).

Como a política de informação envolve fortemente uma componente sociocultural e precisa do Estado para criar dispositivos que fortaleçam o conteúdo nacional, torna-se primordial enfrentar os desafios impostos pela agenda neoliberal de matriz anglo-saxã. “Para Du Castel esta cultura de desregulamentação é advinda dos Estados Unidos e tocou planos profundos, afetando a possibilidade de construção de políticas nacionais coerentes” (AUN, 1999, p.5).

Acrescenta-se que a vertente tecnicista se potencializou com os eventos do 11 de setembro de 2001, nos EUA, justapondo questões securitárias sobre questões de direitos humanos como prioridades das políticas de informação, voltadas à institucionalização da vigilância e do controle sobre grupos sociais (BEZERRA, 2016, p. 232) em espaços com fronteiras flexíveis.

A definição de vigilância vem ganhando corpo com a mesma velocidade com que as técnicas de registro se desenvolvem com grande capacidade de coleta, tratamento e transmissão de dados, para avaliação e tomada de decisão. Segundo David Lyon, vigilância é um conjunto de ações interdisciplinares dedicadas ao “monitoramento do comportamento,

atividades ou outras informações, geralmente de pessoas, com o objetivo de influenciar, gerir, dirigir ou protegê-las” (LYON, 2007, p. 1). Por isso, a vigilância também se define como ação política que depende do arcabouço tecnológico disponível.

Baseando-se na experiência disciplinar proposta por Jeremy Bentham, no século XVIII, Foucault valoriza um olhar institucional sobre a vigilância. Entretanto, apesar dessa experiência ter como pano de fundo a dinâmica institucional, ela não se restringiria a esses espaços, mas radicalizar-se-ia, ampliando o poder de vigilância. A proposta de uma vigilância de 360 graus sugere que os vigiados partem do princípio de que podem estar sendo observados a qualquer momento.

O advento do panoptismo marcaria uma transição do tipo de saber anterior, o saber inquisitorial, adquirido pelas práticas judiciárias e predominante ao longo da Idade Média, para o atual, construído a partir da segunda metade do século XVIII através de um conjunto de processos estatísticos de natalidade, mortalidade e longevidade, juntamente com problemas econômicos e políticos, conforme o modelo da “biopolítica” segundo Foucault, na qual se inscreve o “biopoder” como o poder de assegurar a vida: um modo de política que não trata de considerar o indivíduo no nível do detalhe, mas, pelo contrário, mediante mecanismos globais, de fazer agir de tal maneira que se obtenham estados globais de equilíbrio, de regularidade, levando em conta a vida, os processos biológicos do homem-espécie e de assegurar sobre os indivíduos mais do que uma disciplina, uma regulamentação (BEZERRA; PIMENTA; ORMAY, 2014)

Segundo Foucault (1987), uma sociedade marcada pelo dispositivo do panóptico objetiva mais do que disciplinar indivíduos, localizados em determinado espaço. Processos de autoridade legitimada por narrativas, discursos e documentos, como diplomas, currículos e patentes (no mundo militar), associados à modelos arquitetônicos que valorizem a visão institucional para a vigilância, o monitoramento e o controle, podem ser compreendidos como recursos informacionais que orientam e reforçam procedimentos para a domesticação da população, ampliando e determinando a previsibilidade de comportamentos.

Nesse caso, a política de informação é um conjunto de ideias e de ações que se traduz em uma série de dispositivos tecnológicos para mensurar, recensear, monitorar e controlar as relações sociais. Envolve um ciclo, no qual diversas etapas constituem-se de forma interrelacional e, em cada uma delas, novos dispositivos são pensados e implementados para atender à efetividade política.

Permite-se fomentar a ideia da exclusividade sobre determinado território e sua população, prometendo o ordenamento dessas classificações sociais. Então, pessoas são codificadas em números, coletividades transformam-se em amostras, documentadas e classificadas, impondo procedimentos jurídico-administrativos, ou mesmo barreiras físicas,

no caso de muros e cercas, de cotas de refugiados, cartas de permissão para entrada e saída de determinado território, passaportes, revistas em *checkpoints*, escaneamento da íris⁷⁴ e das digitais (*fingerprints*).

A política de informação é produzida no seio do Estado para atender a determinados fins em torno das classificações sociais. As ações do Estado são legitimadas por discursos e crenças que sacralizam as classificações e a existência do princípio que as fundamenta, sem questionamentos (BOURDIEU, 2014, p.39). Assim são determinadas as funções de Estado, quando se relacionam às suas estruturas precípua tradicionais, com fronteiras politicamente definidas, uma população a ocupar seu território e o reconhecimento de outros países.

O Estado deve ter os meios [de fazer pesquisas], ele diz que é obrigatório, que a gente tem de responder. Em seguida, ele deve ter os meios de registrar a informação, de tratá-la (computadores, contabilistas), de pensá-la e dela extrair regularidades estatísticas, relações que são transcendentais aos indivíduos e inconscientes (os indivíduos não as dominam). O Estado se outorga um controle, pela totalização do mundo social, que os agentes sociais não possuem (BOURDIEU, 2014, p.286)

A centralidade do Estado como protagonista na construção da agenda de poder global é efetiva e é marcada pela assimetria na distribuição desse poder. Em pesquisa desenvolvida por Marta Aun (1999), pode-se ter uma noção de como opera as relações de dominação exercidas pelo Estado mais forte, hegemônico, sobre outro Estado, ou um conjunto deles. Esse domínio não ocorre necessariamente de forma direta, mas, como salienta Araújo (1991), pela aceitação de agendas e modelos importados.

Foi o que ocorreu com a UE, que seguiu o receituário neoliberal, demonstrando a assimetria causada pelo *gap* tecnológico-científico e pela produção digital-informática entre os Estados. Valorizou-se uma visão marcadamente infraestrutural e concorrencial da política de informação, levando à uma distorção da agenda europeia, que era mais pautada pela produção de conteúdo. Nessas tensões e disputas políticas, econômicas e comerciais, conformam-se os regimes de informação em âmbito global que, nesse caso, podem conter outros regimes relacionados à perspectiva da mobilidade humana.

⁷⁴ Ver processo nos EUA, em Apêndice A, p.260.

4 REGIMES E POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO: A ESTRUTURA DO PODER GLOBAL

González de Gómez (1997) destaca a existência de um vínculo entre a política de informação e o regime no qual ela está inserida. Em verdade, a autora aponta para uma condição multinível da ação política, que pode se dar nos espaços local, nacional, regional ou global. Pode-se dizer que a política de informação, nesse sentido, determina a conformação de um regime de informação, mantendo-o, reproduzindo-o ou mudando-o e reformulando-o.

[...] o conceito de ‘regime de informação’, que designaria um modo de produção informacional dominante em uma formação social, conforme o qual serão definidos sujeitos, instituições, regras e autoridades informacionais, os meios e os recursos preferenciais de informação, os padrões de excelência e os arranjos organizacionais de seu processamento seletivo, seus dispositivos de preservação e distribuição. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p.34)

Ao falar sobre regime de informação, deve-se considerar as esferas nas quais se constroem suas relações, pois essas são múltiplas. O mais apropriado seria referir-se a vários regimes possíveis a serem construídos de acordo com os diferentes ‘mundos’ de valor. “[O] que é considerado como uma medida primordial de valor em um mundo (ex.: ‘eficiência’ num mundo industrial) pode ser secundária ou de importância mínima em uma outra (ex.: no mundo doméstico das relações familiares)” {tradução do autor}⁷⁵.

Essa realidade multifacetada permite apontar para a análise de um regime global de políticas de informação específico relacionado ao sistema de refúgio, mas que seja aberto às interações com outros regimes de informação construídos em diversas outros campos da vida social. Dentre esses regimes encontra-se o regime de vigilância, o qual reúne dispositivos para o controle em espaços desmedidos, e o regime de informação para o refúgio, que tem, como uma de suas facetas, o gerenciamento e a regulação da mobilidade humana e do processo de elegibilidade do refugiado.

A consideração sobre um contexto forjado por diversas modalidades de regime aponta para uma perspectiva em que a dinâmica é determinada, na verdade, entre regimes ligados a áreas de conhecimento, ou de atividades específicas que podem, ou não, em determinado momento, convergir. Entende-se que o que vincula a informação como elemento socialmente construído à dinâmica das relações internacionais, tendo o fluxo de refugiados como elemento central para proposta de análise, é um regime de política de informação que se faz

⁷⁵ “[w]hat is considered as the key measure of value in one world (e.g., ‘efficiency’ in the industrial world) may be of secondary or minimal importance in another (e.g., in the domestic world of family relationships)” (EKBIA e EVANS, 2009, p. 330).

globalmente, por meio de dispositivos tecnológicos, jurídicos e discursivos, em disputa por grupos em diversos campos sociais. Como destaca Bernd Frohmann,

[...] descrever um regime de informação significa delinear processos agonísticos que resultam em incertas e complicadas estabilizações de conflitos entre grupos sociais, interesses, discursos e mesmo [no uso de, grifo nosso] artefatos científicos e tecnológicos {tradução do autor}⁷⁶.

Dessa forma, a conexão entre os direitos humanos, a partir do tratamento humanitário dos refugiados e a questão da segurança, por meio da vigilância para o controle da mobilidade desses refugiados, dá-se por meio de um regime global de políticas de informação (BRAMAN, 1994; 2006), no qual existe muitas vezes um compartilhamento das informações produzidas entre essas áreas.

Entende-se que os mesmos recursos discursivos, estratégicos e táticos utilizados pelas forças de segurança interna dos Estados — polícias — são compartilhadas, em constante cooperação transnacional entre as burocracias (BIGO, 2002, 2011). Esse compartilhamento muda as noções de fronteiras nacionais e internacionais e permite que a produção e a transferência de informações entre diferentes tipos de instituições possam ser realizadas de forma mais rápida e eficiente. Além disso, pode criar um padrão de produção e uso dessa informação de modo muito semelhante em variadas partes do mundo, por distintos atores sociais, não obstante seu caráter desigual.

A reprodução da ideia de combate ao terrorismo internacional, por exemplo, contém em si o germe da vigilância e do controle do fluxo de indivíduos e grupos que tentam cruzar as fronteiras dos Estados ricos. Tratam-se de procedimentos que alimentam grandes bases de dados em escala global e justificam ações de caráter colonialista nos territórios de países periféricos, impondo uma extra-territorialização das fronteiras nacionais dos países ricos, como são os casos de Mellilah (no Marrocos), no Mali⁷⁷ e em águas internacionais do Mediterrâneo.

⁷⁶ “[...] describing a régime of information means charting the agonistic processes that result in tentative and uneasy stabilizations of conflicts between social groups, interests, discourses, and even scientific and technological artifacts” (FROHMANN, 1995, p. 6).

⁷⁷ O estabelecimento de um centro de informação no Mali, em cooperação entre a União Europeia e o governo do Mali, pode-se dizer, é um caso de externalização de fronteiras por meio do poder dissuasório. O *Centre d’Information et Gestion des Migrations* (CIGEM) atua oficialmente como órgão para o apoio ao migrante refugiado que objetiva seguir para o território europeu. No entanto, extraoficialmente, e de forma sub-reptícia, segundo organizações não-estatais, o Centro funcionaria como um controlador da mobilidade humana, atuando como local de triagem de indivíduos a serem oferecidos como mão-de-obra barata e descartável para o mercado de trabalho europeu, desencorajando a migração para a Europa. O CIGEM funciona como uma fronteira informacional.

Os países centrais partem de objetivos nacionalmente constituídos, muito embora as ações possam ser perpetradas por atores não-estatais, de forma ubíqua, em operações multi-territorializadas. Mas, de uma forma ou de outra, dados mostram que ações terroristas ao longo de quase cinco décadas concentraram-se em sua maior intensidade e letalidade nas regiões mais pobres do planeta⁷⁸. Assim, as bases de dados encontram-se prontas para funcionar como arma de prevenção de incursões consideradas indesejáveis em solo nacional.

Por outro lado, os refugiados utilizam a tecnologia das redes sociais para escapar do monitoramento e encontrar as melhores rotas que escapam ao controle das fronteiras. Ao mesmo tempo em que buscam esses caminhos, os refugiados tornam-se potenciais alvos das burocracias estatais se as corporações privadas que gerenciam as redes sociais forem pressionadas a disponibilizar as informações contidas nas bases de dados.

Ressalta-se que dispositivos que possuem a capacidade de armazenar grandes quantidades de dados, como os supercomputadores instalados e geridos por agências estatais, precisam da grande massa de informação coletada por redes sociais digitais privadas, como o *Facebook*, ou por mecanismos de busca, como o *Google*.

Ergue-se uma teia de poder com relações políticas que podem ser interpretadas de diferentes formas, considerando o modelo e a intensidade dos níveis de dominação constituídos. Assim, o que se conforma como relações globais e transnacionais depende da força dos atores, dos valores estabelecidos e dos graus de institucionalização e de interação entre eles e seus contextos de ação.

As relações estabelecidas entre instituições burocráticas que lidam com segurança policial-militar podem incluir outras instituições ligadas aos direitos humanos, por exemplo, e compartilhar informações entre si para atingir diversos objetivos. Padrões, ideias, discursos e políticas utilizadas num país podem ser compartilhadas por vários outros atores.

Esse é o caso da ideia de segurança, conforme a noção de Didier Bigo (2002, 2011), mas também pode ser realizada em outra área, ou mesmo entre diversas áreas simultaneamente. Para tanto, cabe destrinchar algumas definições sobre os campos onde são construídas as relações políticas.

⁷⁸ Ver cartografia com “concentração e intensidade dos ataques terroristas, entre 1970-2015”, em Anexo 4, p. 253.

4.1 GLOBALIZAÇÃO E TRANSNACIONALIZAÇÃO: AS DUAS FACES DAS RELAÇÕES POLÍTICAS

Considera-se nesta seção que a globalização emerge, por um lado, como uma noção mais abrangente, e inclui macroestruturas políticas, econômicas, comerciais e tecnológicas que viabilizam as relações entre atores políticos e a criação, inclusive, de dispositivos de coleta e transferência de conteúdos dedicados às trocas financeiras, aos acordos internacionais de diversos matizes, às relações cooperativas dos mais variados tipos, e em relação a todos os campos de ação humana e social.

Seguindo a mesma lógica, porém com uma dinâmica diferente, marcada por relações micropolíticas, encontra-se a noção de transnacionalização, baseada nas interações entre atores não-estatais, anteriormente não considerados, como os espaços não-territoriais, mas amalgamados pelo fio invisível da cultura e da identidade.

Pode-se dizer que, além dos espaços físicos, territoriais, com demarcações de fronteiras explícitas, existem também os limites impostos por tecnologias virtuais, produzidas por dispositivos digitais e interativos. Dispositivos que estruturam um poder simbólico, demarcando e esquadrinhando fronteiras invisíveis, mas perfeitamente reconhecíveis por diferenças de cor, etnia, classe, comportamento, imagens, discursos e narrativas.

Marx e Engels (1988) já identificam, em 1888, as condições pelas quais a dinâmica das trocas mercadológicas é forjada, apresentando aquilo que seria a semente da globalização atual, pela expansão do modo de produção capitalista.

Através da exploração do mercado mundial, a burguesia deu um caráter cosmopolita à produção e ao consumo de todos os países. [...] indústrias que não empregam matérias-primas locais, mas matérias-primas provenientes das mais remotas regiões, e cujos produtos são consumidos não somente no próprio país, mas em todas as partes do mundo. [] Em lugar da antiga auto-suficiência e do antigo isolamento local e nacional, desenvolve-se em todas as direções um intercâmbio universal, uma universal interdependência das nações. (MARX & ENGELS, 1988, p.69; 70)

Desde os anos 1960, a literatura acadêmica vem abordando as profundas mudanças pelas quais passa a sociedade contemporânea, permitindo que uma vasta conexão em rede cubra parte do território planetário, considerando o grande avanço das tecnologias de produção, informação e comunicação. Vários termos vêm sendo utilizados para caracterizar esse atual período de transformações, como “sociedade da informação”, de Machlup (1962), em que as TIC dão a tônica das relações sociais, políticas, econômicas, comerciais e do conhecimento; “sociedade pós-industrial”, de Daniel Bell (1976); “sociedade em rede”, de

Castells (1999), na qual uma de suas expressões é o uso da Internet como mais um espaço de trocas; e “economia pós-industrial” ou da “informação”, de Stiglitz (2001).

Todas essas tendências, envolvendo sociedades, culturas, formas políticas e tecnologias, trazem também problemas pelo desdobramento de termos que, muitas vezes, podem significar a mesma coisa. Esse é o caso da “globalização” e da “transnacionalização”. Entende-se que uma reflexão sobre esses termos poderá ajudar na compreensão sobre o posicionamento do regime de informação em esfera global.

A globalização implica, teoricamente, numa integração entre todas as regiões do planeta, num fenômeno que, segundo analistas da área de Relações Internacionais (RI) e historiadores, pode ter se iniciado em outros momentos históricos, como na expansão do Império Romano, ou a partir das Grandes Navegações dos séculos XV-XVI. Entretanto, o marco que prevaleceu foi aquele que indicou a emergência das TIC, e seus impactos no contexto do pós-Guerra Fria.

Além disso, é um processo que se conforma pela adaptação de antigas estruturas políticas, arraigadas em culturas tradicionais, particularistas e fechadas, às redes de interconexão que promove o contato com outras culturas, com as diversas formas de se fazer política, e com a ampliação e a complexificação da cadeia produtiva. Liga-se também com as transformações nas relações culturais, na construção das identidades, na redefinição de territórios, e na constituição de regimes dos mais variados tipos.

Muito do que pode ser identidade e alteridade, nação e nacionalidade, ocidental e oriental, cristão e islâmico, africano e indígena ou soberania e hegemonia revela-se constitutiva das formas de sociabilidade e do jogo das forças sociais que se desenvolvem em âmbito simultaneamente global, regional, nacional, tribal e local (IANNI, 2011, p.248)

Assim, as políticas de informação, que são produzidas por tomadores de decisão nacionais, projetam-se para outras esferas de poder, interligando espaços locais, nacionais, regionais e internacionais. As ideias-força, nesse aspecto, ainda são forjadas por atores historicamente localizados em suas respectivas bases nacionais, guardando diferenças estruturais e funcionais significativas entre elas.

O *gap* político-econômico-industrial-tecnológico-militar entre países acentua-se com a crescente concentração de recursos informacionais, que se desdobram, por sua vez, em domínio geopolítico sobre os fluxos de bens econômicos e financeiros. Ao mesmo tempo, o *gap* é possibilitado e mais intensificado porque a lógica de domínio prevalece na relação entre

Estados, dividindo-se entre produtores de bens manufaturados e exportadores de matéria-prima, assim como entre produtores de informação e consumidores de informação.

Os ciclos de expansão da técnica e do capital, com as revoluções industriais dos séculos XVIII, XIX e XX, ocorridos primeiramente em solo europeu, propiciaram o desenvolvimento e a implantação de lógicas de poder em outras terras e culturas. Processo de matriz ocidental que vem sendo acompanhado pelo caráter complexo dos dispositivos, que servem tanto para a regulação das funções burocráticas, quanto para a vigilância e o controle da mobilidade humana. O cálculo, a mensuração e a estatística que acabaram por forjar o sistema de Estados em interação com outros Estados ou atores de naturezas diversas.

Assim, a arquitetura da política internacional e da economia mundial ecoou o *modus operandi* da política europeia e foi, aos poucos, incluindo, de maneira desigual, outros Estados não-europeus. Segundo Jackson & Sørensen (2007, p.40), “[a] história da Europa moderna é composta de conflitos econômicos e políticos e de guerras entre seus Estados soberanos. Os Estados fazem a guerra e a guerra fez e desfez os Estados”.

Seguem os autores destacando que foi essa forma de fazer política que possibilitou a formação de uma economia e de uma política globais, com as marcantes características da Europa ocidental. Os autores identificam que a expansão do sistema estatal europeu se tornou efetivamente global, na segunda metade do século XIX, como a “difusão de um controle político e econômico” (JACKSON & SØRENSEN, 2007, p.44).

A globalização, vista como processo de interconexão, não significa que implique em um desenvolvimento incluyente, igualitário e estável, mas também expõe tensões, fragmentações e resistências frente ao poder dominante. David Held e Anthony McGrew, no livro “*Globalization/Anti-Globalization*”, de 2006, destacam que a globalização está longe de ser uma experiência uniforme.

A globalização, colocada de forma simples, denota uma escala expandida, de crescente magnitude, de fluxos transcontinentais com impacto profundo e veloz, e de padrões de interação social. Refere-se à mudança ou à transformação na escala da organização humana que conecta comunidades distantes e expande o alcance de relações de poder por todas as regiões e continentes. Mas isso não deve ser lido como uma prefiguração da emergência de uma sociedade harmoniosa ou como um processo universal de integração global, no qual haja um crescimento da convergência entre culturas e civilizações. Por não somente elevar a consciência de que a crescente interconectividade cria novas animosidades e conflitos, pode-se fomentar políticas reacionárias e uma xenofobia profundamente arraigada (HELD & MCGREW, 2006, p.1, tradução nossa).

Existem duas vertentes de pensamento sobre o processo de globalização, segundo Held e McGrew (2006), a saber: cética e globalista. Os céticos posicionam o processo como

um movimento ligado e orientado pela hegemonia estadunidense, que lideraria um bloco de países centrais, com a capacidade de manipular dispositivos de vigilância e de controle.

Neste caso, a globalização seria o mesmo que processo de “americanização”, ou de fortalecimento do “imperialismo ocidental”, que é “um argumento que mantém a primazia do território, das fronteiras, do lugar e dos governos nacionais para a distribuição e a alocação do poder, da produção e da riqueza na ordem do mundo contemporâneo” (HELD & MCGREW, 2006, p.4, tradução nossa).

Para os globalistas, o processo não se restringe à tentativa de dominação ocidental, mas é, contrariamente, uma expressão de mudanças estruturais profundas na esfera da organização social moderna, que se caracteriza por uma ordem não-hierárquica, em um espaço multifacetado, multinível e interrelacional, numa forma fluída e dinâmica.

Apesar da fluidez e da horizontalidade constatadas em vários campos da vida humana, essas são características restritas a algumas áreas, e esse se torna um ponto relevante para a análise sobre a mobilidade humana. Se existe um movimento global, com uma dinâmica ampla o suficiente para derrubar fronteiras, isso só ocorre nas trocas de produtos comerciais, nas negociações mercadológicas e no fluxo financeiro. Entretanto, o mesmo não ocorre com o fluxo de pessoas, combinando historicamente, períodos de avanços e recuos, com políticas restritivas, impondo barreiras e inibições à mobilidade humana.

Apesar da noção sobre globalização estar mais vinculada às questões sociopolíticas e econômicas, não se restringe às mesmas, e pode ser utilizada para qualquer processo totalizante que abarque todo o planeta. Otávio Ianni (2011) deixa entrever a preferência da literatura por certo tipo de análise, e destaca que

[em] lugar de se lançarem em perspectiva estrita, seja sociológica, econômica, política, antropológica ou outra [...] a globalização pode ser vista como um vasto processo não só político-econômico, mas também sociocultural [...] (IANNI, 2011, p.249).

Nesses termos, a globalização define-se pela conexão direta com fenômenos tecnológicos e migratórios, que contribuem para forjar outras noções sobre processos de integração, e que se pode dizer que são subprodutos da globalização, como os movimentos de regionalização e de internacionalização. A formação de blocos regionais, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), e a UE, por exemplo, originam-se a partir de processos assentados em trocas comerciais, dentro da lógica de um mercado comum, mas que alcançam em tempos

atuais grande caráter institucional, promovendo uma série de políticas públicas para a inclusão social.

Numa primeira fase de constituição desses blocos, a agenda focava nos campos econômico e comercial. Com o advento do século XXI, pode-se encontrar blocos com diferentes propósitos de integração e objetivos, mas todos eles, invariavelmente, apresentam como princípio a abertura das trocas comerciais. A forma e o grau de interação política-institucional dos blocos seriam a forma mais avançada de integração, completando um ciclo que evolui da seguinte maneira: 1. área de livre comércio; 2. união aduaneira; 3. mercado comum; e 4. união política. A completude desse ciclo encontra seu exemplo melhor acabado na UE, e com tímido avanço no Mercosul.

Até o ano de 2016, o Mercosul caminhou para um processo mais avançado de institucionalização, com o desenvolvimento de políticas públicas. Uma dessas iniciativas, que tenta se consolidar, está relacionada com a política migratória, e se estrutura por meio da Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH), e pelo Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH-Mercosul).

O IPPDH foi criado em 2009, com a Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) nº 14/09, após a III RAADH, de 2006. Os processos de regionalização transformam-se ao longo do tempo, de forma desigual, seja com a ampliação de políticas integrativas inclusivas, ou com a restrição e a imposição de barreiras ao fluxo de pessoas. Nesse sentido, a regionalização carrega inicialmente muito das propostas embutidas na globalização de caráter neoliberal liderada pelas prerrogativas ideológicas do livre-mercado.

A regionalização torna-se um sub-produto da globalização, contribuindo com discursos e práticas que minimizam o papel do Estado. Ao invés de ser apenas um processo consequente do enfraquecimento do Estado, como destacado na literatura dos anos 1980 e 1990, é, contrariamente, um recurso para que os Estados, em determinado modelo de aliança, possam arregimentar os diversos micro-poderes que os compõem para garantir a defesa de princípios de mercado numa economia globalizada. Regionaliza-se para defender-se mercadologicamente, comercialmente e militarmente, mesmo que essas sejam prerrogativas que se encontrem sob o primado dos usos de recursos de dominação, seja contra outros blocos, ou mesmo contra Estados de um mesmo bloco regional.

Vide o caso do *North-American Free-Trade Agreement* (NAFTA), que reúne economias e realidades sócio-políticas tão díspares quanto Canadá e México. O primeiro apresentando-se como o exemplo mais bem-acabado de bem-estar social, com sua sociedade

gozando dos melhores e mais abrangentes serviços públicos, com altíssimo índice de desenvolvimento humano, enquanto o segundo sofre com endemias típicas de países periféricos, mantidos seus pilares do poder colonial quase intactos.

Processos de colonização e assimetria de poder entre Estados são o reflexo da submissão imposta no jogo geopolítico global. Contexto que é aprimorado ao longo do tempo, com a criação de novas representações de poder, supranacionais, corporativos privados e não-estatais, sem fins lucrativos. Em síntese, para que Estados acumulem poder, existe a necessidade de expandir suas funções, ou utilizando-se de uma perspectiva marxiana, expandir trocas de mercadorias em situações as mais vantajosas possíveis.

De uma forma ou de outra, processos são implementados de forma cada vez mais global, atingindo todos os cantos do planeta, em operações simultâneas, contando com “[...] o rápido aperfeiçoamento de todos os instrumentos de produção, com as comunicações imensamente facilitadas” (MARX & ENGELS, 1988, p.70).

Embora essa tendência globalizante continue a crescer e a se intensificar, é a partir da base nacional que essa expansão capitalista se consolida. E em compasso com essa crescente complexidade econômica, sobressai-se o nascimento de um sistema de Estados cada vez maior e mais interdependente. Sistema que é interdependente por causa da interação de valores políticos, econômicos e culturais, primeira e fundamentalmente entre interesses estatais, transcendendo espaços nacionais e concretizando-se por meio de iniciativas internacionais.

Por sua vez, o conceito de internacionalização está em oposição ao que é nacional, extrapolando normas, costumes e regras desenvolvidos no território delimitado pelo Estado-nação. Não à toa, as relações entre essas formações histórico-políticas chamam-se relações internacionais, remetendo-se à origem dos Estados soberanos em territórios contíguos, na Era Moderna (séculos XVI e XVII), e que conformam o atual sistema estatal global (JACKSON & SØRENSEN, 2007).

A internacionalização também é um processo que se define pela expansão de atividades políticas, econômicas e comerciais. Quando corporações nacionais crescem e ampliam mercados, elas estão se internacionalizando. Ambas passam a fazer sentido se ampliarem suas ações, relacionando-se com outros territórios, práticas, necessidades sociais comuns e consumos. Nesse sentido, esse movimento pode ser realizado por imposição ou por cooperação, sendo, ao mesmo tempo, desigual e complementar.

Este capítulo objetivou estabelecer uma discussão sucinta sobre os processos que conferem sentido à conformação de um contexto global, que pressupõe interconexão e

interdependência. Qual é o sentido do termo, frente a outros termos que significam processos semelhantes, mas que são conceitualmente diferentes? Ao destrinchar essas noções, pode-se compreender e posicionar de forma mais clara a noção de regime global.

Os autores Joseph Stiglitz (2001), Fritz Machlup (1962), Marta Aun (1999) e Manuel Castells (1999) abordam as mudanças nos termos utilizados para definir a sociedade e os efeitos que impactam sobre ela ao longo da história, frente aos desafios impostos pelas TIC. Otavio Ianni (2011), por sua vez, destaca o que confere sentido às contradições numa sociedade globalizada, em que a globalização é um processo mais vasto e complexo do que somente um fenômeno político-econômico.

Fazendo uma ponte com a área de RI, buscou-se em Jackson & Sørensen (2007) uma possibilidade de interpretação histórica sobre o modelo de globalização vigente. Nesse sentido, os autores demonstram que o discurso e a produção de ideias sobre a globalização são predominantemente eurocêntricos, e que o sentido do que se representa como global origina-se de uma difusão do modo europeu de se fazer política. O que não significa que seja um processo homogêneo, mas sim de tensões, conflitos e contradições dentro do sistema de Estados, como apresentado por David Held & Anthony McGrew (2006).

Por isso, destaca-se, no próximo capítulo, uma sintética reflexão sobre o processo de transnacionalização, pois se coloca como relevante para a compreensão sobre o papel de outros atores e elementos na conformação desse contexto complexo, interconectado e interdependente. As relações entre indivíduos e instituições são centrais para a compreensão de como se desenvolvem políticas de informação no sistema de refúgio, e de como se produz essa informação em determinada lógica de poder, pois são as pessoas partícipes das instituições que pensam, projetam, articulam, avaliam e implementam transformações.

4.1.1 A transnacionalização: entre o local e o global

A reflexão sobre a globalização alimenta uma série de outros conceitos oriundos de uma mesma gênese, baseada na interconexão, na interdependência e na interação. Se a noção de globalização passa a ser intelectualmente sistematizada, e efetivamente sentida, por causa do impacto invasivo das TIC na vida social, política e econômica, a transnacionalização surge como outra vertente do pensamento, dessa vez orientada para uma análise, pode-se dizer, mais capilar e menos totalizante do que a globalização.

Focando no campo da mobilidade humana, a Antropologia trata de dar cores a processos nem sempre valorizados pela noção de globalização. Em artigo de Tania Gonzalez

(2013), intitulado “*Transnacionalism*”⁷⁹, a autora destaca a necessidade de criar alternativas de pensamento nos estudos sobre migração, e traz à tona a contribuição da Antropologia produzida nos anos 1990, nos EUA.

Esses estudos são relacionados à área de estudos transnacionais, fundada na obra pioneira de Linda Basch, Nina Glick Schiller e Cristina Szanton Blanc, “*Transnationalism: A new analytic framework for understanding Migration*”, de 1992, que originou a definição do termo. Entretanto, Gonzalez (idem) considera que a melhor definição das autoras se encontra em obra posterior, publicada em 1994, “*Nations Unbound: Transnational projects and the deterritorialized nation-state*”. Nesse caso, Gonzalez salienta que transnacionalização é

[...] o processo pelo qual os imigrantes forjam e sustentam relações sociais multi-entrelaçadas, e que interrelaciona suas sociedades de origem com o assentamento. Chamamos esses processos de transnacionalismo para enfatizar que muitos imigrantes constroem hoje campos sociais que cruzam fronteiras geográficas, culturais e políticas (GONZALEZ, 2013, p.1, tradução nossa).

Na perspectiva do transnacionalismo, a mobilidade humana contribui substancialmente para a interação entre diferentes culturas, identidades e visões de mundo que se tocam e trocam, mas ainda numa tendência um pouco variante àquela da globalização. Um ponto que diferencia as noções de transnacionalização e de globalização é a natureza dos processos de uma e de outra.

Enquanto, na noção de globalização, a tomada de decisão política relaciona-se às articulações de poder em nível macro, por outro lado, a transnacionalização é o resultado da interação entre micro-poderes que se articulam sob os grandes poderes, podendo ser expandidos e modificados rapidamente, envolvendo atores não-estatais, e mesmo Estados que não são nem países de origem, nem países de destino e acolhimento.

[...] o transnacionalismo refere-se a processos como fenômenos abstratos onde agentes não-estatais, tais como país de origem, país de destino e os próprios migrantes, tornam-se atores-chaves, criando, ao menos, uma estrutura triangular. [...] Focando no transnacionalismo de baixo pra cima [...] permite-nos capturar o local e dinâmicas específicas de relações de poder na arena transnacional em certos momentos; portanto, esse processo deveria ser sempre localizado e historicizado (GONZALEZ, 2013, p.1).

As relações entre o local e o global tornam-se mais fluídas, pois as experiências se constroem no espaço de transição, mais do que em pontos fixos de origem e de chegada. As relações sociais são possibilitadas no cruzamento de fronteiras, e fronteiras que se fazem e

⁷⁹ Disponível em: <http://www.itn-cohab.eu/wiki/transnationalism>. Acesso em: 17 de agosto de 2016.

desfazem no momento de passagem, e que nem sempre estão associadas ao nível da macropolítica. As conexões, interações, relacionamentos e redes são possíveis numa escala variável.

Destaca a autora (*idem*, p.2), na citação de Basch *et al.* (p.19), que essas conexões devem ser compreendidas numa análise de contexto global, a fim de “considerar a natureza do local sob as condições da globalização”. Prossegue que existe a necessidade em atentar para a “perspectiva de poder global”, relacionando, como deseja Glick Schiller, os campos sociais transnacionais e o imperialismo, que se define “como a extensão do poder de um regime baseado territorialmente, na vida política, econômica, social e cultural de outros territórios e Estados” (GONZALEZ, 2013, p. 3).

A tônica da análise sobre processos globais, pela lógica da transnacionalização, assenta-se na desigualdade entre esferas de poder e do poder entre os atores. Segundo Gonzalez (*idem*), a migração é o exemplo de uma tendência que relaciona o espaço global com espaços específicos e locais, onde formas econômicas, instituições políticas e modos de vida próprios são impactados e transformados, adaptando-se ou resistindo às influências globais. O espaço urbano, como expressão da localidade, ou da micropolítica, torna-se um ambiente importante para se analisar as interações migratórias transnacionais.

O tecido social urbano é composto pelos migrantes, que trazem aos locais de destino suas práticas e modos de vida, integrando-se mais ou menos com o espaço onde estão assentados, ou impulsionando forças fragmentadoras. De qualquer forma, os migrantes apresentam-se como parte da governança urbana e, mesmo que se encontrem fora de seus territórios nacionais, carregam consigo todos os elementos constituidores de seus territórios de origem, assentando-os em outros territórios.

Com os estudos de Victoria Bernal (2004), que são destacados no artigo de Tania Gonzalez (2013), conclui-se salientando que os processos de globalização e de transnacionalização não excluem as noções de nação e de nacionalismo como concepções obsoletas, mas contrariamente, o Estado continua a promover “redes nacionalistas transnacionais”.

Mesmo aceitando que exista uma realidade complexa, como destacam Held & McGrew (2006, p.8), “isso não significa que o território e o lugar estão se tornando irrelevantes, mas sim que, sob as condições da globalização contemporânea, eles são reinventados e reconfigurados, quando as novas regiões globais e as cidades globais emergem”. A visão globalista, nas palavras de Held & McGrew (*idem*), considera ainda que, em relação aos níveis de análise impostos pela noção de globalização, leva-se a [...]

[...] distinções analíticas mais precisas entre processos de regionalização e de localização, quer dizer, o nexo de relações entre Estados contíguos geograficamente, e o agrupamento de relações sociais dentro dos Estados, respectivamente [...] Por meio da erosão das restrições de espaço e tempo sobre padrões de interação social, a globalização cria a possibilidade de novos modos de organização social transnacional como, por exemplo, redes de produção global, redes terroristas, e regimes regulatórios (idem, p.6; 7, tradução nossa).

Nos estudos migratórios, a noção de transnacionalização apresenta-se numa escala diferente em relação à globalização que, por sua vez, desdobra-se em níveis de interconexão, complementada pelas noções de internacionalização e de regionalização, sendo esta última um dos elementos que estruturam a globalização.

Apresentou-se mais detidamente, nesta seção, a noção de transnacionalização. As autoras Linda Basch, Nina Glick Schiller e Cristina Szanton Blanc (1992) demonstram que a transnacionalização é um processo mais profundo de interação, envolvendo elementos abstratos, e não só estruturais. Focando no campo das migrações, Tania Gonzalez (2013) entende que a mobilidade física carrega elementos que dão sentido à existência e à vivência das pessoas, em determinado local e momento da história. Tenta-se, com isso, responder sobre como se operam as relações interinstitucionais, e como elas podem moldar aspectos comportamentais, por meio de ações práticas em espaços locais e globais.

Todas essas noções, de alguma forma, são parte integrante de um macroprocesso político, econômico, social, cultural, identitário e tecnológico, que está em constante fluxo e transformação. Regimes se entrecruzam, formando uma grande teia, ao mesmo tempo local, nacional, regional, global e transnacional, interagindo de forma sistêmica ou em redes proporcionadas pela infraestrutura digital, traçando as linhas de regime global de políticas de informação.

4.2 INTERAÇÃO ENTRE REGIMES: REGISTROS E FRONTEIRAS

Um regime de informação pode ser entendido também como um regime de vigilância, que pressupõe o monitoramento e o controle sobre os fluxos migratórios por meio das TIC. O conjunto de tecnologias produzido por instituições de pesquisa acadêmica e laboratórios privados, contando com robustos contratos e recursos estatais, envolve dispositivos de vigilância, monitoramento e controle, é parte essencial da gestão das migrações, em um contexto de interação social e tecnológica, de interdependência econômica e de instabilidades políticas, que são características da globalização.

Essa lógica aponta para a existência de formas de controle da mobilidade como, por exemplo, guetos, muros e zonas de espera de passageiros, permeando gradativamente as formas de uso de outros recursos de informação para a vigilância, a contenção e a segregação espacial de amplos grupos sociais.

Pode-se dizer que os dispositivos construídos para delimitar espaços, sejam eles territoriais, culturais, sociais ou políticos, como muros e cercas erguidas para a delimitação de fronteiras, também sejam parte integrante da política de informação, que, de certa forma, informam a alguém que aquele é o limite, e desse limite não se pode ultrapassar, pois estará sujeito a penalidades.

Assim como, no século XI, a armadura e os sinais corporais informavam sobre determinada condição social ou característica físico-biológica de pertencimento do indivíduo a determinado grupo, marcando fronteiras étnicas e culturais, em pleno século XXI, muros e cercas não só continuam a ser utilizados para estabelecimento de fronteiras físicas de separação, segregação ou exclusão social, mas vêm se proliferando em ritmo acelerado em âmbito global.

O tradicional sistema datiloscópico, criado no final do século XIX pelo sérvio naturalizado argentino, Juan Vucetich, tornou-se global quando alcançou quase todas as regiões do planeta, no início do século XX. A vertente policial que caracterizava esse sistema, com registro de marcas biológicas, foi o modelo escolhido para o controle de bens e serviços para os cidadãos.

Em convergência com outros dispositivos, como a antropometria e a fotografia, a datiloscopia compõe o sistema de identificação e controle da mobilidade humana, formando uma extensa rede de oficiais de polícia, juristas e cientistas na América Latina, com visíveis relações técnicas com o continente europeu, o que pode ser denominado como um vasto processo de intercâmbio Atlântico (FERRARI, 2013, p. 45).

A datiloscopia possibilitou um “policiamento coletivo”, considerando modelos estatísticos operados sobre uma concentração demográfica cada vez maior, com grande processo de urbanização e de imigração causadora de “reações negativas no governo e no meio policial” (FERRARI, 2013, p. 49, tradução nossa).

Em 1903, inaugurou-se no Rio de Janeiro, então capital do Brasil, o sistema de datiloscopia, no Serviço de Identificação da Polícia, sob a direção de Félix Pacheco. Num processo que envolvia praticamente todos os departamentos de polícia das capitais dos países do Cone Sul, “a datiloscopia já tinha se tornado uma importante ligação que conectava as forças policiais da região” (FERRARI, 2013, p. 51, tradução nossa).

Reforçado por um conjunto de iniciativas governamentais que incluam a assinatura de um acordo para “o intercâmbio continuado de arquivos da polícia sobre indivíduos que representem uma ameaça à sociedade, os arquivos de qualquer pessoa honesta que possa requerê-los, e de corpos desconhecidos que pareçam ser de estrangeiros” (FERRARI, 2013, p. 51, tradução nossa).

O trato da questão de refúgio como um assunto de polícia aponta para o modelo contemporâneo de identificação e registro de estrangeiros em voga. O sistema de refúgio brasileiro apresentou ao longo do tempo diversas formas de classificar o estrangeiro, e de tratá-lo de acordo com essas classificações, mas sempre mantendo uma lógica policial.

No século XXI, dispositivos de outra natureza passam a fazer parte do conjunto de recursos para a regulação da sociedade, com usos cada vez mais extensivos, como: satélites, cabos de fibra-ótica, Internet, *Closed Circuit Television* (CCTV), salas de comando e controle, *drones*, *Airborne Warning and Control System (awacs)* etc. Todos eles relacionados entre si pelo aparato técnico-científico, que se estrutura por meio de discursos, ideologias e ações práticas, produzindo dados intangíveis, mas que são organizados e transferidos para ações concretas, e, portanto, também possuem tangibilidade.

Processo que se traduz não só pela construção de barreiras estanques, como os muros — entre Israel e Palestina; entre Estados Unidos (EUA) e México; entre Espanha e Marrocos; para delimitação de corredores urbanos em Bogotá e no Rio de Janeiro; para contenção de refugiados na Hungria — mas também pelos programas de vigilância empreendidos por grandes agências estatais de segurança, operacionalmente possibilitados por *drones*, satélites, bases de dados integradas (*Big Data*) etc.

Com a sanção do *Secure Fence Act*, de 2006, sob a gestão do ex-presidente estadunidense George W. Bush (2001-2009), a tendência indica um paralelo entre o fluxo de refugiados, e o crescimento da construção de limites espaciais para a contenção desse fluxo que, nesse caso específico, visa o fechamento da fronteira com o México, permanentemente vigiada por um sistema de câmeras geridas na *world wide web* (www), como demonstra a experiência do *Texas Virtual Border Watch*⁸⁰. Mas também, em relação ao refúgio, objetiva reforçar ações para aprimorar sistemas de identificação, por meio de registro biométrico e informação biográfica, antes, durante e após o processo de acolhimento/elegibilidade.

⁸⁰ “*BlueServo*SM deployed the *Virtual Community Watch*, an innovative real-time surveillance program designed to empower the public to proactively participate in fighting border crime. The *BlueServo*SM*Virtual Community Watch*SM is a network of cameras and sensors along the Texas-Mexico border that feeds live streaming video to www.BlueServo.net. Users will log in to the *BlueServo*SM website and directly monitor suspicious criminal activity along the border via this virtual fenceSM”. Disponível em: <http://blueservo.com>. Acesso em: 26 de outubro de 2017.

Uma perspectiva dialética conduz à estratégia dessa política, em que operam simultaneamente o tratamento humanitário, que concede acolhimento, apoio e abrigo, e também princípios de controle da mobilidade dos refugiados. Uma perspectiva parece não se constituir sem a outra, tendo em vista a complexa interação entre fatores que provocam o refúgio e a ampliação da consciência sobre essa problemática. Sendo assim, aparentemente, o mesmo sistema político que gera o refúgio cria a ambiência de contradições que tenta minimizar seus efeitos.

Portanto, implica em considerar como primordial o empreendimento de uma série de dispositivos para o registro de identificação do indivíduo que atendam às regras, costumes e objetivos da soberania nacional. Ao longo do tempo, esses registros foram se modificando, mas a intenção continuou sendo a mesma, ou seja, a de consolidar o poder dominante de determinada época.

As conexões unem fortemente em efeito os dispositivos materiais, as concepções de identidade individual e as relações de poder, dentro das configurações que formam o que se pode chamar de regimes de identificação, se sucedem umas às outras {tradução do autor}⁸¹.

O que caracteriza esse processo global de cunho informacional/digital é uma lógica ambígua, de ampliação do sistema de refúgio – com suporte jurídico e social – e de simultâneo rechaço, ou banimento dos “indesejáveis”. O que Didier Bigo (2011) denomina de “banóptico”, como um sistema permanente de exclusão sistemática, em espaços não delimitados e, por isso, difíceis de controlar, diferenciando-se do panóptico benthamiano, que se aplica a espaços-limites definidos (ex.: hospitais, escolas, quartéis, prisões etc..).

A noção de ‘banir’ origina-se das Relações Internacionais (RI) e dos Estudos Críticos de Segurança e está em via paralela com os Estudos de Segurança. O banóptico desconstrói algumas das análises do pós-11 de setembro como sendo um período de ‘permanente estado de emergência’ ou como um ‘generalizado estado de exceção’, que reinstalou a questão de quem decide sobre a exceção no coração do debate das RI: quem é soberano e quem pode nomear legitimamente o inimigo público {tradução do autor}⁸².

⁸¹ « *Des liens étroits unissent en effet les dispositifs matériels, les conceptions de l'identité individuelle et les relations de pouvoir, dans des configurations, qui forment ce que l'on peut appeler des régimes d'identification, se succèdent les unes aux autres* » (ABOUT & DENIS, 2010, p. 103).

⁸² “*The notion of ‘ban’ originates from international relations (IR) and critical security studies and is on a parallel track with surveillance studies. The ban-opticon deconstructs some of the post-September 11 analysis as a ‘permanent state of emergency’ or as a ‘generalized state of exception’, which reinstates the question of who decides about the exception in the heart of the IR debate: who is sovereign, and who can legitimately name the public enemy*” (BIGO, 2011, p. 47).

As relações de poder definidas para a vigilância e o controle da mobilidade dos refugiados relacionam-se às agendas políticas e aos modelos tecnológicos orientados para o banimento — daí o termo banóptico, sugerido por Bigo (2011) —, prevendo a segregação, a exclusão e a separação de quem não apresenta os quesitos de elegibilidade para o refúgio. Pois, mesmo que os solicitantes sejam legalmente aceitos, eles podem ser encarados como indesejáveis ou perigosos. O ordenamento global em vigor, e que, de certa forma, se fortalece, é liderado por relações burocráticas transnacionais entre órgãos de segurança, que atuam de forma cooperativa e compartilhada.

As burocracias estatais, e seus tomadores de decisão, relacionam-se de forma transnacional promovendo políticas, ao mesmo tempo, de proteção e de vigilância e controle sobre a mobilidade humana. Apesar da cooperação ser multinível, seguindo desde as normas do ACNUR, passando pelos blocos regionais de poder, quem define suas diretrizes são, em última instância, os Estados, de forma soberana. Nesse sentido, as políticas estruturam-se globalmente, por meio de empreendimentos institucionais que envolvem a cooperação entre órgãos ligados aos direitos humanos e às agências responsáveis pela segurança.

5 O REFUGIADO E O SISTEMA DE PROTEÇÃO AO REFÚGIO: HISTÓRICO E CONCEITUAÇÃO

A dinâmica migratória é uma das principais características da história da humanidade. Desde as primeiras formações humanas, diversos grupos foram impelidos por um motivo, ou por outro, a se deslocarem em busca de melhores condições de sobrevivência e por mais segurança, ou por questões de caráter cultural. Assim, ao falar do fenômeno do refúgio, fala-se de um movimento único, que é o migratório, embora sejam atualmente compreendidos e normatizados como dois movimentos diferentes.

Diversos fatores podem impelir a migração humana, desde hábitos culturais, como o nomadismo motivado por questões de comércio ou modo de vida, até motivações graves, como: escassez de recursos alimentares, catástrofes naturais, ou conflitos bélicos. Tudo aquilo que ameace a vida, ou que se caracterize, simplesmente, por busca de outra natureza, como experiência existencial, religiosidade, e modos de vida. Stuart Hall (2009) destaca que,

Bem antes da expansão europeia (a partir do século quinze) – e com crescente intensidade desde então – a migração e os deslocamentos dos povos tem constituído mais a regra que a exceção [...] “Movimento e migração (...) são as condições de definição sócio-histórica da humanidade” (HALL, 2009, p.53)

O refúgio é uma modalidade de migração normatizada, definida de acordo com concepções jurídicas que a denominam de “migração irregular” (JORDAN, 2002). Existem ainda algumas diferenciações conceituais entre refugiados e migrantes que valem a pena serem ressaltadas. Na definição do ACNUR, faz-se especificamente a distinção entre “migrantes econômicos” e “refugiados”, em que, no primeiro caso, a mobilidade seria impulsionada por uma vontade própria de mudança, por meio de uma escolha. A saída de um lugar em que as condições econômicas não lhes favoreceriam, para um outro local, onde essas condições seriam melhores.

No segundo caso, a mobilidade é feita por coação, determinando questões emergenciais que impelem a fuga das pessoas sob risco de vida iminente. Os indivíduos sairiam por ameaças efetivas, ou percebidas, que pudessem atingir sua própria vida. Assim, não haveria escolha, e essas vítimas seriam categorizadas como indivíduos e grupos vulneráveis e impotentes em busca de auxílio.

Esse fenômeno complexificou-se ao longo da história. Essa complexificação conceitual deu-se também pela ampliação da percepção de um problema que crescia, e passava a ter outras origens que não aquela originalmente determinada pela escassez de

recursos pura e simplesmente, como algo natural, mas também por ações politicamente deliberadas e potencializadas pelas TIC.

Isso ficou mais claro, no entanto, com a sistematização do conceito de refugiados, e da clarividência da problemática, por meio de dispositivos jurídicos e de elaborações teóricas relacionadas às Ciências Sociais e Humanas. Originariamente, as dinâmicas de refúgio, eram percebidas como resultados da violência humana, incluindo conflitos bélicos e perseguições políticas. Mais tarde, todavia, percebeu-se que a violência maior provinha das condições internas aos próprios Estados-nações.

Tradicionalmente, as normas de direitos humanos devem ser, em teoria, providenciadas pelas leis e constituições nacionais para aplicação doméstica, por meio dos órgãos de Estado como uma forma de soberania nacional. Mas como a experiência tem mostrado que não se pode confiar totalmente no Estado para proteger os direitos de todas as pessoas e grupos em sua jurisdição territorial, a ideia de proteção internacional emergiu como um meio de assegurar certos direitos humanos básicos em todo lugar {tradução do autor}⁸³.

A fundação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), em 1863, representou um importante marco para a atuação de agências não-estatais na resolução de problemas dos refugiados, com considerável participação de fontes privadas, e com a pretensão de atuar de forma “independente, neutra e imparcial” (GUERRA, 2011, p.39), não obstante fazer parte da lógica internacional.

Desse tronco da CICV surgiram mais dois outros ramos à medida que os Estados abraçavam esses princípios, formando o Movimento Internacional da Cruz Vermelha: a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha (FIRC), fundada em 1919; e as Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho.

Estatuir um regime que pudesse salvaguardar a integridade da vida humana — ampliando a percepção sobre a problemática em relação aos perigos pelos quais passavam os indivíduos, assim como a identificação de novas ameaças que pudessem elevar o grau e a intensidade do fluxo migratório — entra no horizonte da retórica, embora leve certo tempo para se concretizar. Vem resultando desse processo de institucionalização, uma constante reestruturação das normas, em face da instabilidade política e econômica e da crescente

⁸³ “Traditionally, human rights norms are supposed to be provided by national constitutions and laws for domestic application by the judicial and executive organs of the state as a matter of national sovereignty. But because experience has shown that the state cannot be trusted sufficiently to protect the rights of all persons and groups within its territorial jurisdiction, the idea of international protection emerged as a means of ensuring certain minimum human rights standards everywhere” (NA’IM, 2002, p.15).

vulnerabilidade social nos países-emissores de migrantes, e às incertezas e tensões vivenciadas pelos imigrantes, nos países de destino.

Entre meados do século XIX, até 1918, com o fim da Primeira Guerra Mundial, pareciam que todas as transformações que abalaram o mundo tinham seu nascedouro na Europa. Esse período, de certa forma, demonstrava que a assertiva é verdadeira, já que a grande dinâmica que envolveu os campos econômico, social, político, ideológico, científico e tecnológico, e que transformaram o mundo do século XX, se operou de forma mais decisiva naquele continente.

A Primeira e a Segunda Revolução Industrial, o imperialismo ultramarino europeu, e a Revolução Russa (1917) posicionaram a Europa como centro das experiências político-econômicas mais radicais do moderno mundo capitalista. Todas essas mudanças impactaram determinantemente a vida dessas e de outras sociedades, com crises e conflitos.

No período pós-Primeira Guerra Mundial (1914-1918) houve a primeira tentativa em organizar uma comunidade internacional com a fundação da Sociedade das Nações, em seguida aos Tratados de Paz de 1919. Era um momento de grande instabilidade e mesmo de conflitos na Europa — com destaque para a Revolução Russa (1917-1922); e para a ruína do Império Otomano (1922) —, que geraram “milhares de pessoas deportadas, perseguidas, desabrigadas e vítimas da fome e das enfermidades” (SANTIAGO, 2004)⁸⁴.

Nesse contexto, surge a figura do cientista, explorador e delegado norueguês na Sociedade das Nações, Dr. Fridtjof Nansen (1861-1930). Apesar de sua posição de destaque como cientista, Nansen notabilizou-se por suas ações como um dos primeiros alto comissários para refugiados. No período em que atuou como diretor, criou em 1921, o “Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos”, comumente conhecido como “Passaporte Nansen”, que concedia às pessoas categorizadas como refugiadas ao menos personalidade jurídica, sem conceder, entretanto, garantias de retorno ao seu país de origem, ou estabelecimento em outro país. Essa era uma dificuldade comum por ainda não existir um arcabouço conceitual sobre “refugiado”, e por não contar ainda com um sistema de proteção para tratar adequadamente do assunto.

Sua iniciativa propiciou alertar e traçar recomendações para melhorar as condições das vítimas dos conflitos, principalmente daqueles que se encontravam deslocados, fora de suas terras pátrias. Nessa ocasião celebrou-se uma conferência com representantes de 13 países e

⁸⁴ Capítulo IV: Evolução da Proteção Internacional dos Refugiados em Nível Universal. Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>. Acesso em: 28 de setembro de 2015.

das Sociedades da Cruz Vermelha, “para iniciar um programa de assistência a todas as pessoas deslocadas e que viviam em condições desumanas” (SANTIAGO, 2004). A instabilidade constatada após a crise da balança de poder europeia, entre 1914-1918, reformulou conceitos e perspectivas em vários campos, que apontaram para a emergência do Nazi-Fascismo (1922-1945) e para a eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

A 2ª Guerra Mundial (1939-1945) foi o divisor de águas que orientou sistematicamente a tentativa para responder à questão dos refugiados como forma de preservação da dignidade humana, ganhando corpo com a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e, em seguida, com o lançamento da Declaração dos Direitos Humanos, em 1948. As ações práticas dos Estados-nações e de agências não-estatais basearam-se nesse processo de institucionalização, seguindo a nova dinâmica política que se desenhava no sentido de conter potenciais abusos nos limites internos dos Estados.

Portanto, dentro de uma lógica na qual prevaleciam princípios reservados aos Estados (CANÇADO TRINDADE, 2002), os direitos soberanos estatais estavam acima dos direitos humanos, e os problemas relacionados à pessoa humana eram tratados, de forma restrita, a partir e conforme o pacto estabelecido entre os Estados e seus cidadãos, de acordo com as constituições nacionais. Por isso, a concepção do Direito Internacional Humanitário passa a se relacionar aos direitos das minorias e dos grupos sociais vulneráveis (GUERRA, 2011) que se encontram dentro do ordenamento jurídico interno dos Estados, embora não exerçam obrigatoriedade (HABERMAS, 2002).

As questões relativas à proteção da dignidade humana tornam-se objetos a serem tratados na esfera internacional. O que antes vinculava-se aos limites internos das fronteiras estatais, projeta-se aos limites produzidos pelas relações internacionais.

Quanto à ausência da exclusividade da competência nacional, evidencia-se que essa exclusividade defendida por parte do Estado para a proteção do indivíduo existiu até a Segunda Guerra Mundial. Com o sistema de proteção internacional inaugurado com as Nações Unidas, a proteção do indivíduo vai ocorrer também fora do quadro das relações entre os Estados nacionais (GUERRA, 2011, p.80).

O indivíduo passa a ser sujeito de direito internacional, conforme salientado por Fabio Konder Comparato (1999). Essa talvez seja a mudança mais profunda ocorrida na área do Direito Humanitário, em termos de valores e de sentido. Expressa-se como um valor primeiramente europeu, que se consagra posteriormente quando da formação dos sistemas regionais de proteção de direitos humanos.

A emergência do indivíduo como sujeito portador de direitos e deveres, como um dos atores da política internacional, ganhou força após o sofrimento humano perpetrado na Europa durante a Segunda Guerra, abalando em certa medida o eixo sobre o qual ainda orbita o campo jurídico dos direitos humanos, centrado no Estado.

Consolida-se, portanto, o movimento de internacionalização dos direitos humanos, no qual as relações dos Estados com seus nacionais deixam de ter apenas o interesse doméstico e passam a ser de interesse internacional. (GUERRA, 2011, p.84)

Uma arquitetura que ganhou forma e conteúdo a partir do lançamento da Carta de São Francisco, com a fundação da ONU, a publicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e o lançamento das conferências mundiais de direitos humanos realizadas em Teerã, em 1968, e em Viena, em 1993. Segundo Sidney Guerra (idem), essas iniciativas promoveram o ideário de que “os direitos humanos extrapolam o domínio reservado dos Estados, invalidando o recurso abusivo ao conceito de soberania para encobrir violações [...]” (GUERRA, 2011, p.86) e que preserva a integridade física e psíquica de indivíduos e povos dentro dos próprios Estados, defendendo o princípio da dignidade humana, independentemente de sexo, cor, raça, idioma, religião, cultura, opinião ou outras condições.

Entretanto, apesar do caráter universalista da ONU esquadrihar propostas que, de certa forma, empoderam a sociedade civil e os indivíduos para a busca de direitos, essas mesmas propostas possuem um caráter dialético, dependendo, simultaneamente, de uma arquitetura estadocêntrica para se fazerem integradas e eficientes.

A Carta das Nações Unidas refere-se a eles [**direitos humanos** – negrito nosso], na linha do jusnaturalismo liberal, como constituindo uma dimensão da cooperação entre os Estados e uma questão de interesse geral da comunidade internacional. Do mesmo modo, afirma-se que os mesmos se reconduzem ao objeto da competência da ONU. Igualmente, digno de nota é o fato de a sua proteção internacional ser considerada uma condição para a manutenção da paz. No entanto, esta visão não resultou na sua imediata elevação à qualidade de normas fundamentais da ordem jurídica internacional (MACHADO, 2006, p.366)

A preservação da integridade humana como proposta de um sistema de direito humano internacional também vem enfrentando resistências regionais e locais, por causa da lógica prevalecente da soberania estatal que, por sua vez, impõe condições para a preservação da vida por meio de dispositivos de poder inseridos nos limites constitucionais dos Estados.

A inovação institucional da ONU foi a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em 1950, com a missão de dar suporte, proteção e buscar soluções duradouras para os problemas dos refugiados, em qualquer parte do mundo,

por meio de processo cooperativo entre vários atores. Apesar de se erigir um arcabouço de caráter supranacional, o ACNUR só tem condições de operar se houver a colaboração dos Estados Partes na obediência das normas e tratados que regulam o refúgio, oferecendo, na prática, adequada proteção aos refugiados em seus territórios nacionais. Resulta disso a criação da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, promovendo e velando pelo seu cumprimento.

O *Protocol Additional to the Geneva Conventions*, de 12 de agosto de 1949, sistematizará a questão da categoria refugiados como resultado de conflitos bélicos. Assim, na página 851, no subcapítulo 2.4. “*Definition of refugees*”, é demonstrado que o conceito de refugiados varia de Estado para Estado, dependendo dos modelos de legislação que cada um deles adota. Se o Estado é parte de algum tratado, ou algum outro instrumento jurídico internacional, ele seguirá a definição elaborada por essas normas de caráter universal. Em caso contrário, adotar-se-á a definição estabelecida nacionalmente.

Abaixo, registra-se uma definição mais completa, que inclui perspectivas sociais e políticas, mais do que simplesmente uma definição semântica de refugiado, e que são dadas por instrumentos internacionais, como: a “Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiados”⁸⁵, de 28 de julho de 1951⁸⁶, adicionada mais tarde pelo próprio “Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados”, de 31 de janeiro de 1967⁸⁷, e que foi seguida pelo Protocolo I, da CICV, de “Proteção às Vítimas de Conflitos Armados Internacionais”, de 8 de junho de 1977⁸⁸.

Essa evolução⁸⁹ tornou-se marcante, pois operou uma significativa mudança na definição do status de refugiado e de apatridia, eliminando as restrições de cunho geográfico e temporal, que eram marcantes na definição original do Estatuto de 1951⁹⁰. Entretanto, a definição manteve-se, aplicando-se a qualquer pessoa que

⁸⁵ De acordo com o Artigo 1, Seção A, parágrafo (2).

⁸⁶ ACNUR/ONU: “A Convenção consolida prévios instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados e fornece a mais compreensiva codificação dos direitos dos refugiados a nível internacional. Ela estabelece padrões básicos para o tratamento de refugiados – sem, no entanto, impor limites para que os Estados possam desenvolver esse tratamento”. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>. Acesso em: 21 de setembro de 2015.

⁸⁷ “Com a ratificação do Protocolo, os países foram levados a aplicar as provisões da Convenção de 1951 para todos os refugiados enquadrados na definição da carta, mas sem limite de datas e de espaço geográfico. Embora relacionado com a Convenção, o Protocolo é um instrumento independente cuja ratificação não é restrita aos Estados signatários da Convenção de 1951” (Idem).

⁸⁸ Disponível em: <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=7F20DA942AF6DAABC12563CD004365D6>. Acesso em: 30 de setembro de 2015.

⁸⁹ De forma alguma pretende-se entrar na discussão sobre a perspectiva geracional do direito. A referência recai única e exclusivamente sobre os instrumentos criados e articulados ao longo do tempo histórico que possibilitaram constituir a governança jurídica sobre o status de refúgio e a definição de refugiado.

⁹⁰ A definição tradicional da ONU para refugiados limitava-se aos eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, numa clara referência à Segunda Guerra Mundial, além de centralizar-se no continente europeu. “*Chapter*

[...] devido ao bem-fundado temor de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, participação de um grupo social particular ou de opinião política, que esteja fora do país de sua nacionalidade e seja incapaz ou, devido a tal medo, esteja impossibilitado de se beneficiar da proteção daquele país; ou quem, não tenha uma nacionalidade e esteja fora do país de sua residência anterior como resultado de tais eventos, esteja incapacitado ou, devido a tal medo, esteja impossibilitado de retornar a ele {tradução do autor}⁹¹.

Os acontecimentos no cenário internacional, desde a Primeira Guerra Mundial, e as ações de agências, como a CICV, resultaram no pensar e na aplicação sobre o Direito Internacional como instrumento sistemático de amparo à integridade humana. Cabe ressaltar, além disso, que a concepção de refugiado não se atém ao movimento migratório entre países, mas também ao movimento de pessoas por diferentes regiões num mesmo território nacional.

Atualizações sobre o conceito de refugiado vem sendo feitas ao longo da história, incluindo tempo, espaço e motivações, contemplando “situações novas e não cobertas pela referida norma internacional [**Convenção de 1951**]” (GUERRA, 2011, p.50). As novas percepções incluem, por exemplo, refugiados por catástrofes ambientais (causadas, ou não, pelo ser-humano), chamados de refugiados ambientais. A ampliação da agenda dos refugiados encontra-se bem sinalizada no pensamento de Talavera e Moyano (2002):

O conceito de refugiado tal como é definido na Convenção [**ACNUR, 1951**, negrito nosso] e no Protocolo [1967, negrito nosso] constitui uma base legal apropriada para a proteção dos refugiados através do mundo. Isto não impede a aplicação de um conceito de refugiado mais amplo. Ambos conceitos de refugiados não deverão ser considerados como mutuamente excludentes. O conceito ampliado deverá ser melhor considerado como um instrumento técnico efetivo para facilitar sua ampla aplicação humanitária em situações de fluxos massivos de refugiados {tradução nossa}⁹².

*I - GENERAL PROVISIONS: Article 1 - Definition of the term "refugee"*B. (1) For the purposes of this Convention, the words "events occurring before 1 January 1951" in article 1, section A, shall be understood to mean either (a) "events occurring in Europe before 1 January 1951"; or (b) "events occurring in Europe or elsewhere before 1 January 1951"; and each Contracting State shall make a declaration at the time of signature, ratification or accession, specifying which of these meanings it applies for the purpose of its obligations under this Convention". Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfRefugees.aspx>. Acesso em: 30 de setembro de 2015.

⁹¹ “[...] owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it” (OHCHR, 1951⁹¹).

⁹² “El concepto de refugiado tal como es definido en la Convención y el Protocolo constituye una base legal apropiada para la protección de los refugiados a través del mundo. Esto no impide la aplicación de un concepto de refugiado más amplio. Ambos conceptos de refugiados no deberán ser considerados como mutuamente excluyentes. El concepto ampliado deberá ser más bien considerado como un instrumento técnico efectivo para facilitar su amplia humanitaria aplicación en situaciones de flujos masivos de refugiados”. (TALAVERA; MOYANO, 2002, p.317).

Existe uma complementariedade entre os fatores que definem a condição de refugiado. Nesse sentido, fatores ambientais não poderiam estar separados dos socioeconômicos ou mesmo dos políticos, causados pela ação humana, como: desastres naturais; projetos de desenvolvimento que alterem o meio ambiente; mudança progressiva do meio ambiente; acidentes industriais; e consequências ambientais decorrentes de conflitos.

A mudança de perspectiva teve lugar com o lançamento de dois estudos: o primeiro com a publicação do “Relatório Mundial de Desastres”, pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, em 1999; e o mais recente, lançado por especialistas da Universidade das Nações Unidas, no “Dia da Redução de Desastres”, em 11 de outubro de 2005. Ambos oferecem a possibilidade de ampliação da definição de refugiado, considerando os impactos de fatores ambientais naturais, como: degradação da terra, desertificação, queda na fertilidade dos solos, secas, desflorestamento, enchentes etc. Além disso, existem os tipos de deslocamentos não restritos àqueles entre países, mas incluindo também aqueles realizados dentro das fronteiras nacionais, que devem ser levados em consideração para a definição de refugiados.

Cria-se, dessa forma, um sistema pioneiro de proteção aos direitos humanos, com o lançamento da Carta Constitutiva das Nações Unidas, em 1945, que inclui diversos tratados internacionais, como: a Carta Internacional de Direitos Humanos, incluindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto de Direitos Civis e Políticos, e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Além disso, complementa-se com as seguintes convenções: Convenção sobre discriminação racial; Convenção sobre os direitos da mulher; Convenção sobre a tortura; Convenção sobre os direitos da criança, entre outros.

Para que esse conjunto de normas entrem em vigor é fundamental a garantia de uma atuação cooperativa intergovernamental. Vem à tona, novamente, a questão dialética do papel dos atores num contexto de redefinição política internacional em transformação. A formulação de tratados internacionais ainda depende das estruturas constitucionais dos Estados, e de suas prerrogativas jurídicas para a realização da proteção dos direitos humanos. Isso fica claro quando da elaboração dos seguintes pactos, ambos acordados no ano de 1966: de direitos civis e políticos, e de direitos econômicos, sociais e culturais.

Todos os direitos e liberdades são indivisíveis e interdependentes. O sistema das Nações Unidas não os ranqueiam em qualquer hierarquia ou qualquer ordem de prioridade. No entanto, nós podemos classificar direitos em diferentes categorias, eles são todos complementares uns aos outros. Eles também são inter-relacionados. Nenhum conjunto de direitos tem prioridade sobre o outro. De fato, o final da Guerra Fria e das confrontações ideológicas Leste-Oeste significou que as teses que tem estado em torno da origem das Nações Unidas são as de que os direitos estão inter-relacionados em nível internacional. Distinções tais como aquela entre a

coerção imediata dos direitos civis e políticos e a implementação progressiva de grupos econômicos, sociais e culturais são realmente “direitos” enquanto o outro não é {tradução do autor}⁹³.

Essa noção do direito internacional é congruente com a própria dificuldade teórica e prática em delimitar, nos dias hoje, questões que são de competência exclusiva dos Estados-nação, quando, e se, ocorrerem nos limites internos de suas fronteiras, daquelas que não seriam de competência de Estado algum, pois ocorreriam em espaços externos a qualquer limite fronteiriço nacional. Nesse último caso, o que se convencionou denominar de espaço de jurisdição internacional. A dinâmica migratória humana, como outros eventos, abala em muito as consolidadas noções sobre fronteiras, impondo traçar alternativas administrativas e jurídicas para tratar do tema humanitário.

Nos primeiros anos do século XXI, o quadro aberto no cenário internacional demonstrava que um rearranjo estava em curso, seja pelas intervenções militares em espectro cada vez mais amplo, principalmente sobre a Ásia Central, seja pelos governos de caráter mais progressista que passavam a dominar o cenário político sul-americano, valorizando políticas efetivas de inclusão social.

Nesse contexto de esperanças e tensões, a questão migratória ganha relevo, enriquecendo o imaginário do senso comum e desafiando os tomadores de decisão governamentais. Ao tempo em que novas esperanças são depositadas pela possibilidade de um mundo mais equilibrado, abre-se também um período de graves violações dos direitos humanos em nome da percepção de aumento exponencial, e em crescimento, de deslocamentos e pedidos de refúgio, já considerado o maior da história, superando até mesmo os números da Segunda Guerra Mundial⁹⁴, de acordo com a narrativa midiática.

Como uma questão política, a migração internacional move-se do campo da “baixa-política” (ex.: problemas de governança doméstica, especialmente o mercado de trabalho e as políticas demográficas) para o campo da “alta-política” (ex.: problemas que afetam as relações entre Estados, incluindo questões de guerra e paz) {tradução do autor}⁹⁵.

⁹³ “All rights and freedoms are indivisible and interdependent. The UN system of human rights does not rank them in any hierarchy or any order of priority. Though we may classify rights in different categories, they are all complementary to each other. They are also inter-related. No set of rights has priority over the other. In fact, the ending of the Cold War and the ideological confrontations of East-West has meant that the thesis which has been around from the beginnings of the United Nations, is that the rights are inter-related at the international level. Distinctions such as that between the immediate enforcement of civil and political rights and the progressive implementation of economic, social and cultural group is really ‘rights’ while the other is not” (VIJAPUR, 1999, p.16).

⁹⁴ Disponível em: <http://www.dw.com/pt-br/mundo-vive-maior-crise-de-refugiados-desde-a-segunda-guerra-diz-anistia/a-18518346>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2017.

⁹⁵ “As a policy issue, international migration has moved from the realm of “low politics” (i.e., problems of domestic governance, especially labor market and demographic policies) to the realm of “high politics” (i.e.,

Esses dispositivos, no entanto, só podem ser compreendidos em relação direta com as definições de refugiados que são elaboradas nos diversos contextos históricos, sociais, políticos e culturais. O que, de certa forma, converge para a tentativa de construir um sistema universal de direitos humanos, em meio a pressões dos Estados por mais vigilância e controle dos fluxos de refugiados (HOLLIFIELD, MARTIN e ORRENIUS, 2014).

O controle do refugiado e a viabilização de mecanismos para o tratamento do refúgio, passam a ser preocupações inerentes ao próprio domínio sobre determinado território, mas em relação direta com outros espaços de poder, não necessariamente ligados ao território nacional. Assim, embora a mobilidade humana seja um fenômeno que possa ser controlado por sistemas de identificação e registro de entradas e saídas já consolidadas pelas burocracias estatais, com a participação de sistemas operados por outros atores, não é algo que se restringe à garantia dos limites territoriais soberanos.

Existe uma certa ordem global, que envolve a construção de discursos e narrativas de legitimidade em torno de problemas diversos, a partir da estruturação de dispositivos comuns operados em escala transnacional. A partir do momento em que determinados efeitos sejam provocados, ou, ao menos, percebidos como ameaças, dispositivos passam a ser acionados e legitimados, como: arquivos, bases de dados e *big data*. Sistemas de informação que tem por objetivo a prevenção do perigo, de minimização dos riscos, e a redução de incertezas por meio do cálculo, da medida, da precisão e da sistematização, mas também para garantir direitos (CAPLAN e HIGGS, 2013).

O pensamento sociológico observa a existência de uma sociedade de risco (BECK, 2011) em que tudo, ou quase tudo, tende a ser calculado para prevenção, inclusive os fluxos migratórios (BOURDIEU, 2014). Mas como se manifestam as modalidades de risco em determinados contextos históricos? Por exemplo, do início do século XX até a Segunda Guerra Mundial, iniciativas voltadas para o acolhimento de refugiados determinavam-se de forma pontual, e configuravam-se como políticas regionais. No final da Segunda Guerra Mundial (1945), era possível adequar-se a esses fluxos por meio dos novos espaços urbanísticos, da concessão de documentos especiais (ex.: passaportes) e de registros cuja classificação estava voltada para grupos étnico-nacionais específicos.

O exemplo do passaporte Nansen demonstra essa história, com o atendimento aos refugiados russos e armênios em deslocamento, enfrentando todas as restrições impostas pelas

problems affecting relations between states, including questions of war and peace)” (HOLLIFIELD, MARTIN e ORRENIUS, 2014. Pos. 468).

tecnologias de comunicação e transportes da época. Aliás, cada época pode, de certa forma, ser definida pela tecnologia disponível para que as pessoas possam se informar, comunicar e locomover.

Com o fim da Segunda Guerra o fluxo de refugiados excedeu, por um motivo ou outro, a cifra de 50 milhões⁹⁶ de pessoas, em sua maioria de deslocados internos no próprio continente europeu. A crença sobre a existência de uma pressão demográfica contribuiu para o surgimento de duas propostas de gestão para a proteção de refúgio em esfera global, a serem apresentadas na próxima seção.

Nesta seção, realizou-se uma discussão histórica e conceitual sobre o refugiado e o sistema de refúgio, enfatizando inicialmente a evolução dos mecanismos que conformaram esse sistema. Partiu-se de autores do pensamento social, como Stuart Hall (2009), Norbert Elias (1994) Pierre Bourdieu (2014), Perry Anderson (2008) e Jordan (2002) para destacar o processo de legitimação do poder e de sua natureza.

O sistema de proteção do refugiado também é estruturado, por meio de mecanismos jurídico-institucionais supranacionais, embora sejam efetivados na prática pela relação entre os Estados, orientados por questões de soberania nacional, como salientam os autores Abdullahi Na'im (2002), Sidney Guerra (2011), e Jaime Ruiz de Santiago (2004).

O reconhecimento sobre a necessidade de proteger o refugiado também foi contemplado pela emergência e consolidação do campo de Direito Internacional Humanitário, como atesta Sidney Guerra (2011) e Abdulrahim Vijapur (1999). Campo este que envolve uma série de outras questões, possibilitando a abertura da agenda sobre o refugiado e a questão do refúgio, conforme destacado por Fabián Talavera e Luís Moyano (2002).

Jonatas Machado (2006) demonstra que existe uma resistência à ideia de universalidade proposta pelo campo de Direitos Humanos, tendo em vista a constante tensão com os princípios de segurança nacional. Para James Hollifield *et al.* (2014) isso se constitui como uma questão de *high politics*, considerando que as questões referentes às migrações humanas se encontram além dos limites internos aos Estados.

Fez-se a relação entre esta seção e as seções precedentes, através da discussão sobre o impacto do refúgio nos tradicionais mecanismos de poder, articulando questões políticas, legais e sociais para demonstrar como foram constituídos o conceito de refugiado e a compreensão sobre o sistema que o protege.

⁹⁶ *The UN Refugee Agency*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/53a155bc6.html>. Acesso em: 13 de setembro de 2016.

Entende-se que o discurso que legitima a ideia de uma “crise de refugiados”, retomando Bourdieu (2014), justifica a potencial produção de insegurança e de risco. A legitimação para a construção de um sistema de refúgio que seja humano e seguro para o país receptor está no centro do processo que classifica os refugiados, o que depende da forma como vêm se estruturando as instituições do sistema de refúgio.

5.1 A ESTRUTURA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO SISTEMA INTERNACIONAL DE REFÚGIO E A CLASSIFICAÇÃO DE REFUGIADO

Segundo Rieko Karatani (2005) existe uma pulverização institucional que cuida da questão migratória, constatada no fim da Segunda Guerra, e que se tornou marcante para as definições construídas sobre a mobilidade humana. O autor mostra que a problemática de fundo se refere à própria distinção classificatória que fora artificialmente criada entre “migrantes” e “refugiados”, e que, por sua vez, estruturou o sistema de proteção e as diferentes formas de tratamento em relação a eles.

O sistema de proteção inferido pelo autor foi resultado do embate entre os EUA, que defendia que os Estados, de forma unilateral e soberana, definissem suas próprias políticas migratórias, e as instituições supranacionais representadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) que defendiam políticas cooperativas, em que as tomadas de decisão fossem compartilhadas entre diversos atores, além dos Estados.

Como a proposta estadunidense valorizava cotas, de acordo com as necessidades do mercado de trabalho do país, e defendia que cada Estado formulasse sua própria política de imigração, o apoio à criação e manutenção da *International Labour Organization* (ILO) tornou-se prioritário, não obstante a tensão entre as agendas políticas. Embora a ILO tenha funcionado no seio da administração da ONU, sua existência só foi possível pelo suporte financeiro concedido pelas potências da época: EUA e Reino Unido (RU). Então, o processo de construção de uma pretensa governança global foi resultado de um conflito entre duas visões: uma visão nacionalista, liderada pelos EUA; e outra integracionista, com base na cooperação entre diversas instituições.

A primeira visão contemplava o interesse nacional estadunidense, a partir da divisão e classificação da mobilidade humana entre migrantes e refugiados, para que o tratamento fosse orientado de acordo com os interesses políticos desta super-potência; a segunda visão proposta defendia uma perspectiva em que o tratamento da mobilidade humana fosse integral, sem promover distinções entre as formas dessa mobilidade. Consolida-se um regime

internacional fragmentado, onde se valoriza o tratamento específico de diversas questões sobre os migrantes e refugiados, em detrimento de uma forma unificada, cooperativa e interinstitucional, na arena política internacional.

A ILO dedicou-se aos migrantes econômicos e a ONU aos refugiados, mas num contexto ainda restrito pelo que ocorria na Europa. O autor lembra que a proposta que vingou, e que vem traçando os rumos do regime global das migrações, foi a dos EUA, após as conferências de Nápoles e de Bruxelas, em 1951. “Da perspectiva do governo dos EUA, o principal objetivo era limitar a influência internacional sobre a migração nacional e as políticas de refugiados tanto quanto possível” {tradução do autor}⁹⁷.

A distinção e o tratamento conferidos aos tipos de mobilidade humana mostram-se incompatíveis com os novos padrões migratórios, seja pela crescente quantidade de pessoas em deslocamento, seja pela diversificação dos padrões de deslocamento, tornando “impossível distinguir entre os vários grupos de pessoas em movimento e a aplicação de uma política bem-sucedida e customizada para tais grupos” {tradução do autor}⁹⁸.

No seio dessa complexidade reside o anseio dos EUA em ditar sua própria agenda para o controle dos refugiados, sem ter que dar satisfação sobre seus objetivos geopolíticos de maior vulto, e uma forma de propaganda que, ao estabelecer distinções, operava de acordo com a perspectiva da Guerra Fria (1947-1991).

As diferenças classificatórias eram parte integrante de um rol de práticas e discursos que enfatizavam as diferenças entre os Estados perseguidores, inimigos da liberdade, opressivos, e, portanto, ponto de origem dos refugiados; e aqueles Estados receptivos, sob a liderança estadunidense, que valorizariam a liberdade e os direitos humanos, criando as oportunidades geradas pelo capitalismo liberal. Karatani (2005) aponta para uma cronologia do método para o controle de fronteiras, que tem início antes mesmo da Primeira Guerra Mundial.

Uma série de barreiras dificultavam a mobilidade humana internacional, como são atestadas as restrições à imigração impostas pelos EUA. Os EUA, até aquele momento, eram o país mais receptivo aos migrantes, mas o que orientou sua nova agenda, e influenciou na condução de outros países, foi a defesa da prerrogativa dos governos em exercer sua jurisdição sobre as políticas migratórias, sob a ideologia da soberania nacional.

⁹⁷ “From the perspective of the US government, the main goal was to limit international influence over national migration and refugee policies as much as possible” (KIRATANI, 2005, p. 517).

⁹⁸ “[...] impossible to distinguish between the various groups of people on the move and to apply a customised and effective policy to them” (KARATANI, 2005, p. 518).

Esse controle tornou-se crescentemente sofisticado (KARATANI, 2005; TORPEY, 2000; HOLLIFIELD *et al.*, 2014) em fins da Primeira Guerra, com o suporte da opinião pública estadunidense em defesa da restrição à entrada de novos imigrantes, e, mais tarde, com a crise econômica de 1929. No período Entre-Guerras, a compreensão sobre a importância em se desenvolver uma perspectiva multilateral para o tratamento da questão migratória ganhou tímido relevo sob os auspícios da ILO, quando o “*The Permanent Migration Committee*” e um esquema de financiamento internacional das migrações foram estabelecidos, nos anos 1940.

Além de considerações sobre a emergência do acolhimento por motivo de perseguição, deveriam ser tratadas também as migrações por motivos econômicos, num momento em que a Europa encontrava-se em escombros. Estabeleceu-se uma coordenação ILO-ONU, ao redor das quais gravitavam outras agências (ex.: BIRD, Unicef etc.) que tratavam indiretamente da problemática migratória, resultando em dois níveis de classificação da situação de “migrantes”: como trabalhadores, sob o mandato da ILO; e estrangeiros (*aliens*), sob mandato da ONU.

Forjaram-se, dessa maneira, grupos técnicos de trabalho para a consulta interagências, com base na troca de informações para o desenvolvimento de um programa coordenado de assistência técnica internacional. As resoluções propostas na “*Preliminary Migration Conference*”, nos anos 1950, sobre o papel da ILO foram endossadas pelas principais potências (França, EUA e Reino Unido). No entanto, a tendência à uma coordenação institucional mais ampla não agradou aos EUA e ao Reino Unido, que enxergavam nesse movimento uma ameaça às suas soberanias em “selecionar imigrantes de acordo com seus próprios padrões” {tradução do autor}⁹⁹.

O papel dos EUA, como líder de uma proposta que valorizava a tomada de decisão nacional, não foi linear, ou pacífica, como faz supor a posição do País frente às instituições internacionais. Os eventos internacionais sucederam-se e forçaram a mudanças na agenda estadunidense, promovendo também maior abertura para proteção dos refugiados. A pressão migratória causada pelo início da Segunda Guerra, em 1939, e a revelação sobre o extermínio de judeus no Nazismo, em 1942, influenciaram decisivamente os EUA para que tomassem medidas mais severas.

Duas instituições tomaram vulto: a *Intergovernmental Committee on Refugees* (ICGR), que foi revitalizada para exercer ações de reassentamento permanente; e o

⁹⁹ “[...] to select immigrants in accordance with their own standards” (KARATANI, 2005, p.526).

estabelecimento da *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), com o objetivo de “promover e supervisionar a repatriação de milhões de ‘pessoas deslocadas’ sob controle dos Aliados” {tradução do autor}¹⁰⁰. Como os custos para a manutenção dessas instituições, com todas essas ações em curso, eram muito elevados, os EUA consolidaram-se como única força capaz de manter e, conseqüentemente, de orientar as políticas migratórias globais.

Esse foi um processo que não obteve êxito pela falta de recursos e de eficiência das agências controladas pelos EUA, provocando o fim dessas agências. Sob a orientação ideológica da Guerra Fria, aparentemente todos os esforços eram feitos pelos EUA para denegrir a imagem do bloco comunista, apontando-os como as principais causas dos movimentos de refúgio no período do imediato pós-Guerra, “encorajando mais saídas de pessoas, para que a credibilidade desses pudesse ser arranhada” (KARATANI, 2005, p. 529, tradução nossa).

Apesar do fracasso das iniciativas anteriores, os EUA continuaram dando as cartas, mesmo que uma agência da ONU tenha sido estabelecida em comum acordo. A *International Refugee Organization* (IRO) sofreu com o mesmo problema das outras agências, pois mudaram-se os arranjos administrativos, mas continuou-se com o mesmo regime. Apesar dos recursos administrativos passarem pela supervisão da ONU, a maior parte da renda operacional ficava sob controle dos maiores apoiadores da IRO: EUA e RU.

De facto, os Estados, no exercício dos seus direitos de soberania, definem políticas migratórias, mais ou menos restritivas, ao estabelecerem e controlarem quem pode entrar e permanecer no seu território e, subsequentemente, pertencer ao todo nacional. No exercício destes direitos, os Estados promulgam e implementam legislação que visa regulamentar os seguintes aspectos da relação cidadão estrangeiro/Estado nacional: entrada, permanência, aquisição de nacionalidade e expulsão do território nacional (BAGANHA, 2005, p.30)

A IRO tratava de encontrar uma solução para a massa de pessoas em deslocamento do leste para o oeste, ou seja, de gerir o fluxo de refugiados internos do continente europeu. Mas o objetivo dessa agência era voltado para a alocação de recursos humanos no mercado internacional de trabalho, em coordenação com as necessidades internas dos potenciais Estados receptores, tentando resolver o excedente populacional na Europa.

Por isso, a classificação de refúgio, nessa época, sofreu adaptações, retirando um tanto do caráter de “perseguição”. O que orientava esses objetivos eram interesses nacionais,

¹⁰⁰ “[...] to promote and oversee, this time, the repatriation of the millions of ‘displaced people’ under Allied control” (KARATANI, 2005, p.528).

principalmente da única potência ocidental (EUA), como forma de compensar o investimento deste país na sustentação do sistema internacional de proteção do refugiado. Muito mais do que por questões humanitárias, os países sob liderança estadunidense o faziam para cobrir suas demandas laborais.

Todavia, o caráter permanente do fluxo de refugiados, a dependência de políticas geridas basicamente por interesses do mercado de trabalho e os crescentes encargos das operações da IRO contribuíram para que a sugestão estadunidense ganhasse terreno em relação a mudanças institucionais em torno de uma solução permanente para refúgio.

A agenda dos EUA continua a direcionar as políticas para a gestão das migrações. “Como destacado por importantes pesquisadores, o custo de proteção ao refugiado foi só um aspecto das preocupações do governo dos EUA. Mais importante foi a maneira de quem controlava as atividades” {tradução do autor}¹⁰¹. Valoriza-se, assim, a negociação bilateral, em detrimento da cooperação institucional.

Com o fim da IRO, a nova proposta contempla a ILO como instituição responsável por cobrir as ações relacionadas aos refugiados, por meio da *Migration Administration*. Essa assistência internacional foi considerada fundamental, pela característica da migração europeia à época, facilitando “não somente a migração intra-europeia, mas também a migração inter-regional, entre a Europa e outros continentes” {tradução do autor}¹⁰².

Logo após a Conferência de Nápoles, os EUA propuseram e, de fato, foi realizada uma conferência em Bruxelas, dando origem à uma organização intergovernamental, que vinha a legitimar a proposta estadunidense de resolução da questão migratória a partir de negociações ponto a ponto. Neste momento, foca-se muito mais em um plano restrito à solução da crise europeia.

O isolamento promovido pelos EUA em relação às nações comunistas era claro e desejável para os planos estadunidenses, considerando a possível influência que a ideologia comunista poderia exercer sobre todo um continente destroçado pela Guerra e com grande taxa de desemprego. “Em suma, sem o apoio ativo dos países mais poderosos, tais como os

¹⁰¹ “As prominent researchers point out, the cost of refugee protection was only one aspect of the US government’s concerns. More important was the matter of who controlled the activities” (KARATANI, 2005, p. 531).

¹⁰² “not only inter-European migration but also intra-regional migration between Europe and other continents” (KARATANI, 2005, p. 534).

EUA e o RU, o plano da ILO-ONU teria sido destinado ao fracasso que qualquer jeito, não importa quão nobre o princípio por trás dele {tradução do autor} ¹⁰³.

No início do século XXI, destaca-se que os eventos do 11 de setembro de 2001 marcaram uma mudança nesse regime, não porque tenha sido algo novo. Esses eventos reforçaram uma lógica já em vigor, que é a demanda permanente pela “segurança nacional” e que coloca sempre em xeque os direitos dos migrantes e refugiados ¹⁰⁴, como um fator de instabilidade e insegurança globais (BIGO, 2002, 2011; CASTLES *et al.*, 2003; NAÏR, 2016). “A segurança nacional é parte da segurança global, e pode ser desafiada pela emergência do ‘novo problema’ de prover segurança globalmente” {tradução do autor} ¹⁰⁵.

Um regime das migrações, nesse sentido, deve ser compreendido a partir de diversas relações com outros regimes que envolvam questões de caráter global, e não ser tratado a partir de um único tema, como, por exemplo, um regime de informação pura e simplesmente. Ou seja, um regime global de políticas de informação no sistema de refúgio também se estrutura em conformidade com um regime de proteção aos refugiados, assim como em relação a um regime de vigilância, podendo ser de forma reservada ou colaborativa. Pensando nos regimes globais como construções sócio-políticas projetadas num espaço integrado, porém não absoluto, pode-se concebê-los como redes multicêntricas, multicamadas e interativas, vulneráveis a diversos interesses.

Propôs-se, nesta seção, demonstrar como foi o processo de estruturação do sistema de refúgio que perdura até os dias de hoje. Articula-se, assim, o conceito de refúgio com os critérios de classificação adotados para os refugiados, tendo em vista a perspectiva política que estabeleceu o ordenamento institucional do sistema de proteção. Foca-se, principalmente, na discussão estabelecida por Rieko Karatani (2005) sobre o embate entre duas propostas que emergiram no pós-Segunda Guerra, e que, de certa forma, explicita a instabilidade política do sistema de refúgio.

Nota-se um sistema que se propõe universal, marcado pela pulverização de tecnologias sócio-jurídicas, administrativas e informacionais e pela ambivalência entre o tratamento humanitário para o acolhimento e o controle da mobilidade humana, o que se destaca através das citações de Maria Baganha (2005), John Torpey (2000), Hollifield *et al.*

¹⁰³ “*To sum up, without the active support of major countries such as the US and the UK, the ILO-UN plan would have been doomed to fail anyway, no matter how honourable the principle behind it*” (KARATANI, 2005, p. 540).

¹⁰⁴ Ver: BIGO, Didier. “Migration and Security”. In: KARATANI, 2005.

¹⁰⁵ “*National security is part of global security, and may be challenged by the emergence of the ‘new problem’ of delivering security globally*” (BIGO, 2013, p.157).

(2014), Bigo (2002, 2011) Stephen Castles (2003) e Sami Nair (2016) sobre tipos de migração e a conformação do poder. Sistema que se orienta por uma série de definições e de práticas, que se interconectam por processos decisórios políticos, articulando sistemas regionais de direitos humanos, dentre eles, o Sistema Regional Americano.

5.2 A DEFINIÇÃO DE REFUGIADO NO SISTEMA REGIONAL AMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

O conceito de refugiado como *status* político-jurídico estabelecido pelo Estatuto de 1951 e pelo Protocolo de 1967 vai ao encontro do conceito de Asilo Político Territorial. Todo aquele que, por “fundado medo de perseguição em virtude de motivos étnicos, religiosos ou políticos” (CASELLA, 2001, p. 20), encontra-se fora de seu território nacional e não pode retornar pela ameaça de ser violentado ou preso, é um refugiado, não obstante o fato do “transgressor político” não ser facilmente enquadrado no aparato legal, pela complexidade em se apontar o caráter da dinâmica política.

Há referências à prática de acolhimento e proteção do estrangeiro que está fugindo de uma perseguição em textos escritos há 3.500 anos, durante o florescimento dos antigos grandes impérios do Oriente Médio, como Hitita, Babilônico, Assírio e Egípcio Antigo. Durante a Antiguidade Grega e Romana e a Idade Média, o acolhimento das vítimas de migração forçada ganhou contornos religiosos, sendo o asilo concedido a criminosos comuns sujeitos ao processo de arrependimento perante a divindade em templos, onde o respeito e o temor aos locais sagrados e aos deuses protegiam as pessoas da violência de perseguidores, governos e exércitos que ali eram proibidos de entrar. A origem etimológica da palavra já conta a sua história: “asilo” vem do termo grego “*ásilon*” e do termo latim “*asylum*”, significando lugar inviolável, templo, local de proteção e refúgio. (Disponível em: <http://www.ikmr.org.br/refugio/refugio-no-mundo/>. Acesso em: 19 de outubro de 2015)

Nesse caso, isso “não se aplica a qualquer um que possa ser qualificado como transgressor político” (CASELLA, 2001, p. 20), além da dificuldade em diferenciar o refugiado político do refugiado econômico. De qualquer forma, o Estatuto dos Refugiados define em seu preâmbulo o significado da noção de refugiado.

A expressão refugiado se aplica a qualquer pessoa que, em virtude de fundado medo de sofrer perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social ou convicção política, se encontra fora do país do qual é nacional e está impossibilitada ou, em virtude desse fundado medo, não deseja se entregar à proteção desse país (CASELLA, 2001, p. 20).

Refugiado é alguém que foge de alguma situação insustentável, e também traz uma noção de “refúgio ou santuário” que proteja o fugitivo do risco. O refúgio pode estar relacionado a diversas causas, definindo diferentes formas de deslocamento, e disso depende também as relações macro-políticas, como por exemplo as demarcações fronteiriças ocasionadas com os processos de colonização, intervenções imperialistas e posteriores lutas por independência das nações, provocando rachas, separações e cismas como nos casos da África e do Oriente Médio.

Classificar alguém como sedicioso, resistente ou rebelde, pode ser negativo ou positivo, dependendo dos valores sobre os quais suas ações são colocadas em prática, tendo em vista a concomitância da própria garantia de integridade dos Estados soberanos, concedida pela Carta das Nações Unidas. De resto, alguém que pratica determinada religião ou nasce com características biológicas imutáveis nunca deveria ser julgado como criminoso em quaisquer situações.

Nessa perspectiva, caberia diferenciar os conceitos de refugiado econômico, que é mais difícil de ser apreendido do que o refugiado político, da categoria de migrante (emigrante e imigrante), que se confunde com o primeiro. Enquanto o refugiado econômico seria aquele que se encontra impossibilitado de satisfazer suas necessidades vitais em seu próprio país, o migrante teria a escolha de partir, inclusive com possibilidade de escolher seu destino, em busca de melhores perspectivas, muito embora tenha condições de permanecer em seu próprio país.

Ao mesmo tempo, os Estados que se submetem à Convenção sobre Refugiados e ao Protocolo devem seguir as obrigações dos contratos e convenções que garantam o amparo ao refugiado. A pretensa universalização da chamada “proteção contratual”, de acordo com o direito dos tratados referentes à garantia do refúgio, inclui também a possibilidade de que Estados não-signatários possam aplicar os institutos legais do refúgio e do asilo, recorrendo ao Estatuto do ACNUR e “outras resoluções da Assembleia Geral da ONU ou mesmo de outros organismos internacionais” (CASELLA, 2001, p. 21).

Além disso, lembra Casella (2001, p. 21) que alguns Estados podem ter ratificado a Convenção de 1951, com cláusulas restritas aos eventos ocorridos na Europa durante a 2ª Guerra, mas não são signatários do Protocolo de 1967, fazendo com que seja necessário solucionar a questão do refúgio por meio de outras regras de direito internacional. Dentre os princípios clássicos de direito internacional, baseados no pensamento de Hugo Grotius e Emmerich de Vattel, está o de *non-refoulement* (não-devolução), que seria uma das medidas de um governo civilizado.

Pode-se dizer que o direito de asilo esteja no mesmo conjunto legal que abarca o direito internacional de refugiados, embora tenha uma origem histórica diferente. Ao longo do século XX, o termo asilo foi utilizado em referência à não-extradição por crimes políticos. Aqui, entra em pauta a relação entre o Estado que concede o asilo, o indivíduo requerente e os interesses da comunidade.

A proteção dos direitos humanos generaliza-se na esfera internacional a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 (CANÇADO TRINDADE, 2002). A Declaração ordena os princípios e códigos pelos quais os Estados reconhecerão esses direitos, mas não somente os Estados.

Subjacentes aos esforços e iniciativas desencadeados a partir da elaboração e adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos estavam as premissas básicas de que os direitos proclamados eram claramente concebidos como inerentes à pessoa humana, a todos os seres humanos (e, portanto, anteriores a toda e qualquer forma de organização política ou social), e de que a ação de proteção de tais direitos não se esgotava — não poderia se esgotar — na ação do Estado (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 630).

“Ao consagrar o reconhecimento universal dos direitos humanos pelos Estados, a Declaração consolida um parâmetro internacional para a proteção desses direitos” (PIOVESAN, 2001, p. 28). Esses princípios foram ratificados pela Declaração de Direitos Humanos da Conferência de Viena, de 1993, em seu parágrafo 5º, alcançando conotação mais ampla quando da adoção de tratados internacionais voltados à proteção de direitos fundamentais, que acabou por constituir o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Destaca-se que se deve abordar os direitos humanos de forma integradora, ou seja, sem separar os planos que dão sentido à lógica desses direitos. O que, numa visão operacional, apresentaria-se a necessidade de tornar os mecanismos de proteção dos direitos humanos mais coordenados, sistemáticos e eficazes.

A experiência internacional em matéria de proteção dos direitos humanos tem revelado, em diferentes momentos históricos, o consenso quanto à universalidade dos direitos humanos, mais além das diferenças quanto a concepções doutrinárias e ideológicas e particularidades culturais (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 633).

Em relação ao direito de asilo, especificamente, inserido na Declaração Universal de 1948, em seu art. 14, diz que “toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países [...] este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários ao propósito e

princípios das Nações Unidas”. Assim, a Declaração assegura que todo indivíduo, em caso de perseguição, tem o direito de buscar asilo em outros países.

Para tornar-se objeto de normas jurídicas, diz Norberto Bobbio *et al.* (1986, p. 56-59) a noção de asilo se laicizou, contendo em si uma função de tutela a perseguidos políticos.

O termo Asilo indica, portanto, a proteção que um Estado concede a um indivíduo que busca refúgio em seu território ou num lugar fora de seu território. O direito de Asilo, por consequência, deve ser entendido como direito de um Estado e conceder tal proteção. Direito que começa, portanto, não no indivíduo mas no Estado, em virtude do exercício da própria soberania e com a única reserva de eventuais limites derivados de convenções de que faça parte (convenções em matéria de extradição, por exemplo) (BOBBIO *et al.*, 2000, p. 58).

Como o refugiado é alguém considerado em situação de risco ou vulnerabilidade causados por ameaça à vida, o direito ao asilo se relaciona diretamente à essa situação. “É fundamental entender que cada solicitante de refúgio ou asilo é consequência de um padrão de violação de direitos humanos” (PIOVESAN, 2001, p. 30). E aqui reside a premência de um enfoque integrado, no qual se une o “direito de buscar asilo”, o “princípio da não-devolução” e o “direito de retornar ao país de origem com segurança e **dignidade**”.

A proteção internacional dos refugiados tem como fundamento a universalidade dos direitos humanos, que afirma que a dignidade é inerente à pessoa e dessa condição decorrem direitos, independentemente de qualquer outro elemento” (PIOVESAN, 2001, p. 39).

Em suma, os princípios expressos pelos instrumentos internacionais de direitos humanos possuem uma linguagem e uma promessa universal de garantias que precisa, de forma interacional, realizar-se por meio dos procedimentos adotados pelos Estados, em referência direta a esses códigos. “A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos [realizada em Viena, no ano de 1993 – grifo do autor] enfatiza a responsabilidade dos Estados quanto à problemática dos refugiados, particularmente no que concerne ao país de origem” (PIOVESAN, 2001, p. 43).

Complementa Piovesan (*idem*, p. 40) que, “[o] desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, desde a adoção da Declaração Universal, confere suporte e complemento ao Direito dos Refugiados, oferecendo uma proteção adicional aos refugiados” (PIOVESAN, nota pé de página, p. 40).

A visão que deve ser valorizada é a da integração de perspectivas que congrega o arcabouço jurídico de direitos humanos, do ponto de vista internacional, a dinâmica da mobilidade humana dos refugiados e o processo operacional para a consecução da proteção.

Ou seja, deve-se atentar para um amplo processo que envolve desde a construção de princípios de ordenamento até a sistematização de procedimentos práticos que efetivamente promovam a prevenção e busquem soluções para a situação dos refugiados, antes, durante e depois da solicitação de asilo.

Há uma relação direta entre a observância das normas de direitos humanos, os movimentos de refugiados e os problemas da proteção, sendo necessário abarcar a problemática dos refugiados, não apenas a partir do ângulo da proteção, mas também da prevenção e da solução (duradoura ou permanente) (PIOVESAN, 2001, p. 43).

Nesse sentido, deve-se constituir uma certa agenda para atender às diversas etapas pelas quais essa sistematização se concretiza. Importante destacar as causas pelas quais as pessoas pedem refúgio e, nesse caso, conhecer o contexto onde se originaram as violações aos direitos fundamentais consagrados torna-se a primeira questão a ser esclarecida. Esse contexto sócio-político, que gera violação de direitos, deve estar previsto no arcabouço legal constituído pela Declaração de 1948 e, portanto, tem-se o que se segue:

a) o direito à igualdade e à não-discriminação (arts. 1º e 2º); b) o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (art. 3º); c) o direito à igualdade perante a lei (arts. 6º, 7º, 10 e 11); d) o direito a não ser submetido à tortura ou a tratamento cruel, desumano ou degradante (art. 5º); e) a proteção contra interferência arbitrária na privacidade, na família ou no domicílio (art. 12); f) a liberdade de pensamento, consciência e religião (art. 18); e g) a liberdade de opinião e expressão (art. 19) (PIOVESAN, 2001, p. 45).

Em etapa posterior e conseqüentemente, quando o indivíduo se desloca para fugir de determinada situação, o que se coloca em evidência é o tratamento dado pelos Estados à essa mobilidade. Nas duas pontas desse deslocamento, ou seja, no país de origem e no país receptor, a pessoa em situação de refúgio pode sofrer violações e, nesse sentido, a responsabilidade recai sobre os dois Estados pelos quais transita o refugiado. Processo que encontra respaldo nos seguintes artigos em destaque na Declaração, referentes à garantia do asilo:

a) a proteção contra a prisão, detenção ou exílio ilegal (art. 9º); b) a liberdade de movimento e o direito de deixar qualquer país (art. 13); c) o direito de solicitar e gozar de asilo em outro país, em razão de perseguição (art. 14); [...] e) o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (art. 3º); e f) o direito a não ser submetido à tortura ou a tratamento cruel, desumano ou degradante (art. 5º) (PIOVESAN, 2001, p. 46).

Como uma última etapa desse processo, destacam-se três “soluções duráveis” quanto ao problema dos refugiados: “1) a repatriação voluntária (a repatriação de refugiados ao seu país de origem deve ser caracterizada sempre pelo caráter voluntário do retorno); 2) a integração local e 3) o reassentamento em outros países” (PIOVESAN, *idem*, p. 48). Caracterizam-se como três medidas possíveis e cabíveis frente às realidades vividas pelos refugiados em face dos diversos contextos políticos que podem se descortinar.

Reside em todo esse processo um contexto social e político nas relações interestatais que devem ser preservadas. As relações de poder interestatais, assentadas, portanto, no princípio da soberania nacional, devem ser respeitadas na medida em que os direitos humanos dos solicitantes de refúgio sejam respeitados.

Aqui se relacionam aspectos legais que tensionam dois princípios que fazem parte do mesmo sistema de Estados: respeito à soberania nacional e proteção aos direitos humanos, de pessoas que tentam transpassar fronteiras ou circular por espaços territoriais nacionais. Princípios que devem ser aplicados simultaneamente de forma equidistante aos interesses dos Estados-nação, com respeito à integridade territorial e à segurança da sociedade, e aos interesses do indivíduo que foge por “fundado temor de perseguição” e busca asilo num segundo país.

Demonstração prática desses princípios está na constante resistência dos Estados em aceitar os dispositivos que delimitam os deveres relativos à concessão de asilo, cedendo parte de sua soberania. O discurso predominante que legitima essa situação é apresentado pelo próprio arcabouço jurídico internacional que regula essa concessão, dominado pela discricionariedade estatal, ou o que Cançado Trindade (2002) indica propriamente como “Domínio Reservado dos Estados”. Ou seja, que ao final e ao cabo, é o Estado que decide sobre quem é elegível para ser admitido e permanecer em seu território.

Ressalta-se que o continente americano foi pioneiro no estabelecimento do instituto do asilo. Já no ano de 1889, no âmbito do Primeiro Congresso Sul-Americano de Direito Internacional Privado, ocorreu a primeira regulamentação jurídica internacional regional relacionada ao asilo. Num contexto de luta pela independência de alguns territórios até então colônias europeias e consolidação da democracia em outros, assinou-se o Tratado sobre Direito Penal Internacional. Ao tempo, destaca-se que o Tratado “vislumbra o asilo, relacionando-o, *inter alia*, às regras atinentes à extradição e aos delitos políticos” (PIOVESAN, 2001, p. 55).

Apesar da diferença entre o direito de asilo, em seu caráter regional latino-americano, e o direito de refúgio, por sua origem global, existe estreita complementaridade entre os

institutos, buscando a mesma finalidade, que é a proteção da pessoa humana. Em síntese, retirando todos os motivos para fundado temor de perseguição, que está no âmbito do direito de refúgio, os crimes de natureza política, que imputam efetiva perseguição, fazem parte do arcabouço do instituto do asilo.

[...] vislumbra-se [...] que o refúgio é um instituto jurídico internacional, tendo alcance universal e o asilo é um instituto jurídico regional, tendo alcance na região da América Latina. O refúgio [...] é medida essencialmente humanitária, enquanto o asilo é medida essencialmente política [...]. Ademais, no refúgio a proteção pode se dar no próprio país, já no asilo a proteção pode se dar no próprio país ou na embaixada do país de destino (asilo diplomático). No refúgio há cláusulas de cessação, perda e exclusão [...] já no asilo inexistem tais cláusulas. Outra distinção está na natureza do ato de concessão de refúgio e asilo – enquanto a concessão de refúgio apresenta efeito declaratório, a concessão de asilo apresenta efeito constitutivo, dependendo exclusivamente da decisão do país (PIOVESAN, 2001, p. 57-58).

Os direitos humanos formados, dentre outros, pelo Direito de Asilo e pelo Direito Internacional dos Refugiados, adaptam-se às circunstâncias históricas e permitem a construção de visões que se vinculam à realidade estampada pelas relações interestatais, mas que também comportam atores não-estatais e supranacionais. As possíveis relações desenvolvidas entre esses atores implicam na forma como as normas internacionais serão aplicadas à normas internas, no ordenamento constitucional nacional. Na realidade brasileira, por exemplo, o que determina as etapas de aplicação das normas internacionais na constituição nacional, depende da maneira pela qual as instituições políticas se inter-relacionam e como exercem seus papéis no edifício de poder.

Segundo a Constituição Federal – artigo 84, VIII, compete privativamente ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais. Em seguida, o Presidente remete os tratados para apreciação do Congresso Nacional, a quem cabe resolver definitivamente sobre a sua aprovação – artigo 49, I, da Constituição. Uma vez aprovados, por meio de Decreto Legislativo, os atos internacionais voltam ao Executivo, para ratificação – momento em que ocorre a troca de notas diplomáticas ou o depósito do instrumento de ratificação no local designado, nos casos de tratados multilaterais (ARAÚJO, 2001, p. 70)

A posição que a AL ocupa no contexto global, traduz-se pelo que Darcy Ribeiro (1983) definiu como uma região conformada por “incorporação histórica”. Houve ao longo do processo de colonização da região pelas potências europeias e depois, pelos EUA, a imposição de modelos de desenvolvimento social, político e econômico (contando com alguma resistência cultural) que geraram uma complementariedade submissa do subcontinente em relação aos interesses dessas forças. Então, a posição política e econômica

ocupada pelo sub-continente no contexto global definirá também os mecanismos adotados para lidar com as questões migratórias.

O processo de independência dos países na região que se convencionou denominar de AL, no século XIX, apontou para um outro paradigma de união político-territorial, a partir da dissolução dos vice-reinos espanhóis. Por meio da atuação de lideranças nativas, como Simón Bolívar, pensou-se num continente livre e independente da dominação e exploração coloniais. Bolívar escreveu um documento que ficou marcado por expressar uma doutrina de integração territorial soberana, sob a égide de um governo comum, e que representasse o caráter da população sul-americana.

Embora apresente uma situação pendular, dependendo das linhas políticas majoritárias em vigor, a ideia de integração do subcontinente americano torna-se uma luta contínua, contando com princípios estabelecidos em importantes documentos institucionais. Um exemplo mais recente é a memória do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos, do Mercosul, que apresenta uma ideia de integração “fundamentada na garantia de todos os direitos humanos” e, como dizia Bolívar, “que outorgue a maior soma de felicidade possível a seus habitantes e aos nascidos do próprio país” {tradução do autor}¹⁰⁶. Essa passagem da Carta da Jamaica, escrita por Bolívar, em 1815, quando de seu exílio em Kingston, mostra como o arcabouço jurídico era entrecortado com mensagens em defesa de princípios humanos, mas dentro de uma visão estadocêntrica apoiada por valores de soberania política dos povos.

O que inspirou, por centenas de anos, um pensamento humanista autóctone, contribuindo para a formação de instituições supranacionais, como a criação, em 1975, da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, que afirma “a particular importância da aplicação do princípio do direito dos povos à livre determinação para a realização dos direitos humanos”.

A Carta da Jamaica nos dá conta da grande visão integradora sobre os direitos dos povos americanos e da vigência do pensamento de pátria grande e da necessidade histórica de abordar a defesa da soberania política, econômica e cultural das nações deste continente desde a união e a integração, a complementariedade, a

¹⁰⁶ “[...] fundamentada en la garantía de todos los derechos humanos y como decía Bolívar ‘que otorgue la mayor suma de felicidad posible a sus habitantes y nazca del país mismo’”. Texto publicado em 16 de setembro de 2015, na página do IPPDH/Mercosur, em celebração aos 200 anos da carta da Jamaica, escrita por Simón Bolívar. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/200-anos-de-la-carta-de-jamaica-union-e-integracion-desde-la-complementariedad-la-solidaridad-y-la-hermandad-2/>. Acesso em: 28 de setembro de 2015.

solidariedade e a irmandade que hoje, com a integração a partir do Mercosul, segue avançando e consolidando-se {tradução do autor}¹⁰⁷.

Em 1948, forjou-se a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Sua idealização teve como preâmbulo a Conferência de Chapultepec (Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e da Paz), de 1945, completada pela Carta Internacional Americana de Garantias Sociais, em 1947, e pela Carta da Organização dos Estados Americanos, de 1948. O sistema interamericano de direitos humanos nasce dessa estrutura jurídica, embora apresente maior concretude em 1959, com a criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), onde se aplica e promove os direitos e deveres enumerados na Declaração, a saber: civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Num exercício de síntese, o sistema interamericano compõe-se pelas seguintes instituições: CIDH, a Carta Americana, a Convenção Americana de Direitos Humanos (ou Pacto de San José de Costa Rica)¹⁰⁸, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, e as obrigações dos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos, em matéria de direitos humanos, ou Carta da OEA (OEA, 2015).

[...] a Conferência de Chapultepec (Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e da Paz) de 1945, estabelece em sua XL Resolução a adesão das repúblicas americanas aos princípios existentes no Direito Internacional para a salvaguarda dos direitos do homem, “pronunciando-se a favor de um sistema de proteção internacional dos mesmos” (SANTIAGO. Parte III – Capítulo III: A Proteção Jurídica Internacional da Pessoa Humana em Nível Regional)¹⁰⁹. (ICRC, 2015)

A CIDH ganha status jurídico por meio dos seguintes documentos básicos, atualizados em 30 de abril de 2012:

¹⁰⁷ “La Carta de Jamaica nos da cuenta de la gran visión integradora sobre los derechos de los pueblos americanos y de la vigencia del pensamiento de patria grande y la necesidad histórica de abordar la defensa de la soberanía política, económica y cultural de las naciones de este continente desde la unión y la integración, desde la complementariedad, la solidaridad y la hermandad que hoy, con la integración desde el MERCOSUR sigue dando avances y consolidándose”. Salienta-se que hoje esse processo está ameaçado pelo retorno de um *modus pensandi* contrário à integração político-institucional, que valoriza, isto sim, única e exclusivamente relações econômico-comerciais, sem compromisso com uma integração baseada em direitos sociais e políticos.

¹⁰⁸ “En 1967 la Comisión presentó un nuevo proyecto de Convención. A fin de analizar los diferentes proyectos, la OEA convocó a una Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, la cual se reunió en San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969. La entrada en vigor de la Convención Americana en 1978 permitió incrementar la efectividad de la Comisión, establecer una Corte Interamericana de Derechos Humanos y modificar la naturaleza jurídica de los instrumentos en los que se basa la estructura institucional”. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fuentes.asp>. Acesso em: 27 de setembro de 2016.

¹⁰⁹ Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>. Acesso em: 29 de setembro de 2015.

[...] a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (seguindo-se à “Declaração Americana”) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (seguindo-se à “Convenção Americana”). Em seguida, se inclui a Convenção Interamericana em matéria de tortura, os protocolos adicionais à Convenção Americana em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, a pena de morte e as convenções sobre a violência contra a mulher, o desaparecimento forçado de pessoas e a discriminação contra as pessoas com deficiência; assim como uma lista de Estados da OEA que são signatários de tais tratados e o estado atual de tais ratificações. Assim mesmo, se incluem a Carta da OEA e a Carta Democrática Interamericana; assim como a Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão, Princípios e Boas Práticas sobre a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas. Em continuação, estão incluídos os Estatutos e Regulamentos da Comissão e Corte Interamericanas {tradução do autor}¹¹⁰.

O desenvolvimento dos Direitos Humanos na América Latina tomou uma conformação ampla, em que se tentou atrair e cobrir o máximo possível de jurisdições estatais em seu rol. A produção autóctone de dispositivos legais para a proteção da dignidade humana encontrou no asilo um instrumento específico e adequado às necessidades de um Continente atravessado por golpes de estado patrocinados pela aliança entre os patriarcados oligárquicos latino-americanos e o grande capital estadunidense nos anos 1960 e 1970.

Além disso, não obstante as restrições encontradas pelo contexto político e pelos instrumentos jurídicos na Convenção de 1951, e no Protocolo de 1967, sobre a “reserva geográfica”¹¹¹, fizeram com que muitos países latino-americanos assinassem os documentos internacionais, mas sem o dispositivo da “reserva”. Isso possibilitou ampliar ainda mais as possibilidades de asilo, como preconizado pela Carta da Jamaica, de Simón Bolívar.

A formulação institucional da América Latina (AL) em relação aos Direitos Humanos corria à margem das atuações empreendidas pelo ACNUR, até a disputa entre Chile e Bolívia, nos anos 1970. Entretanto, a partir desse evento, o ACNUR passou a prestar serviços em recepção e proteção a refugiados latino-americanos, abrindo sua sede em Buenos Aires.

A década de 1970 assistiu à entrada em vigor dos grandes Pactos de Direitos Humanos e do Pacto de San José (o qual entrou em vigor em 18 de julho de 1978), o

¹¹⁰ “[...] *la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración Americana”)* y *la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana”)*. Seguidamente se incluye *la Convención Interamericana en materia de tortura, los protocolos adicionales a la Convención Americana en materia de derechos económicos, sociales y culturales y pena de muerte, y las convenciones sobre la violencia contra la mujer, la desaparición forzada de personas, y la discriminación contra las personas con discapacidad; así como una lista de los Estados de la OEA que son signatarios de dichos tratados, y el estado actual de dichas ratificaciones. Asimismo, se incluyen la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana; así como la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. A continuación se incluyen los Estatutos y Reglamentos de la Comisión y de la Corte Interamericanas*”. (CIDH, 2015). Organización de los Estados Americanos (OEA). Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/intro.asp>. Acesso em: 07 de outubro de 2015.

¹¹¹ Somente se reconhece a alguém como refugiado quando reivindica para si esse status e tiver abandonado seu país de origem em função de acontecimentos ocorridos na Europa em período anterior ao ano de 1951.

que, indubitavelmente, ajudou a perceber melhor que entre a instituição regional do asilo e a universal do refúgio existe complementariedade, e isso permitiu a suspensão gradativa da “reserva geográfica” (SANTIAGO, 2004)¹¹².

A Declaração de Cartagena, de 1984, ascende como resultado do contexto político vivido pelo continente latino-americano desde os anos 1960, que envolveu turbulências em seus limites internos, mas que provocaram impactos severos entre os Estados. Combinando os valores dos principais dispositivos legais universais com as necessidades impostas pela gravidade política do Continente, a Declaração é um instrumento regional de caráter mais abrangente do que a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, e que estabeleceu as bases da “definição ampliada de refugiados”. Embora careça de força vinculante, o documento procura abarcar

[...] as pessoas que tem fugido de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública {tradução do autor}¹¹³.

Além das ditaduras militares já consolidadas, e mesmo já findas, outras dinâmicas de instabilidade sobrevieram, principalmente na América Central, quando grandes contingentes de pessoas foram “*desplazadas*” tanto internamente, no âmbito dos territórios nacionais quanto em âmbito regional. O ordenamento geopolítico provocou uma crise humanitária que se fez pesada nesses anos. Paralelo aos interesses estratégicos estadunidenses, emergiram grupos guerrilheiros e paramilitares, muitos deles ligados ao narcotráfico.

Deslocamentos forçados de camponeses e de populações autóctones (indígenas) foram a regra em países como El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Honduras, Colômbia, entre outros. Essa combinação explosiva causou danos irreparáveis a essas populações e países, criando um ambiente que atraiu maior atenção do mundo, e que redefiniu o papel das agências de monitoramento, em resposta aos fluxos de refugiados em massa numa região anteriormente relegada.

Dois anos após a criação da Declaração de Cartagena, ocorreu a primeira iniciativa de cooperação entre AL e Europa para a solução da questão dos refugiados, quando teve lugar a

¹¹² Capítulo V – A Evolução da Proteção Internacional dos Refugiados em Nível Regional. Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>. Acesso em: 29 de setembro de 2015.

¹¹³ “[...] *las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*” (OEA, 2015). Página da OEA. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/refugiados.htm>. Acesso em: 29 de setembro de 2015.

reunião “Esquipulas I”, na Guatemala. Nessa ocasião, reuniram-se o “Grupo de Apoio a Favor da Paz” (Grupo de Contadora), em colaboração com a Comunidade Econômica Europeia (CEE), e com o Vaticano, para firmar um “Procedimento para Estabelecer a Paz Firme e Duradoura na América Central”. Em 1987, a Assembleia Geral da OEA reúne-se e ratifica as conquistas das propostas anteriores, como salienta Santiago (2004), “destacando os mecanismos tripartites, instituídos com a finalidade de favorecer a repatriação voluntária”.

Na região centroamericana e no México, a ACNUR assistia a cerca de 20.000 refugiados, até fevereiro de 1993. Entre 1980 e 1983 foram produzidos importantes movimentos: a) de salvadorenhos para os países centroamericanos e América do Norte; b) de índios miski tose sumos que, da Nicarágua, trasladaram-se para Honduras e, posteriormente, para a Costa Rica [...]; c) de guatemaltecos que deixaram seu país e se mudaram para o Estado de Chiapas, no México (meados de 1981). (SANTIAGO, 2004)

Com a consolidação dos dispositivos legais e a ampla participação de agências globais, novos atores aglutinaram-se em torno da questão dos refugiados e deslocados centroamericanos, tendo participado representantes dos governos da região, da comunidade internacional, da ONU, da OEA, de diversos organismos não-governamentais e do ACNUR.

O ano de 1989 foi auspicioso nesse sentido, com a realização da Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIRAEFCA), na Guatemala, e o lançamento de um documento fundamental sobre o tratamento da questão, intitulado: “Princípios e Critérios para Proteção e Assistência dos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centroamericanos na América Latina”.

Nele foram apresentadas as normas jurídicas aplicáveis na região para o tratamento da questão dos refugiados. O que foi reforçado em 1990, durante a Assembleia Geral da OEA, pelo lançamento do “Relatório sobre o Procedimento para Estabelecer a Paz Firme e Duradoura na América Central”, e ainda outras resoluções de importância sobre o tema dos refugiados, como: “Situação dos Refugiados na América Central e os Esforços para a Solução de seus Problemas”; e “Situação Jurídica dos Refugiados, Repatriados e Deslocados no Continente Americano”.

Em 1992, a Assembleia Geral da OEA aprovou a resolução sobre a “Situação Legal do Refugiados Repatriados e Deslocados no Hemisfério Americano” na qual faz lembrar que os movimentos de repatriação voluntária de refugiados centroamericanos “tem continuado em 1991 e se espera que aumentem ainda mais em 1992 como resultado, entre outros aspectos, dos acordos de paz firmados em El Salvador”. Nesses movimentos, “o ACNUR tem uma importante função de proteção quanto à vigilância do bem-estar dos repatriados”. A Resolução estabelece que “seguem se realizando esforços para alcançar soluções efetivas quanto aos

problemas dos refugiados e deslocados em vários países, guiadas pelos princípios da Declaração de Cartagena, a qual contém um marco jurídico para o tratamento dos refugiados na região”. (SANTIAGO, 2004).

Apesar dos esforços empreendidos pelos Estados americanos com o propósito de fortalecer os regimes jurídicos internos à proteção dos refugiados, um evento marcante induziu o tratamento contrário. A deposição do ex-Presidente Jean Bertrand Aristide, do Haiti, em 30 de outubro de 1991, causou grande instabilidade social e política no País, provocando a emigração de milhares de refugiados para os EUA.

No entanto, as medidas de controle desse fluxo mostraram-se duras por meio da atuação ostensiva da Guarda Costeira e da condução dessas pessoas à base militar estadunidense de Guantánamo, em Cuba. Ações como essa contrariam o histórico de avanços jurídicos e humanitários experimentados pelo Continente, principalmente pela América Latina, mas demonstram também a valorização de políticas dedicadas à segurança nacional.

O dilema entre a segurança militar territorial, baseada em preceitos de soberania nacional, e o movimento pelo acolhimento humanitário, por meio do fortalecimento institucional internacional e pelo aumento de atores políticos não-estatais envolvidos no processo, é marcante e permanente.

O crescimento da cooperação entre diversos atores políticos, além dos órgãos estatais, demonstra o quanto a Declaração de Cartagena é forte na América Latina, tendo como exemplos as experiências de Chile e de Paraguai no que tange a repatriação voluntária. Os dois países experimentaram os avanços dos acordos referentes à repatriação no período pós-ditadura, nos anos 1990.

A facilidade com que foram adotadas medidas por ambos os países, e pela qual cidadãos foram acolhidos, demonstra o grau de aceitação e de adoção do arcabouço jurídico, a partir da formação de comissões nacionais em cooperação com o ACNUR, entre países, da colaboração entre agências do sistema ONU, e destas com organismos governamentais e não-governamentais.

Essas iniciativas resultaram na atualização da Declaração de Cartagena, em 1994, quando teve lugar o Colóquio Internacional de San José, na Costa Rica. Com ampla participação dos países americanos, e co-patrocínio do ACNUR e do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, adotou-se a “Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas”.

Um processo complementar com a resolução da Assembleia Geral da ONU, de 1993, sobre a “Situação Jurídica dos Refugiados, Repatriados e Deslocados no Hemisfério

Americano”, e o reforço desta em Belém do Pará, em 1994, em que expressou particular preocupação com “a constante corrente de haitianos que fogem para buscar refúgio em países da região” (SANTIAGO, 2004).

A Declaração de Cartagena é cada vez mais aceita nesta parte do continente [**América do Sul** – negrito nosso], na qual alguns Estados chegaram a incluí-la em sua legislação interna. Tal é o caso do Equador e Bolívia. Desse modo, além de coexistirem essas duas instituições protetoras da pessoa em perigo, como são o asilo e o refúgio, este último é aceito nos termos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 (SANTIAGO, 2004¹¹⁴).

Outros instrumentos jurídicos vêm sendo criados para o alargamento e a sedimentação dos princípios para a proteção dos direitos humanos na América Latina. No âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), cria-se o “Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul” (MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 17/05), promulgado pelo Decreto nº 7225 de 2010. Esse momento torna-se marcante, pois outro elemento, que não o comercial, é adicionado como fator de integração institucional.

Assim, o fator da segurança humana emerge em instituições de diversas naturezas, sejam elas econômicas, comerciais ou financeiras, onde se integram interesses estatais, de grupos sociais e de indivíduos. Essa realidade histórica, apesar de não ser algo novo, impõe-se à América Latina de forma cada vez mais intensa, devido à forte onda migratória que vem sendo registrada nos últimos anos.

Os deslocamentos forçados no Continente não se configuram como um fenômeno recente, mas a constituição de uma sólida estrutura capaz de tratar da questão dos refugiados ainda se apresenta como um desafio, principalmente para o Brasil. Por isso, torna-se necessário abordar o histórico da questão migratória no País.

5.3 BRASIL: DA IMIGRAÇÃO DIRIGIDA AO ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO

Nesta seção, descreve-se um histórico sobre a imigração no Brasil. Considera-se, nesse caso, que o refugiado é um imigrante, embora o histórico brasileiro mostre que a imigração ao país esteja relacionada a programas dirigidos de maneira oficial e esteja sob a égide da lógica laboral.

¹¹⁴ V. A Evolução da Proteção Internacional dos Refugiados em Nível Regional. Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>. Acesso em: 30 de setembro de 2015.

Essa política de ocupação caracterizada por uma agenda econômica está simultaneamente imbuída de diferentes vetores que informam o controle dessa imigração. De forma pendular ao longo do tempo, essa política às vezes restringe o imigrante por questões ideológicas, às vezes por questões culturais ou fenotípicas, dependendo das tendências estruturais de cada época: mentais, acadêmicas e sociais.

O Brasil é um país formado pela co-habitação de grupos étnicos autóctones, denominados genericamente como índios, embora apresentem diferenças étnicas (culturais, ritualísticas e linguísticas); e de uma população forçadamente transportada como escrava, composta por negros provenientes da enorme região subsaariana, que também apresentam especificidades únicas; assim como de norte-africanos de origem árabe-islâmica e beduína; de judeus-árabes do Marrocos; de judeus-portugueses e ladinos convertidos (cristãos-novos); de judeus-ashkenazi (de origem germânica e eslava); de árabes-cristãos (sírios e libaneses); de várias nacionalidades europeias, especialmente portugueses, italianos e alemães, de japoneses e, mais recentemente, de chineses.

Essas migrações são comumente divididas entre históricas e recentes. Dentre as primeiras estariam aquelas relacionadas às políticas oficiais de Estado, que promoveram tanto a chegada de escravos africanos, quanto a chegada e o asilo de imigrantes, especialmente para trabalharem nas lavouras de café, em processo de substituição da mão-de-obra escrava, por trabalhadores assalariados; e as outras, que aqui aportaram e pediram refúgio por diversos motivos.

Apesar desse histórico, o Brasil não apresenta um histórico de refúgio considerável, comparativamente a outros destinos bem mais atraentes, apesar de testemunhar um influxo acentuado nos últimos 4 anos¹¹⁵. Mesmo vizinhos continentais, como a Argentina, e mais recentemente o Equador, possuem um histórico muito mais consolidado como destino de refúgio, seja por fatores naturais (distância geográfica), seja por determinações políticas para o controle, baseadas em cotas por exclusão, ou por restrição, o País não se encontra no mapa como uma das principais rotas de refúgio, de acordo com a série histórica. Apesar disso, o ACNUR considera o Brasil

[...] um pioneiro na proteção internacional dos refugiados, sendo o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção, em 1960, e a integrar o comitê executivo da organização. Já na legislação interna, temos a Lei 9.747, de 1997, que reafirma as

¹¹⁵ O número total de solicitações de refúgio aumentou mais de 2.868% entre 2010 e 2015 (de 966 solicitações em 2010 para 28.670 em 2015).

definições da Convenção e garante aos refugiados os mesmos direitos que qualquer outro estrangeiro no país¹¹⁶.

Portanto, tem sido por meio de políticas de imigração coordenadas pelo Estado, mas muitas vezes financiadas pela iniciativa privada para a lavoura do café, que os estrangeiros aportaram em território nacional, e é por essa diferenciação entre imigrantes laborais e refugiados que será conformada a política de refúgio atualmente, produzindo um ordenamento jurídico que posiciona o Departamento de Polícia Federal (DPF) no centro da gestão, ao mesmo tempo que pontuado por avanços exemplares, como a institucionalização do “visto humanitário” para haitianos.

a. Século XIX

Desde o período colonial, o Império brasileiro já tratava de estruturar espaços para o recebimento de estrangeiros, por meio de incentivos à imigração e à colonização rigidamente controlados pelo Estado. Durante o período imperial, uma série de decretos possibilitou desenhar o que seria a política do Estado em relação aos imigrantes, majoritariamente europeus.

Deixa-se claro que, nesse momento, o Império preocupava-se em incentivar a imigração de colonos brancos, de origem europeia, em detrimento de outros potenciais entrantes. Uma política que teve início com o “decreto de 25 de novembro, **do ano de 1808**, permitindo a concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes no Brasil” (IOTTI, 2003, p.2, grifo nosso).

Ainda, segundo Luiz Demoro (1960, p.79) este foi “o primeiro ato regular de colonização de estrangeiros, embora eles já estivessem vivendo no País, porém assumiam a atitude e o compromisso de colonizadores”. No ano de 1818, dois decretos foram marcantes para a regulamentação de estrangeiros em solo brasileiro: a Carta Régia, de 02 de maio, e os Decretos de 06 de maio, e de 16 de maio. Regulamentos que foram fundamentais para se atingirem objetivos de ocupação produtiva do solo, integração do espaço territorial, e a defesa estratégica desse espaço, em áreas próximas às fronteiras contra os ataques dos índios.

As medidas adotadas por D. João VI refletem o interesse da Coroa portuguesa em incentivar a imigração europeia para o Brasil. Através da vinda de imigrantes europeus e da criação de núcleos coloniais de pequenos proprietários, o governo

¹¹⁶ Disponível em: <http://www.politize.com.br/o-brasil-e-a-crise-de-refugiados/>. Acesso em: 27 de setembro de 2016.

pretendia ocupar, fazer produzir e valorizar terras despovoadas; instaurar uma agricultura camponesa policultura que abastecesse as cidades e os latifúndios escravistas mais próximos; além de criar uma classe social intermediária entre os latifundiários e escravos. (IOTTI, 2003, p.3)

As hospedarias, construídas a partir de 1850, eram parte dos aparatos sociais, administrativos e legais, funcionando como dispositivos para controle dos corpos. Eram também lugares de espera, como foram os barcos que aportavam às costas brasileiras, entre 1808 e 1850. Entre 1880 e 1930, o Brasil caracteriza-se como um país de imigrantes, sendo um período conhecido como a “Idade de Ouro” das hospedarias, quando são estabelecidas várias delas ao longo da costa brasileira (ex.: Ilha das Flores, no Rio de Janeiro) (CHRYSOSTOMO, 2015)¹¹⁷.

Conforme o artigo de Laurent Vidal e Maria Isabel de Jesus Chrysostomo, as hospedarias funcionavam como um espaço de espera, mas também de controle sanitário e social, uma vez que só os estrangeiros vindos de terceira classe é que passavam pelas hospedarias e eram “protegidos” da insalubridade da capital federal (CHRYSOSTOMO, 2015)¹¹⁸.

Chrysostomo (idem) destaca que teve início na Bahia o empreendimento voltado para o “negócio” da migração, com a criação do primeiro depósito de imigrantes, em 1835. Fruto da política imperial concretizada com a fundação da Companhia de Colonização da Bahia e da Sociedade Promotora de Colonização do Rio de Janeiro, como exemplo.

A visão mercadológica promovia a estruturação de uma burocracia dedicada à logística de traslado e acolhimento dessa mão-de-obra. As companhias de colonização vicejavam sob a lógica do comércio internacional, criando nos dois lados do Atlântico uma infraestrutura voltada ao acolhimento provisório do imigrante com um mínimo de investimento privado e interesse governamental¹¹⁹.

Portanto, segundo Chrysostomo, “desde o começo, a experiência brasileira só pode ser compreendida no bojo de uma leitura atlântica”, demonstrando o arraigamento de uma nação que se projeta para o mar, e foi constituída desde sua ocupação como colônia de traslado e depósito de gente.

¹¹⁷ Essa passagem foi registrada pelo pesquisador quando da participação do VII Forum de Migrações e do III Simpósio de Pesquisa sobre Migrações, ocorridos nos dias 22 e 23 de setembro de 2015, na Escola de Comunicação da UFRJ – Campus Praia Vermelha.

¹¹⁸ <http://hospedariadailhadaflores.blogspot.com.br/2015/07/para-que-e-para-quem-serve-uma.html>.

¹¹⁹ Nota 6 - Conforme argumenta Iotti (2003), é a partir de 1840 que a colonização estrangeira ganha maior impulso, sobretudo porque se vincula mais estreitamente aos interesses da iniciativa privada. Uma vez projetado como um negócio possível de obter lucrativo rendimento, começam pouco a pouco se estabelecer e se espalhar as Companhias responsáveis tanto pelo transporte de imigrantes como a de exploração de atividades econômicas ligadas à comercialização de pessoas e mercadorias (CHRYSOSTOMO; VIDAL, 2013, p.19).

Ajustes legais foram ocorrendo, e em 1840 objetivou-se intensificar a imigração e organizar colônias agrícolas, por meio da delegação dessa iniciativa para as companhias privadas, paralelamente à normatização dos locais de embarque e de desembarque dos imigrantes nos portos, com o intuito de controlar os fluxos.

Entretanto, essa mudança na legislação não contemplou uma melhoria das condições dos migrantes. Tratados como mercadoria nas mãos de negociantes privados, esses trabalhadores viram-se premidos pelo imprevisto e pelo controle intenso sobre suas ações. Parece que o único investimento realizado era em relação ao controle dos corpos dos migrantes (CHRYSOSTOMO, 2013).

Em 1850, comprovou-se um aumento de imigrantes em território brasileiro por causa da mudança na legislação, garantindo ao governo brasileiro o controle do “processo da legalização e legitimação da terra, bem como o da aplicação de recursos na introdução de imigrantes” (GIRON; BERGAMASCHI, 1996, p.26).

Regulamenta-se mais tarde, o decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, ou a Lei de Terras, que permitiu a posse da terra a qualquer pessoa, independente da sua nacionalidade, facilitando “a naturalização dos imigrantes e [a extensão] [desse] direito àqueles em situação irregular, [com] uma maior entrada de europeus e o estabelecimento de novas colônias” (CHRYSOSTOMO, 2013, p.6). Processo que foi acompanhado de uma série de outras mudanças jurídicas, com o objetivo de facilitar a regularização dos imigrantes em território nacional¹²⁰.

A Lei de Terras [...] definiu a significação de terras devolutas, aboliu a gratuidade de lotes aos colonos, estabelecendo como único título de posse a compra. Criou a Repartição Geral das Terras Públicas que teria a seu cargo a delimitação, divisão e proteção das terras devolutas e a promoção da colonização nacional e estrangeira. Conferiu aos colonos estrangeiros, proprietários de terras, a naturalização de direito, após certo tempo de residência e a dispensa do serviço militar. (IOTTI, 2003, p.7)

Chrysostomo e Vidal (2013) destacam ainda outros eventos, que se poderia dizer, contribuíram para o aumento do fluxo de imigrantes para o Brasil, a saber: a atuação da Sociedade Contra o Tráfico de Africanos e Promotora da Colonização e da Civilização dos

¹²⁰ Chrysostomo e Vidal, 2013, p.19 - Nota 7 - As medidas facilitavam tanto a regularização dos imigrantes que se declaravam dispostos a continuar no país quanto a obtenção de tal privilégio gratuitamente, mediante a apresentação da declaração de naturalidade aos presidentes da província – decreto n.808-A, de 23 de agosto de 1855 – que substituiu a lei de 1832. (Idem, ibidem). Além disso, os autores destacam na nota 9, que “Além do decreto n.808-A, de 23 de agosto de 1855, podemos citar o decreto n.885, de 4 de outubro de 1856, que completava e ampliava as lei de 1845 – lei n.369, de 18 de setembro, e a Lei de Terras de 1850, que abriu crédito para facilitar a entrada de imigrantes estrangeiros, e por fim, o decreto n.1.531, de 1º de janeiro de 1855, que substituiu a exigência da lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841 – e isentava a apresentação de passaporte aos imigrantes em trânsito no interior do país”.

Indígenas (criada em 1849), e a Lei Eusébio de Queirós — promulgada também em 1850, que proibiu o tráfico de escravos africanos pelo Atlântico.

Todavia, esse mesmo período foi marcado pela epidemia de febre amarela, em que os migrantes passaram a ser vistos como focos irradiadores de doenças infecciosas. Por causa desse evento, novas formas de acolhimento passam a ser consideradas, surgindo as ilhas de acolhimento, num período que ficou conhecido como o “tempo das ilhas”.

Ao contrário do que era praticado com a construção de depósitos nos centros urbanos, após a epidemia, o acolhimento passou a ser feito em regiões isoladas. Dessa forma, posiciona-se a saúde como critério de elegibilidade, ao mesmo tempo em que se estabelece novo método e logística de acolhimento e de distribuição dos imigrantes. Valoriza-se uma cooperação mais estreita entre a iniciativa privada e os governos, por meio de agências, como a Associação Central de Colonização (ACC), na Cidade do Rio de Janeiro, fundada em 1855.

Associando interesses da iniciativa pública e privada, a ACC ambicionava contratar cinquenta mil colonos em cinco anos: pela primeira vez na história do Brasil propunha-se que dezenas de milhares de colonos fossem transportados dos portos europeus até a cidade do Rio de Janeiro para ser redistribuídos pelas diversas regiões do país. A ACC tinha como missão coordenar todo o processo, desde o recrutamento e o transporte (feito exclusivamente em barcos a vapor) até a instalação dos imigrantes nas colônias. Além disso, tinha atribuição de acolher provisoriamente os colonos no momento da chegada no Brasil. (CHRYSOSTOMO, 2013, p.7)

Apesar da proibição dos países europeus à imigração contratada¹²¹, continua a fluir espontaneamente para o Brasil grandes levas de migrantes, em que se registra a entrada no país de algo em torno de 4,5 milhões de pessoas¹²². Todo o procedimento de acolhida e distribuição ficava a cargo do Ministério da Agricultura, sendo o seu controle realizado através de uma instituição privada, chamada Inspetoria Geral de Terras e Colonização, que tinha a incumbência de organizar o processo de imigração na antiga província. A logística de registro e acolhimento complementa-se com o processo de distribuição dos migrantes pelo território nacional, por meio da criação da Agência Oficial de Colonização e Trabalho, criada em 1906.

A hospedaria cuida da passagem dos corpos individuais dos emigrantes (com suas histórias múltiplas, seus vários projetos) ao corpo coletivo dos imigrantes. Listados, catalogados, enquadrados, eles compõem uma nova categoria social. Na hora das

¹²¹ Chrysostomo e Vidal, 2013, p.20 - Nota 18 – “Petri (2010) nos informa que durante os dez anos de funcionamento tal sociedade foi responsável pela introdução do maior número de imigrantes em todo o Império: em 1887, 32 mil imigrantes, em 1888, 92 mil. De 1889 até início do século XX chegaram 750 mil imigrantes, dos quais 58% foram subsidiados pelo Estado”.

¹²² Conforme citação de Diégues Jr., 1964; Fausto, 1999.

estatísticas sociais nascentes, formam um grupo facilmente identificável e perfeitamente uniformizado – tal como um produto industrial (CHRYSOSTOMO; VIDAL, 2013, p.17).

Um novo afluxo de imigrantes ocorreu entre os anos de 1911-1913, por meio de duas iniciativas: a criação da Diretoria Geral do Serviço de Povoamento e a regulamentação do Decreto nº 9081 de 03 de novembro. Ambas foram harmonizadas como parte da gestão dos processos de imigração e de colonização. Segundo Wellisch (1941, XXXVIII), “o Governo deu novo regulamento ao Serviço de Povoamento do Solo, organizando-o administrativamente, e, ao mesmo tempo, regulou a administração e a emancipação dos núcleos coloniais”.

Após grande entrada de imigrantes no Brasil, constatou-se declínio vertiginoso na taxa de imigração devido à eclosão da Primeira Guerra Mundial, na Europa. Carneiro (1950, p.31) destaca que “em 1913 entraram no Brasil 190.333 imigrantes. No ano seguinte, este número caiu para 79.232, e, em 1915, para 30.333 imigrantes”.

Essa primeira etapa imigratória no Brasil caracterizou-se pela intencionalidade de um projeto nacional de ocupação e garantia do território, seja por intervenção e controle direto do Estado central, seja pela atuação relativamente autônoma das províncias, ou pela crescente participação da iniciativa privada.

Caracterizou-se como uma política pública ideologicamente identificada com o pensamento eugênico europeu, de branqueamento da população brasileira. Tentou-se, com isso, estabelecer nova mentalidade, e um modelo de gestão do espaço e dos corpos para a conformação do ideário nacional, que ganhará musculatura a partir da Revolução de 1930, e do estabelecimento do Estado Novo (1937-1945).

b. Século XX

Nesse período, pode-se dizer que o elemento judaico foi preponderante no desenho institucional da política imigratória, por vários motivos. Em primeiro lugar, o judeu simbolizou todo o empreendimento persecutório dos regimes nazi-fascistas europeus, apesar de não ter sido o único a sofrer perseguições; em segundo lugar, e por causa do movimento anterior, tornou-se o maior grupo em deslocamento forçado. Por isso, dá-se ênfase ao grupo judaico como fulcro da política imigratória brasileira entre as décadas de 1930 e 1940.

Os anos 1930 foram marcados, internacionalmente, pela grave crise financeira, tendo como origem a quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, o que afetou profundamente a

economia mundial. No Brasil, a condição econômica e política demonstrava-se instável, levando à mudança da estrutura de poder representativo, com o questionamento da chamada “política do café com leite”, em que havia um revezamento entre os estados de São Paulo e de Minas Gerais no poder central.

Em 1930, um amplo movimento originado no estado do Rio Grande do Sul, com forte viés republicano, rompia com os grilhões da oligarquia cafeeira paulista e assumia o poder central. O pensamento social preponderante na época baseava-se na eugenia, como tradição do pensamento positivista-evolucionista social, como em Oliveira Vianna¹²³, que idealizou, em 1935, o Conselho Nacional de Imigração.

A eugenia, nesse sentido, influenciava as políticas públicas relativas à saúde e, assim, ao próprio caráter e conformação da sociedade. Valorizava-se, portanto, o “elemento branco” como população preferencial nas políticas de imigração, principalmente para as lavouras. O objetivo era interiorizar esse “elemento” no território brasileiro, branqueando a população, e ampliando o escopo da colonização agrícola para a integração nacional.

[As] elites sociais e o Estado brasileiro, nas décadas de 1930 e 1940, mantiveram forte a preocupação de melhorar a *composição racial* do povo brasileiro conforme o seu ideário, considerando que, para isso, deveriam trazer levas de europeus brancos e agricultores que, assimilando-se aos mestiços e negros, pretensamente melhorariam a formação racial de nossa população, ocupando as faixas de terras inabitadas do vasto território. (KOIFMAN, 2002, p.103)

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, em 1939, o Brasil, em pleno Estado Novo (1937-1945), começa a ser impactado pela imigração judaica em fuga do Nazi-fascismo na Europa. Em 1938, o Conselho de Imigração e Colonização (CIC) é criado a partir da ideia primeva do Conselho Nacional de Imigração. No mesmo ano, o Governo formou a Comissão de Imigração para “realizar estudos sobre a questão, encabeçada por Oliveira Vianna e Dulphe Pinheiro Machado” (KOIFMAN, 2002, p.104). A fundamentação jurídica surgiu como “código de imigração e colonização”, que foi materializado pela promulgação do decreto-lei 3.010 de 20 de agosto de 1938.

As políticas de imigração assentavam-se em estruturas informacionais que valorizavam classificações baseadas na noção de raça, e a superioridade de uma específica, em relação às outras consideradas inferiores, além de tipos de trabalho aos quais os imigrantes se dedicavam. Essas classificações definiam o lugar de indivíduos e grupos na dinâmica socioeconômica brasileira. Já nos anos 1930, alguns documentos tornaram-se imprescindíveis,

¹²³ Intelectual brasileiro que participou do Governo durante o Estado Novo e influenciou ideologicamente as políticas públicas sobre miscigenação, e tomadas de decisão sobre imigração. (Ver: Koifman, 2002, p.103-104)

como consequência dos dispositivos jurídicos, para limitar os imigrantes considerados indesejáveis pelo Governo, de acordo com pensamento social da época.

As “cartas de chamada”, por exemplo, funcionavam desde 1930. As cartas de chamada eram “formulários oficiais que permitiam aos residentes no Brasil ‘chamar’ seus parentes, fornecendo-lhes declarações juramentadas de apoio” (LESSER, 1995, p.103). Por sua vez, o sistema de cotas por nacionalidade para a recepção de imigrantes foi “adotado pela Constituição Brasileira de 1934, e mantido no decreto-lei 3.010, de 20.8.1938, art.3^o”¹²⁴, de acordo com Koifman (2002, p.176).

Ainda segundo ao autor, no mesmo período em que o Brasil restringia a concessão de vistos imigrantes, principalmente de origem japonesa e judaica, crescia o cerco aos judeus na Alemanha, Áustria e Tchecoslováquia. Já naquela altura, a população brasileira constituía-se com cerca de 10% de estrangeiros. A maior parte das pessoas de origem judaica começou a aportar ao Brasil nos anos 1920.

Em 1930, a comunidade judaica tinha em torno de 40 mil pessoas, saltando para 55 mil nos anos 1940. Muitas dessas pessoas, premidas pela sobrevivência, entravam de forma clandestina ao Brasil, burlando o sistema de cotas e mostrando que a política de informação do Estado brasileiro voltado para o monitoramento e o controle seletivo não funcionava a contento.

Para cada país estrangeiro, foi estabelecido um percentual que determinava a cota anual, e esta variava de acordo com o número de nacionais que já haviam imigrado para o Brasil nos cinquenta anos anteriores (KOIFMAN, 2002, p.104).

O Ministério das Relações Exteriores dispôs-se em apertar o cerco sobre os imigrantes judeus, e, por isso, elaborou a primeira circular restritiva à entrada de judeus, chamada Circular Secreta nº 1.127 de 1937, que foi classificada e enviada para missões diplomáticas e consulados. Ao todo foram “cinquenta circulares que tratavam exclusivamente da entrada de estrangeiros no Brasil. Doze delas tratavam especificamente de israelitas” (KOIFMAN, 2002, p.110).

A produção documental como parte dos dispositivos de controle administrativo para a entrada do estrangeiro em território nacional tornou-se rapidamente complexa. Seguiu-se à Circular, a elaboração de regras para a entrada e permanência de estrangeiros. Determinava-se que, para adquirir os vistos, todos os estrangeiros deveriam preencher uma “folha de

¹²⁴ “A cota correspondia, segundo Koifman (2002, p.176), a 2% ‘(...) do número de estrangeiros da mesma nacionalidade que entraram no país, com o mesmo caráter, no período de 1º de janeiro de 1884 a 31 de dezembro de 1993 (...)’”

identidade”, em quatro vias, que, segundo o argumento do Governo, serviria para permitir fiscalização, registro e estatística mais eficientes. Esclarece Koifman que

[a] primeira via ficava arquivada no consulado emissor do visto. A segunda via era imediatamente remetida ao MRE para que se pudesse recebê-la, se possível, antes da chegada do interessado, e a terceira e quarta vias deveriam estar assinadas pelos cônsules, sendo uma delas necessariamente entregue às autoridades portuárias, enquanto a outra ficaria sob guarda do estrangeiro (KOIFMAN, 2002, p.110).

A partir de 1938, os europeus passaram a recorrer ao refúgio de uma maneira geral, pois todos fugiam dos horrores da Guerra, aumentando o pedido de vistos para a entrada no Brasil. Entretanto, os israelitas continuaram a ser o grupo mais visado, e que sofriam as maiores restrições para aceitação de asilo, e tudo começava com a ideologia sociopolítica à imprimir o processo de classificação sobre grupos indesejáveis, ou inaptos.

Essa classificação baseava-se na raça, na posição política, notadamente dos comunistas, e na classe social, porque atingia preconceituosamente agricultores e pessoas de baixa renda, muitas vezes sem colocação no mercado de trabalho. Portanto, o procedimento para o tratamento sobre os imigrantes incluía, primeiramente, definir o tipo de estrangeiro, e, em segundo lugar, o enquadramento (se migrante ou refugiado).

Essa diferenciação até hoje é polêmica, gerando debates teóricos sobre a condição do migrante e o significado do refúgio. A categoria socioeconômica, por exemplo, não entraria na classificação do refúgio. Nesse sentido, tanto a classificação quanto o tratamento dessa questão poderiam mudar o processo de tomada de decisão.

Com início da Segunda Guerra na Europa, grande contingente populacional começa a se deslocar. Primeiramente, essa massa desloca-se entre os países do próprio continente, e, em seguida, inicia-se um massivo processo de emigração para outras regiões. O continente americano tornou-se o principal destino, mas não o único, dessa população.

Apesar do grupo europeu que tentava entrar no Brasil em 1938 ter sido composto por nacionalidades variadas, havia israelitas dentre eles, de várias nacionalidades diferentes. Naquele ano, mesmo que o grupo de estrangeiros não fosse composto unicamente de elementos israelitas, o termo refugiado passou a ser constantemente associado aos judeus.

Sabia-se que, judeus jamais poderiam tentar entrar no Brasil por negócios ou turismo, mas fugidos, o que é até compreensível tendo em vista o contexto da época e a ideologia vigente na burocracia brasileira. E isso levou as autoridades a confundirem o caráter dos migrantes, e as diferenças categoriais entre migrantes e refugiados, entendendo que os refugiados, de uma maneira geral, saíam por estarem ou se sentirem ameaçados enquanto os

européus migrariam por pressões econômicas, ou para buscarem oportunidades de negócios ou turismo.

Esse debate se configura até os dias de hoje, e influencia a forma e o conteúdo das leis, das normas, dos tratados internacionais e da estrutura dos sistemas de informação voltados para a questão dos refugiados. Apesar de haver monitoramento e controle nos pedidos de entrada de imigrantes da comunidade judaica, a percepção das autoridades é que haveria a necessidade de monitorar e controlar os imigrantes já residentes no Brasil. O estabelecimento desses meios de controle tornou-se possível com a promulgação de dois decretos-lei nº 406, de 04 de maio, e o nº 3.010, de 20 de agosto 1938, mesmo para aqueles que desejassem entrar a turismo ou negócios.

O preenchimento de dados e informações deveriam ser feitos em duas vias, para a identificação e fichamento dos estrangeiros pelas autoridades. Consubstanciava-se como um procedimento extremamente detalhado sobre diretrizes para a entrada de estrangeiros, os modelos de formulário, os carimbos, “como deveria estar listada a relação de passageiros nos vapores que chegavam ao Brasil, as fichas de registro dos estrangeiros no Brasil, desde a autorização para a concessão do visto até a partida ou a naturalização daquelas pessoas” (KOIFMAN, 2002, p.112).

Por outro lado, a situação dos refugiados era mais dificultosa para o pedido de carta oficial de suas representações diplomáticas, pois que dependiam muito do comprometimento dos diplomatas brasileiros com a causa do governo. Embora houvesse essa determinação, destaca-se que judeus com formação superior e que gozassem de reconhecimento (científico ou técnico) em seus países de origem antes da Guerra, assim como aqueles considerados “grandes capitalistas”, fossem liberados desse procedimento.

Ao mesmo tempo, os já residentes e em situação irregular foram “convidados” a se regularizar. Para tal, foi criada a Comissão de Permanência de Estrangeiros, que era dirigida pelo promotor de justiça, e secretário do MJNI, Ernani Reis. Os burocratas defendiam o princípio lógico de que era necessário regularizar a permanência de todos os estrangeiros no país, pois, além de identificar, poderiam melhor controlá-los. (KOIFMAN, 2002, p.111)

Foi a partir das pressões e preocupações do Governo que se constituiu o CIC como órgão colegiado, que integrava vários outros órgãos do Governo, estando vinculado ao gabinete do Executivo da República, tendo sete membros fixos, nomeados pelo Presidente. Elaborava-se no âmbito do CIC as políticas de monitoramento e de controle do Estado Novo, tendo suas resoluções forçadas de lei. As resoluções elaboradas e expedidas tiveram grande

fôlego até, pelo menos, o ano de 1941, quando transformações no cenário político internacional, associadas às pressões sociais no País, impuseram adequações, e mesmo pequenas, mas importantes mudanças de rumo.

A Circular nº1.249, emitida pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) teve papel direto nessas mudanças em relação ao trato da questão imigratória, principalmente a de origem judaica, que se encontrava coagida a obter respostas para um afluxo irreversível do território europeu. Essa foi uma iniciativa que facilitou a imigração dos judeus.

O CIC era uma forma de dar participação aos demais ministérios e órgãos no trato das questões relativas à imigração, já que todos manifestavam interesse em opinar sobre a questão. Do CIC é que saíram as polêmicas propostas de nacionalização dos “quistos étnicos” que seria levada a cabo durante o Estado Novo. (KOIFMAN, 2002, p.114)¹²⁵

Do século XIX ao fim da Segunda Guerra Mundial, as garantias jurídicas giravam em torno da perspectiva estadocêntrica, em que os Estados tratavam de ditar quais direitos deveriam ser considerados e quem deveria ser sujeito desses direitos. Mesmo considerando o grande papel da CICV em situações de conflito, essa instituição só conseguiu conceber e ganhar espaço dentro de uma lógica já conflagrada pelos Estados-nação durante esses períodos de guerras e conflitos.

O pós-Segunda Guerra provocou o surgimento de um direito internacional humanitário, originado pelo cunho persecutório perpetrado por forças de Estado na vida de indivíduos e grupos étnicos e sociopolíticos. Esse evento repercutiu, conseqüentemente, na formulação de políticas de imigração em outras partes do mundo, especialmente por causa do ocorrido com os judeus na Europa, com inspiração na Carta das Nações Unidas, 1945, e com o instituto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

O Brasil exerce um papel de liderança na formação de um marco internacional de proteção aos refugiados. Foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, em 1960, e o Protocolo de 1967. Com a promulgação da Lei 9.474 de 1997, o País incorporou em seu ordenamento jurídico e político os dispositivos normativos que regem a questão dos refugiados em nível internacional. A decisão brasileira possibilitou associar a definição clássica de refugiado com a nova definição estabelecida pela Declaração de Cartagena, de 1984. O Brasil e a Venezuela foram os primeiros países da América do Sul a fazerem parte do Comitê Executivo do ACNUR.

¹²⁵ A noção de “quistos étnicos” pressupunha que os núcleos de colonização estrangeira constituíam “quistos” no corpo da nação.

A importância da lei brasileira está na definição do conceito de pessoa refugiada, e na definição de políticas de proteção e acolhimento às pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio. Esse rol de definições propicia ao Brasil executar pedidos de refúgio, independentemente da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, sendo potencializado regionalmente pela Declaração de Cartagena.

A promulgação da Lei 9.474/97, do Estatuto do Refugiado, possibilitou a estruturação de um conselho devotado à questão dos refugiados. O CONARE é um órgão colegiado (ou uma Comissão Interministerial), que atuava sob o âmbito do Ministério da Justiça (MJ), e objetiva, dentre outras funções, de acordo com seu Art. 12:

- receber as solicitações de refúgio;
- analisar o pedido sobre o reconhecimento da condição de refugiado;
- deliberar quanto à cessação *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
- declarar a perda da condição de refugiado; orienta e coordena as ações necessárias;
- orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados, com a participação dos Ministérios e instituições que compõem o Conare; e
- aprovar instruções normativas que possibilitem a execução da Lei nº 9.474/97

O CONARE é o organismo público responsável por receber as solicitações de refúgio, e determinar as condições de elegibilidade dos refugiados. É um órgão de deliberação coletiva. [...] Outorga às pessoas, que reconhece como refugiadas, documentação que lhes permite residir legalmente no país, trabalhar e ter acesso aos serviços públicos, tais como saúde, educação e outros.

Além disso, cabe ao CONARE a promoção e coordenação de políticas e ações necessárias para uma eficiente proteção e assistência aos refugiados, além do apoio legal. Aprova, ainda, os programas e orçamentos anuais do ACNUR quando direcionados ao Brasil. A criação do CONARE possibilitou a abertura para a participação, de forma cooperativa, de amplos setores da sociedade civil, de organizações não-estatais, de representativas do poder local e regional, e de órgãos do Estado brasileiro, no trabalho de acolhimento, proteção legal, integração e assistência às pessoas refugiadas e solicitantes.

Fazem parte desse sistema, até esse momento, instituições como: Ministério da Justiça (MJ), que o preside; Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério da Saúde (MS); Ministério da Educação (ME); Departamento de Polícia Federal (DPF); a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (com a contribuição não-presencial das Cáritas de São Paulo e Manaus) — que estão engajadas na criação de políticas

locais de integração de refugiados, solicitantes e migrantes, através da criação de Comitês Estaduais e Municipais; Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), de Brasília; e Adus - Instituto de Reintegração do Refugiado, de São Paulo; além do ACNUR, com direito a voz, mas sem direito a voto.

c. Século XXI

Em 2004, o Brasil assinou a “Declaração e o Plano de Ação do México”, com o objetivo de reforçar ações cooperativas e a divisão de responsabilidades entre os países do Continente, para o fortalecimento da proteção aos refugiados de forma duradoura. A partir do ano de 2011, o Brasil vem experimentando afluxo de imigrantes. Segundo o CONARE, o número de refugiados dobrou, passando de 4.218, em 2011, para 8.400, em 2015¹²⁶.

O aumento dos números referentes ao Brasil é proporcional ao aumento absoluto conferido no mundo. Dados coletados e apresentados pelo ACNUR, de 2014, revelam que 59,4 milhões de pessoas em todo o mundo foram obrigadas a migrar, contando desse total, 19,5 milhões de refugiados. A questão dos refugiados impõe novas formas de tratamento dos fluxos humanos, considerando todos os dispositivos disponíveis, além do aparato jurídico.

Todos os países no mundo enfrentam hoje a realidade de controlar ou gerenciar a migração. Os dilemas de controle são especialmente agudos nas democracias avançadas, onde as pressões econômicas são por abertura à migração, enquanto preocupações políticas, legais e securitárias persuadem por mais controle {tradução do autor}¹²⁷.

As economias mais desenvolvidas atraem o interesse de grande número de trabalhadores que não encontram oportunidades em seus próprios países. A busca por recursos naturais e por mão-de-obra barata fazem com que os países mais industrializados promovam mudanças de regime político, muitas vezes sob a capa de intervenções humanitárias, o que Eric Hobsbawm qualificou como “imperialismo dos direitos humanos” (2007, p.14). A preferência desses países centrais, como vem sendo demonstrado ao longo da história, pelo papel exercido por EUA, RU e Alemanha, desde os primórdios de formação do regime de direitos humanos, é que esses trabalhadores estrangeiros sejam selecionados de

¹²⁶ Disponível em: <http://www.ebc.com.br/cidadania/2015/08/numero-de-refugiados-no-brasil-dobra-em-quatros-anos-e-chega-84-mil>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2017.

¹²⁷ “All countries in the world today face the reality of controlling or managing migration. The dilemmas of control are especially acute in the advanced industrial democracies, where economic pressures push for openness to migration while political, legal, and security concerns argue for greater control” (HOLLIFIELD, MARTIN e ORRENIUS, 2014, Pos.389).

acordo com as necessidades do mercado laboral desses países, e não como resposta humanitária.

Os países mais ricos se beneficiam do excedente de mão-de-obra não-qualificada para atuar em frentes de trabalho menos valorizadas, assim como da mão-de-obra qualificada dos países pobres, que possuem alguma capacidade de produzir ciência, tecnologia e inovação. Porém, enquanto mantêm políticas restritivas em relação à primeira — controlando uma imigração que é simultaneamente necessária, para ocupar posições que não são preenchidas pelos nativos, e indesejada, por motivos culturais — facilita a entrada da segunda, por meio de programas de incentivo, bolsas de estudo e pesquisas.

Ideias e discursos liberais fortalecem as relações de mercado, de forma concentrada, e restringem a livre circulação de pessoas. Essas questões somam-se a ideias e discursos que incutem o medo e a desconfiança na opinião pública mundial em relação ao imigrante de um modo geral, e ao refugiado em busca de sobrevivência, de forma específica.

No Reino Unido, o “The Guardian” publicou recentemente um comentário editorial sobre a crise da Europa que termina por descrever os refugiados como “despossuídos amedrontadores” que estão “irrompendo os portões da Europa” (*The Guardian* 2015). Embora não-familiar para alguns, outros saberão que a frase “irrompendo os portões” refere-se a um momento muito específico da história: a invasão bárbara de Roma. Numerosos livros de história e populares, filmes e novos artigos evidenciam esse mesmo uso retórico de “bárbaros nos portões” {tradução do autor}¹²⁸.

O discurso da ameaça terrorista, por exemplo, estigmatiza árabes-muçulmanos, fortalecendo relações transnacionais entre as burocracias policial-militares para prevenir ataques, ou mesmo para cobrir uma subjetiva sensação de insegurança, pela simples presença de determinados grupos sociais.

Ao mesmo tempo em que mecanismos de tratamento humanitário sofisticam-se e ganham projeção — abrindo espaço para a participação cada vez mais ativa de indivíduos e de instituições supraestatais e da sociedade civil —, amplia-se a implantação de recursos de infraestrutura para a vigilância e o controle sobre o fluxo humano.

¹²⁸ “In the United Kingdom, *The Guardian* recently published an editorial comment on Europe’s crisis that ends by describing refugees as the ‘fearful dispossessed’ who are ‘rattling Europe’s gates’ (*The Guardian* 2015). Although unfamiliar to some, others will know that the phrase ‘rattling the gates’ refers to a very specific historical moment: the barbarian invasion of Rome. Numerous historical and popular books, films, and news articles evidence this same rhetorical use of ‘barbarians at the gates’” (NAIL, 2016, p. 162).

6 INFORMAÇÃO PARA A PAZ: MOBILIDADE HUMANA, DIREITOS HUMANOS, DOCUMENTO

Neste capítulo, discute-se a relação entre as migrações humanas, a emergência dos direitos humanos como legitimador de um regime de refugiados e a presença do documento como dispositivo que surge como mediador tangível, mas também simbólico, de uma linguagem fundada, a princípio, no campo da informação em Ciência e Tecnologia (C&T), para depois se consolidar como elemento das relações entre indivíduos em busca de direitos.

As migrações são produtoras de informação de duas formas: na medida em que o Estado define os recursos de infraestrutura que são capazes de produzir informação sobre essas mobilidades humanas; e pelas trocas propiciadas entre indivíduos e grupos que, antes, durante e depois do deslocamento precisam de suporte material e localização geográfica. Por um lado, o Estado produz medidas, a partir da informação que detém por meio de estatísticas e censos demográficos, coletas de dados cadastrais previdenciários e fiscais.

Os registros sobre os migrantes produzem um saber sobre o comportamento dos mesmos, possibilitando o estabelecimento de medidas preventivas que ao final e ao cabo tentam ordenar os fluxos dos “não-desejáveis” e “anormais”. Ao longo da história, essas duas formas de registro foram sendo justapostas.

Por outro lado, os migrantes produzem conhecimento sobre as condições de deslocamento, as rotas alternativas, o local de destino e o que podem ou não encontrar no local de chegada. As tecnologias e as condições dos transportes mudaram, foram aprimoradas, e as perspectivas de sobrevivência dependem atualmente de um quadro político e social mais complexo, mas também mais auspicioso, de garantias e direitos jurídicos que antes não eram possíveis. Existe uma possibilidade maior das pessoas serem mais ciosas de seus direitos e deveres, o que não quer dizer que os tenham garantidos.

Na virada do século XIX para o XX, emerge uma série de iniciativas idealizadas e colocadas em prática por atores que produziram reputações tanto na área científica quanto na área política. Personagens que valorizaram as funções informacionais como recursos de poder afeitos não só para a busca do conhecimento de todo tipo para a transformação da humanidade, de forma livre e sem barreiras, mas também para a busca de um tipo de conhecimento voltado ao ordenamento de um mundo em rápido desenvolvimento.

As funções informacionais são tecnicamente orientadas por perspectivas políticas em confronto para alcançar objetivos de pacificação, forjando uma consciência universal que

pudesse fornecer um período de paz duradoura, em contraponto à outra que vislumbrava certo controle.

6.1 O CARÁTER DA INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS: O MUNDANEUM E A LIGA DAS NAÇÕES

No período do Entre Guerras (1918-1939), iniciou-se a sistematização de um processo que já vinha sendo desenvolvido há pelo menos três séculos, com o surgimento do moderno sistema de Estados, a partir dos tratados de Westfália, de 1648 (BARNETT, 2002, p.1). No século XIX, duas perspectivas relacionadas à mobilidade humana desenvolveram-se diretamente, contemplando a governança dessa mobilidade, e ainda uma terceira vertente contribuiu de forma geral com os direitos humanos, sendo as duas amalgamadas por ordem que se pode denominar de gramatical (linguagem fonética e linguagem alfabética) (DERRIDA, 1973).

Todas essas perspectivas, verdadeiras inovações do ponto de vista técnico e político, contribuíram para o estabelecimento de ideias, narrativas, normas, leis e costumes que, apesar de sofrerem um duro revés a partir de 1939, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, consolidou princípios que vigoram até hoje nas relações internacionais. A informação como fenômeno social só se realiza na materialidade da infraestrutura que, por sua vez, se forma tanto por dispositivos tangíveis (ex.: passaportes) quanto por dispositivos intangíveis (ex.: a voz), e é sustentada por ideias em ação como o “agir comunicativo” que Habermas (1968) identifica na obra de Hegel, em que convergem três elementos fundamentais que orientam as relações do ser-humano no mundo em que vive: símbolo, linguagem e trabalho.

O que se liga à concepção weberiana sobre a “produção de meios com respeito a fins”, depositando no ser-humano liberto das mistificações o *logos* onde se operam ideias, narrativas, instrumentos e práticas, contribuindo para a transformação da realidade.

Hegel fala da produção nocturna da imaginação representativa, do reino torrencial e ainda não organizado das Imagens. Só com e na linguagem se separam, para a consciência, o ser da consciência e o ser da natureza. O espírito, por assim dizer, desperta do seu sonho quando o reino das imagens se traduz para o reino dos nomes. O espírito desperto tem memória: pode distinguir-se e ao mesmo tempo reconhecer o que foi distinguido. Seguindo as ideias do «*Preisschrift*» de Herder, Hegel vê na representação a realização genuína do símbolo: a síntese da diversidade está ligada a função representativa das características que permitem a identificação dos objectos. O dar nomes e a memória são dois lados da mesma coisa: “A ideia desta existência da consciência e a memória e a sua própria existência e a linguagem” (HABERMAS, 1968, p. 24).

Pode-se, a partir desse contexto, considerar o início da criação de diferentes regimes que, em determinado momento, convergiram e propiciaram um esquema de informação. Um esquema que está longe de ser monolítico, obedecendo a diversos campos de poder, com suas próprias formas de construção de signos, de valores, e de trocas intersubjetivas, entrecruzando variados e flexíveis capitais (social, econômico, político e simbólico).

De forma simultânea, num período histórico determinado pelo fim das guerras napoleônicas (1815) e o fim da Segunda Guerra Mundial (1945), são sistematizados modelos de registro e de identificação até então difusos e utilizados em determinadas ocasiões, como exemplos em momentos de preparação prévia para batalhas, coletando informações sobre o inimigo, ou como forma de medidas corporais para a classificação de grupos humanos “selvagens” durante expedições científicas com objetivos de exploração e ocupação colonial.

O primeiro marco dessa sistematização para a consecução de tomadas de decisão política está diretamente ligado às áreas de gestão pública, tendo em vista o crescimento da complexidade da burocracia estatal frente aos desafios impostos pela industrialização, a consequente mecanização produtiva, das ainda tímidas demandas por direitos sociais pela tomada de consciência da classe trabalhadora, assim como pela consolidação da criminologia como área científica que, de certa forma, engendrava elementos técnicos já experimentados pelas potências coloniais em povos distantes e estranhos à realidade europeia.

Destaca-se, com isso, a inovação desenvolvida e implementada por Juan Vucetich — já mencionada anteriormente — e que será valorizada como uma técnica fundamental para que diversos dispositivos possam ser implementados no atual século XXI. A datiloscopia consolidou-se e ganhou a companhia de outras técnicas de mensuração mais invasivas, servindo tanto para cobrir demandas por direitos sociais, portanto de cidadania, quanto para monitorar comportamentos pessoais para minimizar riscos, antecipando-se ao ato criminoso.

O aprimoramento de um sistema datiloscópico não teria sido, portanto, uma iniciativa isolada do contexto de crises econômicas, insegurança política e medo social que vem caracterizando o mundo sob hegemonia capitalista. Esses dispositivos caminhariam *pari passu* às crises, ou mesmo antecipando-se às crises pela criação de um ambiente de medo e insegurança, no qual seriam justificados sua existência e uso como ato preparatório pelo que estaria por vir, ou seja, um período de incertezas.

O mundo atual passa por grandes transformações e grande sensação de insegurança causadas tanto por fatores tangíveis, como conflitos, guerras, distúrbios sociais e crimes, quanto por fatores que aumentam o sentimento de riscos e ameaças, muitas vezes causados

pelo crescente acesso à informação, que ampliam o grau de percepção e, simultaneamente, de medo em relação ao outro desconhecido (BEZERRA, 2016, p. 233).

A mensuração dos corpos ultrapassou a questão técnica e alcançou as relações de poder. A política também envolve esquemas de classificação social, assentados na estatística para a vigilância, o monitoramento e, finalmente, o controle, não se caracterizando como uma anti-política, como quer Hannah Arendt (2001; 2004), mas sim parte integrante a dois movimentos conflituosos que se complementam no campo político: a adesão voluntária do cidadão em busca de inclusão social, política e econômica; e a luta pela proteção à privacidade (WOOD; FIRMINO, 2010, p. 250).

No século XX, o foco das trocas entre instituições de segurança pública na questão criminológica tornou-se difuso, acompanhando a nebulosidade do que é considerado questão nacional e o que é questão internacional. Transbordou-se as fronteiras da excepcionalidade do criminoso, que passa a ser qualquer um que aparente “anormalidade” social, pelo simples fato de ser diferente. O conhecimento sobre alguém se torna tão significativo quanto o conhecimento sobre alguma coisa, ou assunto. Nesse aspecto, arquivos e centros de informação concentram a informação que, dependendo de seu tipo e *status*, pode ser acessível ao público, ou ter caráter sigiloso. O que difere uma busca da outra são as normas que regulam seu acesso.

O sujeito é objetificado pela relação inerente entre modelos de identificação que, ao estarem anexados a bases de dados, opera um sistema de vigilância em que o conjunto documental produzido, classificado, guardado, acondicionado, tratado e disponibilizado pode servir tanto para o acesso ao conhecimento científico e pedagógico, quanto para a busca por comprovação histórica.

Um dos projetos mais marcantes no mundo contemporâneo para a produção, sistematização e compartilhamento da informação foi a iniciativa de Paul Otlet (1868-1944) e Henri Lafontaine (1854-1943) que, juntos, pensaram e tentaram colocar em prática um grande sistema que pudesse ser acessado por toda a humanidade, como um verdadeiro “livro universal” (RAYWARD, 1975; FROHMANN, 2001).

Para eles, só dessa forma os conflitos deixariam de existir e isso deveria ser feito, dentre outras coisas, por meio da organização e sistematização de documentos bibliográficos para disponibilizar efetivamente conhecimento a todos, sem distinção. Essa inovação histórica demonstra bem o quanto as preocupações de Otlet e Lafontaine estavam conectadas com o desenvolvimento de tecnologias sociais que pudessem transformar mentalidades e estimular

novas práticas para que eventos como a Primeira Guerra não se repetissem (FROHMANN, 2001).

Otlet e Lafontaine, cada um a seu modo, atuaram para que todo o conhecimento do mundo pudesse ser acessado por qualquer um, criando uma estrutura de informação e comunicação que foi seminal para que outras tecnologias fossem desenvolvidas décadas depois. O projeto se chamava *Mundaneum*¹²⁹ e preconizava a universalização do conhecimento por meio de processos de classificação, organização e acesso à informação.

O Mundaneum, nos diz ele [Otlet], é uma ideia de universalismo. Ele é uma instituição na qual é colocado conjuntamente “o museu para ver, o cinema para assistir, a biblioteca, enciclopédias e arquivos para ler, o catálogo para consultar, a palestra, o rádio e o disco para escutar, e a conferência para debater (Ad Mundum, vivendum et legendum, et audiendum et discutiendum) (RAYWARD, 1975, p. 6, tradução nossa)¹³⁰.

Para que o ideário pudesse ser realizado, esses pensadores fundaram algumas instituições relacionadas à bibliografia e à documentação sobre direito internacional. Otlet publicou o *Sommaire périodique des revues de droit*, enquanto La Fontaine publicou o *Essai de bibliographie de la paix*, ambos no ano de 1891. Em 1893, surge a primeira iniciativa prática em relação à sistematização documental, que foi a fundação do Escritório Internacional de Bibliografia Sociológica, tendo por missão “coletar e classificar todas as informações, sobretudo relativas às Ciências Sociais” (tradução nossa).¹³¹

Na visão de Otlet era necessário juntar e interrelacionar todos os documentos em seus vários formatos. O objetivo era a universalidade. A biblioteca, o museu e o arquivo eram todos para serem vistos como aspectos de uma organização documentária unitária (RAYWARD, 1975, p. 5, tradução nossa)¹³².

Mais tarde, ao longo do processo de criação da Liga das Nações (1919), outro fenômeno humano passa a ser problematizado, embora restrito a determinadas situações, que foi a busca por asilo e refúgio de um crescente contingente humano que fugia de conflitos e

¹²⁹ Exposto na feira mundial ocorrida em Bruxelas, no ano de 1880, como uma instalação no *Palais du Cinquantenaire*, do *Palais Mondial*.

¹³⁰ “*The Mundaneum, he tells us, is an idea of universalism. It is an institution in which is brought together ‘the museum for seeing, the cinema for viewing, the library, encyclopedias and archives for reading, the catalogue for consulting, the lecture, radio and the disc for listening, and the conference for debating (Ad Mundum, vivendum et legendum, et audiendum et discutiendum)’*”

¹³¹ Ver original em francês, disponível em: <http://archives.mundaneum.org/fr/historique>. Acesso em: 12 de julho de 2017.

¹³² Op.Cit. “*In Otlet’s view it was necessary to assemble and interrelate all documents in their various formats. The objective was universality. The library, the museum and the archive were all to be seen as aspects of a single documentary organization.*”

revoltas no continente europeu. Naquele momento, aparece a figura de Fridtjof Nansen¹³³ que, de certa forma, pode ser relacionada às de Otlet e Lafontaine, com o intuito de pensar, e efetivamente estruturar, uma governança¹³⁴ de direitos humanos que pudesse dar conta de cobrir as necessidades humanas originadas por esses conflitos.

As preocupações ligadas à classificação documental para o acesso democrático do conhecimento¹³⁵ relacionam-se à produção de documentos voltados a pessoas que estiverem excluídas dos canais formais do processo democrático, por estarem em condição de vulnerabilidade e em trânsito permanente, fora de seus países de origem. O “Passaporte Nansen” foi criado em 1921 e no espaço de 13 anos Otlet publicou o *Traité de Documentation* (1934). Todavia, nada disso evitou o recrudesimento de conflitos, a ampliação da assimetria no acesso à educação e ao conhecimento e o aumento exponencial do número de refugiados.

A conexão entre essas duas faces da problemática dos migrantes refugiados, que se conforma no período cronológico entre o fim das guerras napoleônicas (1815) e o fim da Segunda Guerra Mundial (1945), aponta para a preocupação em se estabelecer estruturas jurídicas, instituições de salvaguarda de direitos e conformação de um sistema de refúgio e de um regime de informação que possam sistematizar ações para o tratamento humanitário do refugiado.

A produção de informação para o conhecimento pedagógico, proposta por Otlet e Lafontaine, (FROHMANN, 2001, p. 12) assim como a elaboração de políticas supranacionais, propostas por Lafontaine e Fridtjof Nansen, desdobram-se para dois tipos de conhecimento: para o controle das funções administrativas por parte do Estado-nação — conforme indicam políticas para o controle de fronteiras territoriais — e para a mensuração dos corpos com o objetivo de controle dos indivíduos e dos grupos sociais (GOULD, 1991; FOUCAULT, 1987), por meio de mecanismos de identificação e de registro (ABOUT & DENIS, 2010; FERRARI, 2013).

Uma outra etapa histórica indica ainda iniciativas, por parte das potências coloniais, para tornar mais fluídos os dispositivos de governamentalidade¹³⁶, com objetivos de dominação e exploração de territórios. Tenta-se controlar de forma mais incisiva e determinante o fluxo da mobilidade humana que tende a pressionar cada vez mais fronteiras

¹³³ Disponível em: <http://www.unhcr.org/events/nansen/4aae50086/nansen-man-action-vision.html> Acesso em: 20 de julho de 2017.

¹³⁴ Neste trabalho, utiliza-se o termo governança como sinônimo de regime, de acordo com a noção estabelecida por Alexander Betts.

¹³⁵ Classificação Decimal Universal (1895)

¹³⁶ “[...] governmentality (cultural predispositions and practices that produce and reproduce the conditions that make particular forms of governance and government possible)” (BRAMAN, 2006, p. 158).

nacionais, dando suporte a ações coercitivas de cunho policial-militar. A associação construída pela burocracia estatal entre essa mobilidade e a possível ameaça que ela produziria aponta para princípios de classificação que orientarão políticas nacionais de informação e, conseqüentemente, um regime global de políticas de informação como um processo de governamentalidade interconexa, estruturada de forma multi-nível.

O histórico que forjou a governança das migrações sob o ponto de vista da gestão possui vertentes que convergem para uma estrutura político-jurídica que estabeleceria a “Paz Perpétua” kantiana, com a elaboração de mecanismos efetivos que possibilitariam o acesso de indivíduos e grupos aos direitos promovidos nessas estruturas.

Por isso, as iniciativas de Otlet e Lafontaine em relação à organização documental para acesso ao conhecimento encontram-se, desde o século XIX, associadas à inovação e ao papel político desempenhado por Lafontaine e Nansen em relação à constituição de uma governança política supranacional e a criação de um modelo de documento que pudesse estabelecer uma ponte entre pessoas em vulnerabilidade — porque estavam fora de seus países de origem e sem acesso aos direitos básicos de acordo com o princípio da dignidade humana — e as instituições que as gerenciam.

Com o estabelecimento do sistema de refúgio, no pós-2ª Guerra, os sistemas policiais nacionais se colocam à frente do processo de registro, utilizando-se dos dispositivos que vinham sendo criados a serviço do Estado para o controle de coleta de impostos, censo demográfico, processos de povoamento, organização do espaço e da mobilidade urbana, sistema previdenciário, e segurança do território nacional.

O refúgio, de um modo geral, é aceito com base na informação que o Estado obtém através dos solicitantes. O controle direto de entrada e saída de migrantes também é fonte de informação. A apreensão da informação é fundamental, e os Estados tomam decisões de acordo com as informações que são produzidas pela análise dos vistos de entrada, para imigrantes, ou das entrevistas sociais e jurídicas, no caso dos refugiados. O mesmo se dá pela análise de outros dispositivos, como o passaporte e os registros biométricos.

Outras fontes de informação também alimentam a máquina institucional do Estado para a tomada de decisão sobre refúgio, como a mídia corporativa. Muitas vezes, os agentes do Estado, de certa forma, também podem ser influenciados a tomar suas decisões por meio de ideias baseadas em informações do senso comum. Exemplos disso são as ideias generalistas que o público comum constrói a partir dessas publicações, de que a “África é pobre”, “os refugiados tiram nossos empregos”, “os árabes são terroristas” e “colombianos são traficantes”.

Junta-se à subjetividade dessas ideias estereotipadas, os critérios objetivos para a concessão de refúgio, como o de que a vida do solicitante de refúgio está em risco por causa de conflito plenamente reconhecido e divulgado em determinada região. Esses elementos impõem-se como informação para o Estado tomar a decisão sobre refúgio.

Pode-se dizer que, atualmente, o conjunto de mecanismos utilizados para o controle de mobilidade humana está consolidado globalmente, apesar de apresentar origens e objetivos diversos ao longo da história. Além dos “fatos” publicizados pela mídia e legitimados por discursos oficiais que oferecem suporte às narrativas cotidianas do senso comum, encontram-se também a formação de dispositivos desenvolvidos para medir, calcular, classificar e inventariar os indivíduos e os grupos dos quais eles fazem parte, exemplificados pelo sistema de registro da Polícia Federal.

Assim, o sistema de proteção ao refúgio só pode se conformar a partir da construção de uma infraestrutura que produza perfis, classificações, inventários, medidas, vigilância e controle de indivíduos e grupos, por meio das informações concedidas, por seus corpos em movimento. Entende-se que medir comportamentos humanos e sociais é um exercício de poder informacional, e isso é decisivo para o processo de elegibilidade do refugiado, ou de negação da mesma. Mas, para que isso ocorra, torna-se necessário criar as bases pelas quais circularão as informações.

O fluxo da informação não ocorre sem que haja uma infraestrutura capaz de produzi-la, sistematizá-la e transferi-la. Além disso, após esse processo, essa informação precisa ser analisada, para que possa ser utilizada de forma eficiente pelas instituições, e para atender à crescente demanda social sobre serviços públicos. Por sua vez, a infraestrutura a ser implantada depende de discursos e práticas que são marcados pela história dos atores sociais, guardiões da memória, portadores do destino-manifesto e tecelões de ideias-força sobre o mito de origem de determinada comunidade política (BOURDIEU, 2014; ANDERSON, 2008).

Tradução dessas ideias-força, que dão legitimidade a discursos e ações, pode ser associada à criação e implantação de dispositivos de vigilância e de controle de grupos cada vez maiores, em mobilidade fluída, que marcam os limites entre os estabelecidos e os *outsiders* (ELIAS, 1993). As novas tecnologias da informação e da comunicação potencializam o controle sobre grupos humanos considerados de risco, e a compreensão sobre seu papel e seus usos se faz com a convergência entre os campos de política de informação e o sistema de refúgio.

Nesse sentido, os diversos regimes que compõem o cenário global podem interagir, pois nem os temas, nem as ações políticas, se configuram como sistemas fechados, mas sim como redes. É assim que o regime global de políticas de informação, especialmente dedicado à vigilância e ao controle encontra eco na gestão das migrações, servindo como um conjunto de dispositivos intangíveis e tangíveis, tanto para o processo de classificação e de elegibilidade desses grupos, quanto para o controle de espaços.

De qualquer forma, os grandes fluxos migratórios são, comprovadamente, cada vez mais intensos e causados por diversos fatores, impactando a própria noção de refugiado. O refúgio, apesar de não ser um fenômeno novo, atualiza-se ao longo do tempo, a partir de um processo de transformação moral, social e normativa, e da consequente sistematização conceitual e jurídica, seja a partir da sofisticação do pensamento, ou a partir de eventos histórico-políticos relacionados à produção material.

7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Essa etapa da pesquisa apresenta-se como complemento ao esforço teórico, tentando demonstrar na prática como se posicionam os atores sociais num contexto local frente aos desafios globais determinados pelo fluxo da informação que acompanha o fluxo de pessoas. O significado da informação expressa as formas de linguagem que permitem criar termos específicos, diante da relação entre solicitantes e instituições envolvidas no sistema de refúgio.

A terminologia utilizada em determinado processo é expressão de uma linguagem conformada por hábitos, costumes, normas, leis e ações. É informação, ou ação que conforma algo. Como destacado por Marguerite McGlinn, quem escreveu a introdução da obra de Sister Miriam Joseph (2002), “as palavras são categorizadas pelas relações com o ser e entre os seres. Quando um falante ou escritor usa a palavra, então concede a ela um significado particular, tornando-se um termo e entrando no reino da lógica”¹³⁷.

Por um lado, identificar como respondem os solicitantes de refúgio às regras, normas e leis definidas pelo processo de elegibilidade no Brasil. Por outro lado, identificar como o pessoal que se dedica ao tratamento humanitário enxerga a relação entre o acesso aos direitos dos solicitantes de refúgio e o controle exercido pelas forças de segurança sobre a mobilidade humana, tendo em vista as relações entre a Pares-CARJ, o DPF e os solicitantes.

¹³⁷ Disponível em: <https://media.evolveconsciousness.org/books/consciousness/The%20Trivium%20-%20The%20Liberal%20Arts%20of%20Logic,%20Grammar,%20and%20Rhetoric%20-%20Sister%20Miriam%20Joseph.pdf>. Acesso em: 04 de maio de 2018.

7.1 CAMPO DE ESTUDO

O campo de estudo está dividido em vários espaços de análise. Nesse sentido, cabe destacar o contexto em que cada um desses espaços se constrói historicamente e estruturam a o regime migratório e o fluxo da informação produzida. O termo é resultado da palavra e expressa a lógica (razão), mas a palavra (narrativa) depende da ambiência onde os sujeitos interagem uns com os outros. Analisar cada uma dessas ambiências e a interação entre elas em diversos níveis é o objetivo da subdivisão proposta abaixo, antes de apresentar os métodos e instrumentos utilizados para a pesquisa empírica.

a. Pares-CARJ

A Cáritas é uma Organização Não-Governamental¹³⁸, vinculada à Arquidiocese da Igreja Católica. Sua ação em relação aos refugiados teve início em 1976, quando os governos no continente latino-americano eram comandados por ditaduras militares. Foi a época da Operação Condor¹³⁹, quando milhares de pessoas foram monitoradas, cerceadas em seus direitos, perseguidas e desaparecidas, por meio de operações conjuntas entre os órgãos de repressão da região.

A CARJ é parte integrante do sistema Cáritas do Brasil, que envolve a participação de 15 mil agentes, em uma rede com 183 entidades-membros, além de parceria com o Ministério da Justiça. Essa rede nacional compartimenta-se em 12 regionais: RS, SC, PR, SP, MG, ES, Norte II (AP e PA), MA, PI, CE, Nordeste II (AL, PB, PE e RN), Nordeste III (BA e SE), e 1 (uma) chamada Sede Nacional – incluindo 450 municípios. A rede da qual a CARJ faz parte liga os espaços nacional e internacional, por meio do CONARE.

Os principais objetivos do Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio da CARJ são: a) promover o acolhimento; b) assegurar que os direitos dos refugiados sejam respeitados; e c) criar condições para que eles possam reconstruir a vida no Brasil de forma digna. Para isso, a CARJ atua em três frentes: acolhimento, proteção legal, e integração local.

¹³⁸ Opta-se neste trabalho em denominar as populares ONGs de organizações não-estatais, ao invés de não-governamentais como sugere o acrônimo.

¹³⁹ “[...] consistia em atividades coordenadas das seis ditaduras sul-americanas para perseguir e eliminar opositores nas décadas de setenta e de oitenta”. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/10/internacional/1441836066_190161.html. Acesso em: 05 de dezembro de 2016.

No século XXI, a CARJ acumula *expertise* dentro do sistema de refúgio, com um papel central no processo de suporte e acolhimento dos refugiados, registrando indivíduos e grupos das mais variadas origens. A função social da CARJ é marcada pela tipologia informacional que produz, vinculada a ações que objetivam o tratamento humanitário, tendo em vista a obediência ao sistema global de direitos humanos supervisionado pelo ACNUR.

b. Arquivo dos Refugiados (Pares-CARJ)

O arquivo produzido pelo Pares-CARJ é o espaço onde se localizam os documentos descritivos (fotos, protocolos, dados pessoais etc.) e as narrativas dos solicitantes sobre as causas que os levaram a sair de seus países natais rumo a destinos desconhecidos, na maioria dos casos. Atuando como arquivista-voluntário da Instituição, o autor selecionou três grupos de nacionais que mais caracterizassem as matrizes culturais pela qual é forjado o arquivo, e que servissem de amostras para o desenvolvimento da análise sobre as possíveis relações interinstitucionais entre Pares-CARJ e DPF. Os três grupos selecionados foram: sírios, colombianos e congoleses.

Documentos vinham sendo acumulados desde, pelo menos, 1976¹⁴⁰, que foi o ano em que a CARJ começou a atuar junto a solicitantes de refúgio. Pode-se dizer que o ano de 2002 foi um divisor de águas no posicionamento da Instituição frente aos desafios impostos pela dinâmica do refúgio e das mudanças enfrentadas pelo regime de refúgio, pela gestão dos refugiados e, conseqüentemente, pela estrutura administrativa da CARJ.

c. O Pares-CARJ no sistema de refúgio brasileiro

A preocupação com o tratamento do refugiado no Brasil é anterior à estruturação do sistema de refúgio. Pode-se dizer que foi com a atividade da CARJ que se iniciaram as ações de acolhimento, integração social e suporte jurídico. Nasceu como uma ação pontual e passou a ser, ao longo da história, um dos pilares do sistema de refúgio brasileiro.

A compreensão e a definição do refúgio e do sujeito refugiado têm início no Brasil, com o Estatuto do Refugiado, de acordo com a Lei 9.474/97, que adequou as normas do País

¹⁴⁰ “Este resgate histórico que parte da experiência e vivência de Cândido [Cândido Feliciano da Ponte Neto, Diretor da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro de 1970 e responsável pelo Projeto de Atendimento a Refugiados, em Convênio com ACNUR], remonta a abril de 1976, quando cinco chilenos procuraram a Cáritas [...], com uma carta de recomendação do Vicariato da Solidariedade do Chile. Tratava-se, pois, de uma solicitação formal de atendimento” (MILESI; SPRANDEL, 2003, p.119).

aos tratados internacionais então vigentes, e criou o CONARE, que é o órgão que tem a participação do governo junto com a sociedade civil e a ONU, por intermédio do ACNUR.

Em meio às preocupações sobre o fluxo de refugiados pelo mundo, o Brasil vem apresentando crescimento substancial no número de solicitações para refúgio, mais de 2868% entre 2010 e 2015¹⁴¹. Mesmo assim, esse crescimento ainda é bem menor em termos comparativos com outros países, mesmo em relação à sua vizinha Argentina, que apresenta 5% de população imigrante na composição de sua população total¹⁴².

c.1 A relação entre o Pares-CARJ e o DPF

A criação do DPF, foi em 1967, e passou a ser o órgão principal do sistema de refúgio por seu papel nas fronteiras terrestres e marítimas¹⁴³. O DPF é o órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Cidadania que se dedica às diversas ações de vigilância, controle e operações táticas para a segurança do Estado e da sociedade.

Dentre suas prerrogativas está o registro para a identificação de indivíduos que entram e saem do território brasileiro. Institucionalmente, o DPF opera também em cooperação com outros países para a troca de informações e operações conjuntas para debelar possíveis riscos transfronteiriços. Em relação ao refúgio, os dispositivos de identificação eletrônica, como sistema biométrico, associam-se a tradicionais formas de registro, com modelos e suportes tecnológicos tradicionais, como emissões de identidades provisórias para estrangeiros, com carimbos em papel.

c.2 A relação entre Pares-CARJ e CONARE

No caso do Brasil, existe um relacionamento entre a CARJ — organização não-governamental, representante da Sociedade Civil — e o Ministério da Justiça, por meio do DPF. Ambos atuam de forma cooperativa como membros do CONARE.

¹⁴¹ Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2017.

¹⁴² Segundo o ex-Secretário nacional de justiça e presidente do CONARE, Paulo Abrão, “Não vivemos no Brasil nenhuma crise de volume de entrada”, ressaltou Abrão. Segundo ele, nos países desenvolvidos o percentual de imigrantes varia entre 15 a 20% da população, na Argentina esse percentual é 5%, enquanto no Brasil não alcança 1% da população. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2014-11/numero-de-refugiados-aumenta-quase-70-em-quatros-anos>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2017.

¹⁴³ “A solicitação do refúgio tem início, via de regra, através da Polícia Federal nas fronteiras[27]. A Cáritas, quando procurada pelos solicitantes como primeiro contato, fará o atendimento inicial e encaminhará o solicitante à Polícia Federal, tendo em vista que a Lei 9.474/97 prevê em seu artigo 9 a oitiva do interessado e a preparação do “Termo de Declaração”, a ser lavrado pela Polícia Federal, como instrumentalização do pedido de refúgio[28]”. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/institucional/historico>. Acesso em: 03 de dezembro de 2016.

Dessa forma, a estrutura do Ministério privilegia a regularização e o processo de elegibilidade do refugiado através de órgão policial, que também é responsável, dentre outras funções, pelo combate ao crime organizado e pelo controle de fronteiras. Portanto, toda a informação produzida sobre a entrada, saída, ou expulsão dos migrantes/refugiados depende de um órgão que é, em essência, dedicado ao monitoramento durante o período de permanência do estrangeiro em território nacional.

O Departamento de Estrangeiros (DEEST), que faz parte da Secretaria Nacional de Justiça, é o departamento responsável por processar, opinar e encaminhar os assuntos relacionados com a nacionalidade, naturalização, regime jurídico dos estrangeiros, assuntos relacionados com as medidas compulsórias de expulsão, extradição e deportação. É também de sua competência, instruir os processos relativos à transferência de presos para cumprimento de pena no país de origem, a partir de acordos dos quais o Brasil seja parte; instrui processos de reconhecimento da condição de refugiado e de asilo político; e fornece apoio administrativo ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). (MJ, 2016)¹⁴⁴

O Comitê surgiu com o Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474/97, de 22 de julho de 1997) e está vinculado ao Ministério da Justiça e Cidadania. Objetiva decidir sobre a elegibilidade do solicitante de refúgio. Dentre elas, fazem parte órgãos estatais, não-estatais nacionais, supranacionais e também reúne a figura do próprio Ministério, por meio da participação do DPF. Destacam-se as várias relações entre os atores que compõem o CONARE, e essas relações baseiam-se nas informações produzidas pelos órgãos que recebem e providenciam o processo de solicitação de refúgio.

Até chegar à mesa do CONARE, o solicitante passa por diversas etapas para o registro de sua situação e para o apoio social e jurídico, até o processo fechar seu ciclo. Antes de seguir para a decisão do CONARE, todo o procedimento social e legal obedece a trâmites burocráticos que passam por todos os órgãos-parte do sistema nacional de refúgio, garantido pela Constituição 1988, mas orientado pelo arcabouço jurídico internacional, do qual o País é parte, definido por acordos e tratados.

Cada passo dado pelo solicitante é registrado em bases de dados que devem estar à disposição de todos os órgãos representativos do CONARE. Para que esse processo chegue ao termo, critérios e procedimentos são elaborados pelo ACNUR e orientam, até certo ponto, as ações para o reconhecimento do solicitante.

Como o Pares-CARJ é o eixo central da análise empírica, destaca-se a forma pela qual o pesquisador acessou o objeto de estudo para que os dados fossem posteriormente coletados, sistematizados e analisados. Para desenvolver um estudo de campo, utilizou-se o método da

¹⁴⁴ Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros>. Acesso em: 22 de maio de 2016.

Observação Participante, contando a experiência vivida pelo pesquisador como voluntário no Pares-CARJ.

7.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

7.2.1 Observação Participante

O primeiro contato do pesquisador com o Pares-CARJ foi no ano de 2016, por meio do “Cáritas de Portas Abertas”, que consiste em uma iniciativa de divulgação sobre a trabalho da Instituição e a conscientização sobre o tema refúgio e direitos humanos. Em junho do mesmo ano o pesquisador foi selecionado para participar, como arquivista-voluntário, da organização e sistematização os fundos documentais de solicitantes de refúgio e de refugiados.

Assim, a pesquisa foi feita por meio da própria atividade do pesquisador, como arquivista-voluntário no arquivo dos refugiados do Pares-CARJ. Ao longo do período de um ano e meio, foram organizadas e coletadas informações a respeito dos gêneros, das línguas e dos termos utilizados por solicitantes de refúgio que preencheram os Termos de Declaração de Solicitação de Refúgio e receberam protocolos do DPF.

Tentou-se identificar e estabelecer possíveis relações entre variáveis dependentes e as motivações para a solicitação de refúgio, através de dados extraídos do “Arquivo de Refugiados e Solicitantes de Refúgio”, do Pares-CARJ, como demonstrativo do impacto de aspectos globais na realidade local.

A partir de contatos pessoais com funcionários, voluntários e ex-voluntários do Pares-CARJ foi possível observar e descrever o funcionamento da Instituição, considerando o arquivo dentro da estrutura administrativa. O organograma¹⁴⁵ foi atualizado e redesenhado para melhor visualização e o próprio arquivo foi posicionado como um dos recursos informacionais, ao lado das redes sociais digitais.

Com isso, instrumentos foram elaborados para sistematizar essas observações como questionário simplificado para prévio conhecimento sobre o estado-da-arte da estrutura do arquivo. Depois de identificar as necessidades e proceder a mensurações de espaço e o quantitativo de documentos por metros lineares, foram entabuladas conversas informais e entrevistas semiestruturadas. Em coleta de fontes primárias¹⁴⁶, identificou-se que a Instituição

¹⁴⁵ Ver Apêndice B, p. 261.

¹⁴⁶ Disponível em: <http://www.caritas-rj.org.br>. Acesso em junho de 2016.

é responsável por 6.520 pessoas no Estado do Rio de Janeiro. São mais de 4.100 refugiados reconhecidos e 2.400 solicitantes de refúgio¹⁴⁷.

7.2.2 Entrevistas

Para compreender como funciona e o que rege a relação do Pares-CARJ com o DPF, do ponto de vista das trocas informacionais, foram aplicadas entrevistas semi-estruturadas com 8 pessoas, entre profissionais, voluntários e ex-voluntários do Pares-CARJ, utilizando o registro com gravador de voz. O objetivo foi extrair as experiências vividas pelas pessoas dentro da instituição, que dependem, de certa forma, da relação interinstitucional com o DPF e atendem diretamente os solicitantes de refúgio e refugiados que visitam a Instituição.

As entrevistas¹⁴⁸ contaram com “questões gerais” e “questões específicas”, divididas em 6 grandes blocos: Bloco 1 – Relação entre a equipe de atendimento e a produção documental; Bloco 2 – Dilema entre agenda humanitária x agenda securitária; Bloco 3 – Relação interinstitucional; Bloco 4 – Formação profissional; Bloco 5 – Capacitação técnica; Bloco 6 – Objetivos institucionais. Elas foram transcritas, reservando-se o direito ao sigilo por parte dos entrevistados, tendo em vista que funcionários e voluntários não podem compartilhar informações a respeito de questões sensíveis que envolvam a relação interinstitucional do Pares-CARJ.

¹⁴⁷ Há população de interesse da Instituição que compreende mais de 5.500 pessoas, entre refugiados e solicitantes, em 19 Estados, incluindo toda a região sul, todo o Nordeste, MG, ES, AM, RO, AP e PA. Disponível em: <http://www.caritas-rj.org.br>. Acesso em: 30 de janeiro de 2016.

¹⁴⁸ Ver a estrutura da entrevista na íntegra, em Apêndice D, p.260.

8 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Nessa etapa, faz-se uma análise sobre narrativas de profissionais e voluntários envolvidos no processo de acolhimento do solicitante de refúgio no Brasil, a partir de entrevistas semiestruturadas. Tenta-se responder aos dois últimos objetivos traçados na pesquisa: “d) compreender como se constitui o dilema entre tratamento humanitário e vigilância para o controle, a partir das instituições que operam esse sistema, do ponto de vista do fluxo da informação”; e) refletir em que medida, e de que modo, princípios securitários planejados pela burocracia estatal impactam sobre a produção da informação, tendo em vista a realidade brasileira em relação ao contexto global; f) identificar e estabelecer possíveis relações entre variáveis dependentes e as motivações para a solicitação de refúgio, através de dados extraídos do ‘Arquivo de Refugiados e Solicitantes de Refúgio’, do Pares-CARJ, como demonstrativo do impacto de aspectos globais na realidade local”.

Os dados sobre refugiados no Brasil foram coletados a partir de fontes secundárias: do arquivo de refugiados do Pares-CARJ, de fontes disponíveis na Internet, de jornais e revistas impressas e de relatórios publicados por agências não-estatais e supranacionais. As fontes primárias foram resultado de observação participante, de visitas técnicas e de entrevistas semiestruturadas, com pessoas-chave que atuam na Instituição.

Foi analisado o organograma do Pares-CARJ¹⁴⁹, demonstrando como a Instituição se organiza administrativamente, e construído, a partir disso, um fluxograma, para demonstrar como a informação sobre os refugiados é produzida, sistematizada e transferida interinstitucionalmente (entre CARJ e DPF)¹⁵⁰.

Nesta etapa, fez-se uma análise sobre como o Pares-CARJ, que é uma instituição do sistema de refúgio, produz e sistematiza as informações que ela mesma coleta sobre os refugiados, e as compartilha com o DPF. O enfoque empírico da pesquisa recai sobre o processo de reconhecimento, anterior à avaliação final do CONARE. Concentra-se, com isso, nos procedimentos internos adotados pelo Pares-CARJ em relação à produção do registro documental, para que o suporte ao refugiado esteja de acordo com as fases necessárias à solicitação de refúgio.

Para a coleta efetiva de dados para a pesquisa empírica sobre a estrutura administrativa da CARJ e de sua produção informacional, optou-se, nessa fase, pelo método da “observação participante”, já consagrado nas Ciências Sociais. Este método envolve a participação do

¹⁴⁹ Ver organograma da CARJ, em Apêndice B, p. 258.

¹⁵⁰ Ver fluxograma da informação entre CARJ e DPF, em Apêndice C, p. 259.

observador na vida cotidiana do grupo ou organização que estuda, para compreender os desafios enfrentados pelos funcionários da instituição no processo de produção, sistematização e acesso da informação sobre o refugiado.

Ao complementar a observação, utiliza-se a perspectiva filosófica da “Pragmática da Informação” para situar contextualmente as relações de produção da informação e os elementos que compõem esse quadro interinstitucional. Observa-se as pessoas em estudo para ver as situações com que se deparam normalmente e como se comportam diante delas. Entabula-se a conversação com alguns participantes desta situação e permite desvelar as interpretações que eles fazem sobre os acontecimentos observados e vividos (BECKER, 1994, p.47).

Como método de pesquisa para a coleta de dados qualitativos, a observação participante possibilita identificar como as pessoas-chave de determinada instituição atuam em seus respectivos setores, tendo em vista a relação sempre próxima com uma instituição de segurança que, vez por outra, demanda informações à Pares-CARJ, porque também é uma agência que recebe pedidos de refúgio. Considera-se que as próprias características dessas instituições devotadas à questão do refúgio resultam e são impactadas pela natureza dos fluxos de informação que compartilham (GRACIOSO e SALDANHA, 2011).

Pode-se dizer que, de certa forma, o método de “observação participante” converge com o método do pragmatismo, pois tanto um quanto o outro contemplam uma perspectiva construtivista, de base social e histórica, para a compreensão da ambiência onde se define a informação (GRACIOSO e SALDANHA, 2011).

Portanto, analisar os trâmites burocráticos com visão crítica permite extrair o sentido pela qual essa estrutura se conformou e de que forma ela pode se transformar, de acordo com o contexto sócio-histórico de onde faz parte. Nisso reside uma outra vertente metodológica diferente da “observação participante”, mas complementar a ela, que é o método da “Objetivação Participante”, desenvolvida por Bourdieu (2003), em que o sujeito que pensa-agindo sobre o objeto é alguém capaz de interpelar aquilo sobre o qual se debruça e analisa. O objeto não se caracteriza como algo isolado, neutro e passivo, mas sim algo flexível que tem no ator que investiga um “sujeito analisante” capaz de intervir na própria realidade e nos instrumentos que utiliza para essa intervenção. (MARTELETO e PIMENTA, 2017, p. 18)

A objetivação participante se dá por objeto exploratório, não « a experiência vivida » do sujeito conhecedor, mas as condições sociais de possibilidade (portanto, os efeitos e os limites) dessa experiência e, mais precisamente, o ato de objetivação.

Ela visa a um subjetivismo relativista e mais ou menos anticientífico, é uma das condições de objetividade científica {tradução nossa}¹⁵¹

Simultaneamente à análise da estrutura administrativa e das relações entre o Pares-CARJ e o DPF, considerou-se também como a informação sobre os refugiados é produzida, da estrutura do arquivo para refugiados situado no Pares-CARJ, e dos impactos das decisões institucionais na organização dessas informações.

Para demonstrar a relação existente entre a linguagem universal que rege o processo de elegibilidade do sistema de refúgio internacional, e como se adequa o sub-sistema brasileiro de refúgio à essa linguagem, tratou-se de coletar dados de solicitantes de refúgio que estão com o processo em andamento, aguardando decisão do CONARE.

Por meio, por meio de estudo empírico dos fundos documentais de solicitantes de refúgio, produzidos e guardados no arquivo dos refugiados do Pares-CARJ, fez-se uma análise estatística descritiva que pudesse demonstrar a terminologia utilizada pelos solicitantes para se tornarem elegíveis no Brasil. Foram escolhidos três grupos de nacionais, oriundos de três continentes diferentes, a saber: colombianos, congolese e sírios.

O critério para escolha definiu-se em termos quantitativos e qualitativos. Em termos quantitativos, foram escolhidos os grupos que mais solicitaram refúgio a partir do ano de 2010, estabelecendo, portanto, uma amostra dentre todo o acervo organizado no Arquivo. Nesse sentido, do ponto de vista qualitativo, esses grupos foram vislumbrados a partir de suas origens geográficas, contendo, a seu turno, diversidades culturais. Da relação estabelecida entre essas origens e as culturas tenta-se demonstrar as características dos grupos sociais que buscaram refúgio no Brasil.

Pesquisando os fundos documentais dos solicitantes, foi possível extrair meta-dados, como **Data de Solicitação de Refúgio**, por exemplo — que é o momento quando é gerado o número de Protocolo¹⁵² que o solicitante portará consigo, renovável anualmente, até a decisão colegial do CONARE — **Língua e Gênero**. A variável **Motivação do Refúgio**, não entra como meta-dado, e sim como informação extraída de leituras das narrativas textuais feitas pelos solicitantes de próprio punho.

¹⁵¹ « *L'objectivation participante se donne pour objet d'explorer, non "l'expérience vécue" du sujet connaissant, mais les conditions sociales de possibilité (donc les effets et les limites) de cette expérience et, plus précisément, de l'acte d'objectivation. Elle vise à un subjectivisme relativiste et plus ou moins antiscientifique, est une des conditions de l'objectivité scientifique* » (BOURDIEU, 2003, p. 44).

¹⁵² Os números de protocolo não foram registrados nessa pesquisa por causa das normas estipuladas pelo "Protocolo de Proteção de Dados Pessoais" do ACNUR.

A justificação para a escolha dessas variáveis é que a **Data de Solicitação de Refúgio** marca o período cronológico que o pesquisador estipulou para definir a amostra. A **Língua** define, de certa forma, duas variáveis dependentes observadas durante a própria vivência do pesquisador como arquivista-voluntário no Arquivo de Refugiados, e que, por isso, não são destacadas na pesquisa: nível de escolaridade e local de origem do solicitante. O **Gênero** contribui para definir modelos de políticas públicas que deverão ser realizadas para o solicitante, sabendo-se que cada vez mais mulheres com crianças de colo, ou mesmo grávidas, além de transgêneros, *gays* e lésbicas cruzam sozinhos as fronteiras.

Considera-se que a variável **Motivação do Refúgio** é a principal informação do quadro pois pode mostrar um amplo leque de análise sobre as relações entre regimes globais de informação, de vigilância e de refúgio e a elucidação sobre a gramática utilizada pelos atores como dispositivos para a implementação de tratamento adequado, de acordo com os DH, ou para o controle da mobilidade humana.

Os termos utilizados pelos solicitantes para a busca da elegibilidade muitas vezes fazem parte do próprio vocabulário que as forças de segurança utilizam para qualificar esses mesmos refugiados. Assim, se as autoridades do Estado denominam sírios como terroristas, os próprios sírios, através de suas narrativas, podem descrever o terrorismo¹⁵³ como causa de sua fuga, invertendo a condição naturalizada pelo senso comum, e que acaba por servir como pauta para agendas de políticas públicas e de estrutura do regime de refúgio.

Portanto, os dados quantitativos das variáveis dependentes: **Data de Solicitação de Refúgio**, **Gênero** e **Língua** serão referenciados à variável independente **Motivação do Refúgio**. A tabela foi elaborada no ferramenta *Excel*, e extraída a partir da organização e sistematização dos documentos sobre solicitantes de refúgio, desenvolvida pelo próprio pesquisador no Arquivo de Refugiados e Solicitantes de Refúgio do Pares-CARJ.

8.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

No início, o pesquisador dedicou-se a preparar o terreno para acessar possíveis fontes que pudessem discorrer sobre as relações interinstitucionais com o Pares-CARJ, principalmente sobre as trocas de informação sobre refugiados. Ao longo da pesquisa, surgiram barreiras à coleta de dados do DPF. Havia expectativa de acesso a funcionários policiais ou terceirizados que estivessem diretamente ou indiretamente ligados ao processo de

¹⁵³ Ver Anexo D, p. 253.

atendimento de solicitantes de refúgio. Até 2016, isso parecia possível até a mudança de governo, quando outras diretrizes foram sancionadas, que por falta de relevância não serão esmiuçadas aqui. Claro estava que o acesso a documentos ou a qualquer sistema do DPF não seriam possíveis, pelos obstáculos encontrados pelo pesquisador com os agentes que contribuiriam com a pesquisa.

Num simples telefonema o pesquisador já foi desencorajado pelo agente, que disse que “tratava de questões sigilosas e não poderia falar”. Ou seja, o sigilo ronda a esfera da produção informacional sobre refugiados no DPF. Por isso, as fontes não foram de entrevista direta, mas por meio de material divulgado pela imprensa ou de conversas informais de acordo com a percepção das pessoas que atuam pelo Pares-CARJ.

8.2 ANÁLISE DE DADOS QUANTITATIVOS

A seguir será apresentada uma série de dados absolutos e relativos sobre as motivações que levaram à solicitação de refúgio. Esta etapa serve como um pequeno demonstrativo dos termos que são utilizados pelos próprios solicitantes para alcançarem a elegibilidade. As figuras, na forma de gráficos, objetivam apresentar as motivações que levaram os indivíduos a solicitar refúgio no Brasil, em relação a duas variáveis: “gênero” e “língua”. O gênero é importante, pois as estatísticas comprovam a mudança de características das migrações, mostrando um índice crescente de mulheres e crianças a buscarem refúgio por conta própria. Dos dados disponíveis, homens contam 20.4 milhões e mulheres com 19.3 milhões de pessoas em relação ao total da população sob os cuidados [da ONU-ACNUR]¹⁵⁴ (ACNUR, 2016 - tradução do autor).

O que antes era prerrogativa exclusiva do homem apresenta-se hoje como uma situação que exige novas abordagens sobre a questão migratória, com implementação de diferentes políticas públicas. Portanto, o objetivo foi mensurar quais motivações mais determinaram a decisão de homens e de mulheres a refugiarem-se, divididos pelas três nacionalidades escolhidas.

Outra variável escolhida foi “línguas”. Para colombianos e sírios, ela só se torna relevante na indicação do nível educacional desses indivíduos, pois a grande maioria da população fala uma única língua nacional, espanhol na Colômbia e árabe na Síria, ao passo

¹⁵⁴ “From the available data, men accounted for 20.4 million and women for 19.3 million people out of the total population of concern”. Disponível em: <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>. Acesso em 22 de dezembro de 2017.

que para os congoleses, esses dados indicam algo mais profundo, por causa da conformação cultural e linguística do País.

Os congoleses falam pelo menos duas línguas, a nacional, que é o Francês, uma das quatro regionais, que podem ser Lingala, Swahili, Kikongo e Tshiluba, além das línguas tribais, sub-regionais. Um mapeamento, relacionando as línguas com as motivações de refúgio pode demonstrar as origens desses indivíduos, quais as regiões do Congo são mais afetadas pelo conflito, e quais delas estariam mais presentes na Cidade do Rio de Janeiro, considerando que é onde se localiza a sede do Pares-CARJ.

Cada cultura possui uma noção diferente do significado de ameaça, por exemplo. Na RDC, tem-se um alto índice de estupro, a ponto de transformar essa agressão como um comportamento naturalizado. Quando uma congolesa narra sua motivação de refúgio, dificilmente cita o estupro como causa, o que poderia ser, contrariamente, para grande parte da sociedade brasileira, motivo de indignação.

Então, a pessoa expressa na fala e na escrita o que possui significado em sua existência e para sua cultura, como parte da construção social da qual ela faz parte. Essa é a mesma lógica que está por trás do significado de refúgio. Para muitas culturas, a palavra refúgio não existe, pois não existe o próprio conceito. Coletividades sociais que nunca viveram determinada situação não tem como reproduzir certos sentimentos. Portanto, a relação da motivação de refúgio com a língua, também se torna instrumental para que se elabore uma estratégia política nacional de informação voltada para o sistema de refúgio.

Todas elas, sem exceção, podem indicar também as causas de seu “fundado temor de perseguição”, orientadas pela “origem geográfica” (estabelecida pelo Estatuto dos Refugiados de 1951) como determinado pelo Manual do ACNUR, assim como as terminologias utilizadas pelos refugiados, definindo padrões de um regime global. O que caracteriza perfis e formas de entrada no processo de elegibilidade.

O quantitativo gerado pela relação entre gênero e nacionalidade está dividido da seguinte forma:

Quadro 2 – Relação entre gênero x nacionalidade

Gênero	Nacionalidade		
	Congolese	Colombianos	Sírios
Masculino	50	39	37
Feminino	50	06	05
Total	100	45	42

Fonte: Arquivo dos Refugiados (Pares-CARJ). Elaborado pelo autor.

A ressalva é que, os grupos de sírios e colombianos indicam o quantitativo total da amostra, ou seja, o número total desses grupos representa exatamente o quantitativo dentro do período cronológico definido, em relação ao universo de solicitantes de refúgio escolhido para pesquisa. Em relação aos congolezes a escolha da amostra para análise foi aleatória, representando equivalência quantitativa entre homens e mulheres (50 para cada).

Justifica-se a opção por não escolher o universo total de congolezes, que se apresenta em maior número, pois se interpretou que 100 congolezes já seriam o suficiente para servir como parâmetro de análise frente aos outros grupos, claramente menos numerosos, e que, por sua vez, não atingiam a marca de 100 solicitantes como se pôde verificar pela simples observação do público que visita o Pares-CARJ regularmente, e também como ficou evidente pela pesquisa documental.

Considerando a escolha desses parâmetros, em termos proporcionais, a porcentagem de homens colombianos perfaz 87% do contingente de solicitantes, enquanto o percentual de mulheres é de 13%. No conjunto dos sírios, são 88% de homens e 12% de mulheres. Com essa iniciativa objetivou-se traçar um quadro terminológico que poderá demonstrar o perfil de refúgio desses solicitantes, servindo como instrumento para conhecer a origem dos solicitantes e seus fundados temores de perseguição.

a. Dados locais como ecos globais: terminologias para classificações de refugiados

Cada nacionalidade contará com três gráficos relacionando as variáveis dependentes às motivações de refúgio, totalizando 35 termos utilizados pelos solicitantes para justificar o “fundado temor de perseguição”: ameaça¹⁵⁵; ameaça de morte; ameaça do Exército; ameaça das FARC; ameaça do narcotráfico; ameaça de opositores; ameaça dos paramilitares; ameaça passional; ameaça por posição política; ameaça rebelde; ataques¹⁵⁶; ataque de rebeldes; ataque de milícias; casa bombardeada; confronto; invasão territorial; conflito armado (governo x rebeldes); confronto; conflito armado entre grupos rebeldes; problemas burocráticos no Brasil; estupro; perseguição religiosa; desemprego; crise econômica; pobreza; violência

¹⁵⁵ Quando se referencia apenas o termo “ameaça”, sem especificá-la, quer dizer que é uma percepção difusa, despertado porque “alguém disse”, ou “ouvi dizer que”, ou mesmo que alguém próximo ao solicitante sofreu algum tipo de violência.

¹⁵⁶ Percepção difusa.

física; violência física FARC; tortura; perseguição política; homofobia; instabilidade política; crença religiosa; prisão; xenofobia; terrorismo.

O conjunto dos dados apresenta discrepância¹⁵⁷ em valores absolutos e relativos (percentuais), pois um indivíduo pode apresentar mais de um motivo (termo) para a solicitação de refúgio. Assim, um único indivíduo pode responder que saiu de seu país de origem porque sofreu “perseguição religiosa”, “tortura” e “perseguição política” ao mesmo tempo. Por isso, um único termo pode representar mais de 100% das respostas.

Contando quantas vezes esses termos foram mencionados por todos os indivíduos, nos três grupos de solicitantes de refúgio pesquisados, os termos foram distribuídos de acordo com a tabela abaixo:

Quadro 3 – Ocorrência absoluta de termos

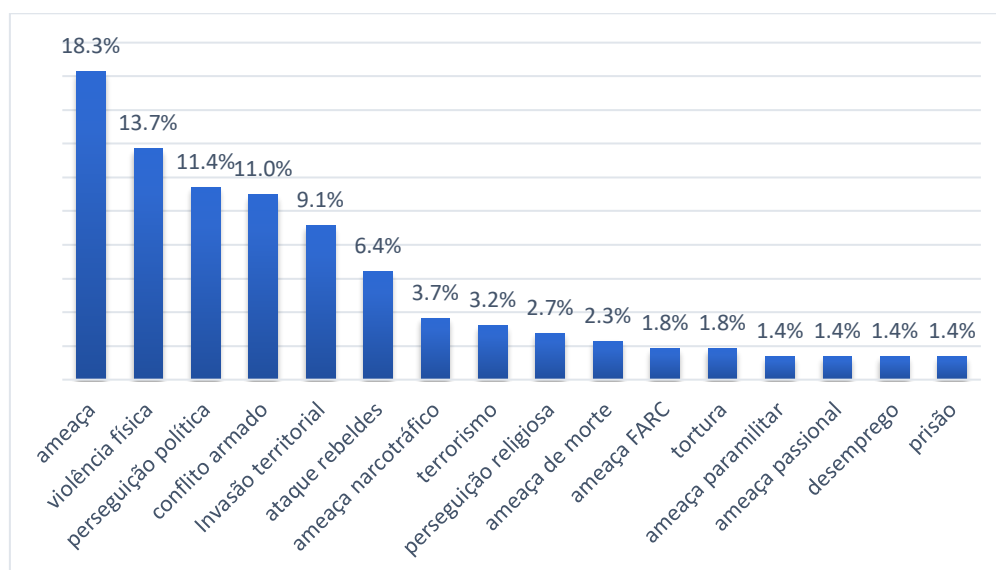
Motivação	Ocorrência
ameaça	40
violência física	30
perseguição política	25
conflito armado	24
invasão territorial	20
ataque dos rebeldes	14
ameaça do narcotráfico	8
terrorismo	7
perseguição religiosa	6
ameaça de morte	5
ameaça das FARC	4
tortura	4
ameaça paramilitar	3
ameaça passional	3
desemprego	3
prisão	3
ataque de milícia	2
ameaça do Exército	1
ameaça dos opositores	1

¹⁵⁷ A medida estatística que afere a discrepância dos dados é a variância.

ameaça por posição política	1
ameaça rebelde	1
ataque militar	1
ataques	1
casa bombardeada	1
conflito armado entre grupos rebeldes	1
confronto	1
crise econômica	1
estupro	1
homofobia	1
instabilidade política	1
narcotráfico	1
pobreza	1
violência física das FARC	1
xenofobia	1

Fonte: Arquivo do Pares-CARJ. Elaborada pelo autor

Dessa forma, foram elaborados gráficos estabelecendo a relação entre variáveis de cada um dos países em foco e os motivos de refúgio. Os motivos de refúgio definidos como variáveis independentes qualitativas nominais e o grau de ocorrência em que são relatadas. Essa última como medida estatística representada como variáveis quantitativas, expressas em frequências relativas (fri).

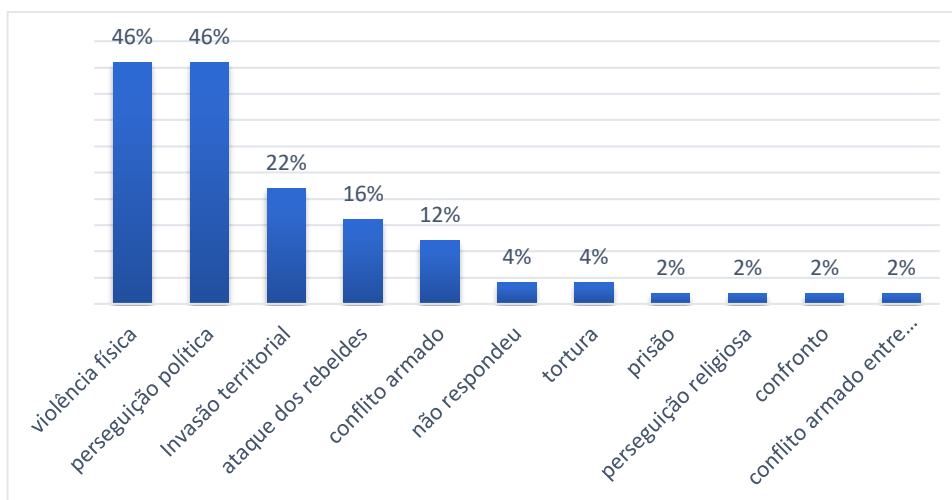
Gráfico 1 – Termos usados como motivos de refúgio (frequência relativa)

Fonte: Arquivo Pares-CARJ. Elaborado pelo autor¹⁵⁸.

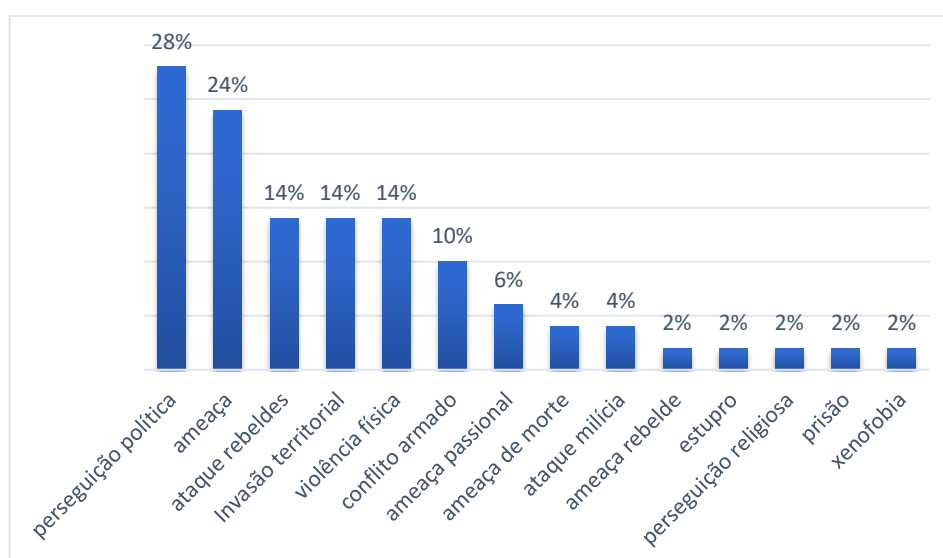
b. Relação entre as variáveis “gênero” x “motivo de refúgio”

As motivações para solicitação de refúgio foram definidas de acordo com a distribuição de ocorrências registradas nas narrativas dos solicitantes nos “Termos de Declaração”. Cada quadro disposto abaixo relaciona uma das variáveis dependentes à variável independente **Motivação do Refúgio**, em frequências absolutas e relativas referentes às três nacionalidades. A primeira relação a ser apresentada é entre gênero x motivação do refúgio. Ao medir essas ocorrências por gênero/nacionalidade são identificadas o que homens e mulheres, situados em países diferentes, sentem como “fundado temor de perseguição”. Aponta, de certa forma, para possibilidades de política de informação, por meio da análise de termos.

¹⁵⁸ Os outros termos não foram considerados no gráfico pois compreendem menos de 1% das ocorrências e, por isso, são irrelevantes para efeitos demonstrativos, a saber: ataque milícia, ameaça do Exército, ameaça de opositores, perseguição política, ameaça de rebeldes, ataque militar, ataques, casa bombardeada, conflito armado entre grupos rebeldes, confronto, crise econômica, estupro, homofobia, instabilidade política, narcotráfico, pobreza, violência física FARC, xenofobia.

Gráfico 2 – Relação “gênero” x “motivo do refúgio”¹⁵⁹ (Homens)

Fonte: Arquivo Pares-CARJ. Elaborado pelo autor¹⁶⁰.

Gráfico 3 – Relação “gênero” x “motivo do refúgio” (Mulheres)

Fonte: Arquivo Pares-CARJ. Elaborado pelo autor.

¹⁵⁹ Onde se lê: “conflito armado entre...”, é entre rebeldes.

¹⁶⁰ Cada um dos outros termos compreendem 1% do total, a saber: conflito armado entre grupos rebeldes, prisão, instabilidade política, confronto, pobreza, homofobia, ataque militar, crise econômica, ameaça dos opositores, casa bombardeada, ameaça paramilitar, narcotráfico, *não respondeu, ameaça Exército, violência física FARC, milícia.

Congolese

As declarações dos solicitantes congolese do gênero masculino demonstram a seguinte distribuição: 46% perseguição política; 46% violência física; 22% invasão territorial; 14% ataque de rebeldes; 12% conflito armado; 4% tortura; 4% não responderam; 2% confronto; 2% conflito armado entre grupos rebeldes; 2% perseguição religiosa; 2% prisão.

As respostas referentes a solicitantes do gênero feminino foram as seguintes: 28% perseguição política; 24% ameaça; 14% violência física; 14% invasão territorial; 14% ataque dos rebeldes; 10% conflito armado; 6% ameaça passional; 4% ameaça de morte; 4% ataque de milícia; 2% xenofobia; 2% perseguição religiosa; 2% ameaça rebelde; 2% estupro; 2% prisão.

Os dados indicam que os homens têm maior participação política do que as mulheres. Pode-se supor que são mais atuantes e, por isso, ficam mais expostos como potenciais inimigos a serem presos e sofrerem, conseqüentemente, violência física de alguma natureza, principalmente tortura e morte. A ameaça difusa é mais sentida pelas mulheres, o que pode ser um indício de maior reclusão e opressão social, impedindo-as de participarem mais ativamente nos destinos políticos da RDC.

Nesse sentido, pode-se relacionar à ameaça passional, que indica o índice de violência doméstica. Relacionando esses dados quantitativos com as entrevistas, pode-se supor que o “ouvi dizer que...” é mais forte entre as mulheres do que entre os homens. O fundado temor de perseguição, nesse caso, está associado ao que se ouve falar sobre determinados eventos que resultaram em perseguições, violências físicas letais etc., ou a eventos testemunhados, porém não sofridos fisicamente de forma direta pelas mulheres.

Sírios

As declarações dos solicitantes sírios do gênero masculino demonstram a seguinte distribuição: 38% ameaça; 32% conflito armado; 16% terrorismo; 8% desemprego; 8% perseguição religiosa; 5% invasão territorial; 5% não divulgado; 3% instabilidade política; 3% pobreza; 3% homofobia; 3% ataque militar; 3% crise econômica; 3% ameaça de opositores; 3% casa bombardeada; 3% perseguição política.

Apesar do reduzido número de pessoas do gênero feminino dentre os sírios, a contagem de termos pode mostrar uma tendência distributiva mais igualitária entre os termos. Dessa forma, apresenta-se a seguinte distribuição: 40% ameaça; 20% ataque; 20%

perseguição religiosa; 20% perseguição política; 20% conflito armado; 20% não-divulgado; e 20% terrorismo.

A situação de conflito generalizado na Síria, onde praticamente não há local seguro, faz com que a ameaça seja permanente entre toda a população. Entretanto, os índices na amostra masculina apresentam-se mais concentrados em ameaça, conflito armado e terrorismo. Enquanto isso, os dados na amostra feminina são distribuídos de forma mais equilibrada. Pode-se dizer que, de certa forma, as poucas mulheres que chegam ao Brasil sofrem simultaneamente de diversas motivações para a solicitação de refúgio.

Colombianos

A amostragem de colombianos do gênero masculino demonstra os seguintes dados: 23% ameaça; 21% ameaça narcotráfico; 10% ameaça das FARC; 8% ameaça de morte; 5% tortura; 5% ameaça de paramilitares; 3% ameaça do Exército; 3% violência física das FARC; 3% ameaça da milícia; 3% ameaça por posição política; 3% prisão; 3% invasão de terra. Na reduzidíssima amostragem do gênero feminino: 75% ameaça e 25% ameaça de paramilitares.

A ameaça como sentimento generalista pode ser melhor compreendido entre os colombianos, tendo em vista o que já foi registrado em entrevista. No entanto, a ameaça real e direta é majoritariamente identificada com o narcotráfico de um modo geral. Tendo em vista o envolvimento de praticamente todas as organizações armadas com essa prática, abrangendo todos os matizes ideológicos, nesse grupo cita-se majoritariamente a ameaça e a violência provocadas por narcotraficantes e também pelas FARC.

Entre as mulheres, a percepção de ameaça é muito mais concentrada que entre os homens, sendo os grupos paramilitares os mais citados como geradores dessas ameaças. Nesse caso, o narcotráfico é uma atividade exercida por narcotraficantes, mas também é um campo onde atuam diversas outras organizações que tiram sustento financeiro dessa atividade. Para finalizar, os números indicam a preponderância de pessoas do gênero masculino em busca de refúgio.

c. Relação entre as variáveis “língua” x “motivo de refúgio”

A língua (*phoné*) é a expressão primeira pela qual são gerados os dispositivos de atendimento e controle, podendo resultar na elegibilidade ou na negação de asilo/refúgio. Por

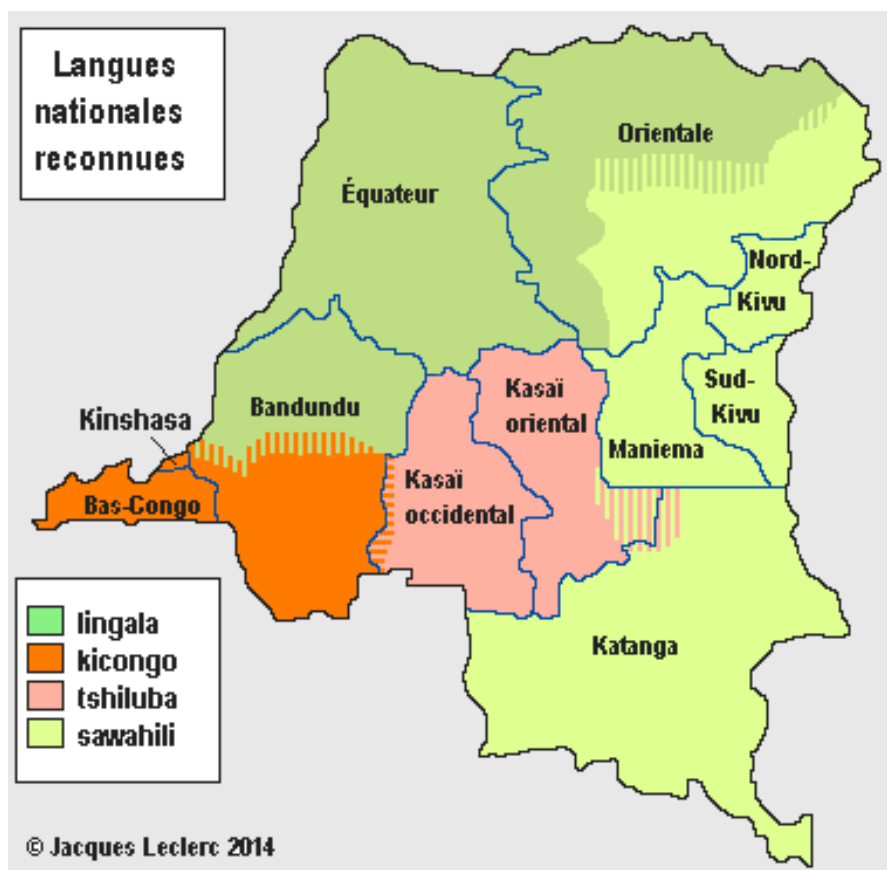
meio da língua falada, a gramática imprime recursos de informação que darão sentido às classificações, aos termos e ao processo institucional de elegibilidade.

Congolese

Dos congolese que chegaram ao Brasil, segue-se o quantitativo de línguas faladas por homens solicitantes de refúgio: 92% dos homens falam Francês; 56% Lingala; 12% Swahili; 6% não-mencionaram; 6% Inglês; 2% Kinande; 2% Latim; 2% falam 3 dialetos; 2% outras. Por sua vez, as mulheres falam as seguintes línguas: 86% Francês; 70% Lingala; 16% Kikongo; 8% Swahili; 4% Tshiluba; 2% Yaka; 2% Kiyombe; 2% Inglês; 2% Português.

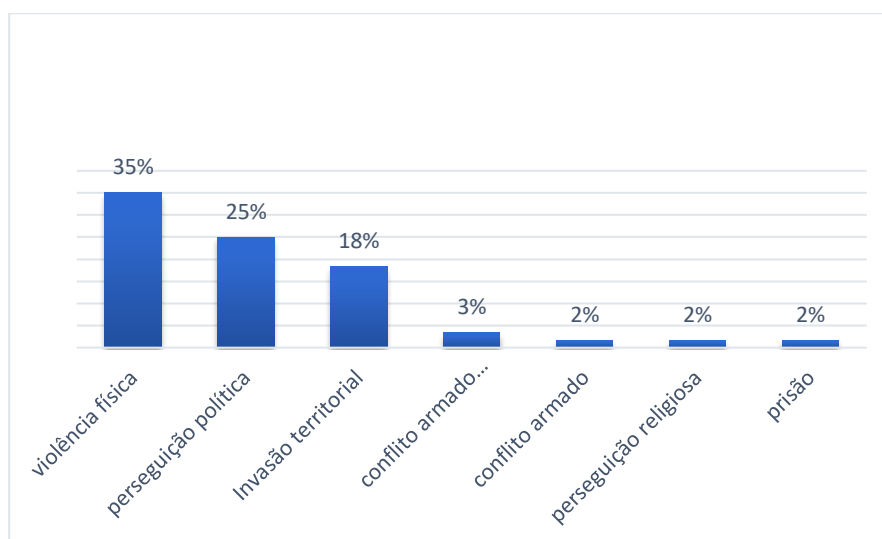
Apesar de dados sobre nível educacional não terem sido incorporados nas análises, observou-se, pela leitura dos Termos de Declaração, que pessoas falantes de outros idiomas estrangeiros, como Inglês e Português, possuem alto grau de formação acadêmica. No caso da língua portuguesa, outro motivo de sua existência no grupo de solicitantes de refúgio no Brasil é a contiguidade cultural entre as regiões oeste da RDC e norte de Angola, onde se pode falar Kikongo, Francês e Português. Como suporte ilustrativo aos dados apresentados, projeta-se abaixo um mapa linguístico da RDC.

Figura 1 – Mapa linguístico da RDC



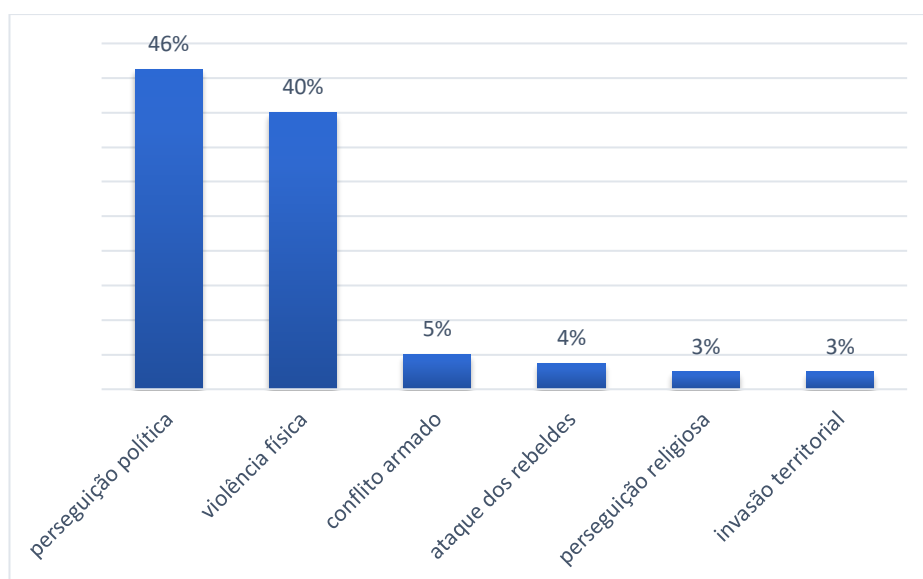
Fonte: <http://www.axl.cefanelaval.ca/afrique/czaire.htm>

Considerando-se a distribuição linguística da população da RDC, tem-se que a grande maioria dos solicitantes de refúgio provém da capital Kinshasa e da região noroeste do País, de fala Lingala. Grande parte das mulheres também são oriundas da região oeste, onde predomina o Kikongo. O Swahili, que se concentra na região leste da RDC também é consideravelmente falado tanto por homens e quanto por mulheres. Apesar do Francês ser instituído como idioma oficial nacional, muitos homens citaram o Lingala como primeira língua. As mulheres, por seu turno, citaram majoritariamente o Francês como primeira língua.

Gráfico 4 - Frequência da “língua francesa” x “motivo de refúgio”

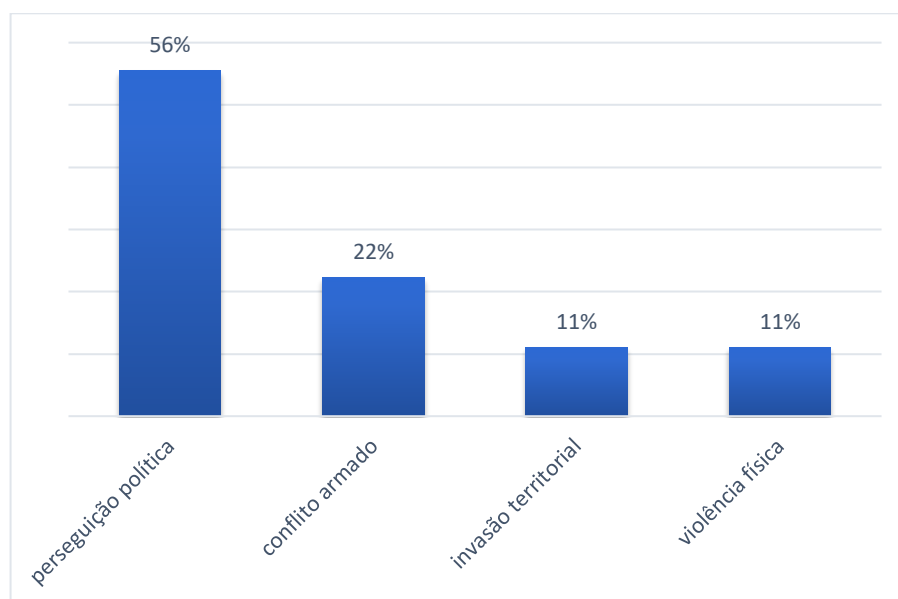
Fonte: Arquivo Pares-CARJ. Elaborado pelo autor.

A frequência acumulada distribui-se da seguinte forma: 21 (35%) pessoas de língua francesa declararam a violência física como fundado temor de perseguição, seguido de 15 (25%) que mencionaram perseguição política, 11 (18%) por invasão territorial, 9 (3%) presenciaram conflito armado entre grupos rebeldes, 1 (2%) por conflito armado de forma generalizada, 1 (2%) por perseguição religiosa, e 1 (2%) foi preso. A frequência relativa aponta para a seguinte distribuição: 35% violência física, 25% perseguição política, 18% invasão territorial, 3% conflito armado entre grupos rebeldes, 2% prisão, 2% perseguição religiosa, 2% conflito armado.

Gráfico 5 - Frequência da “língua lingala” x “motivo de refúgio”

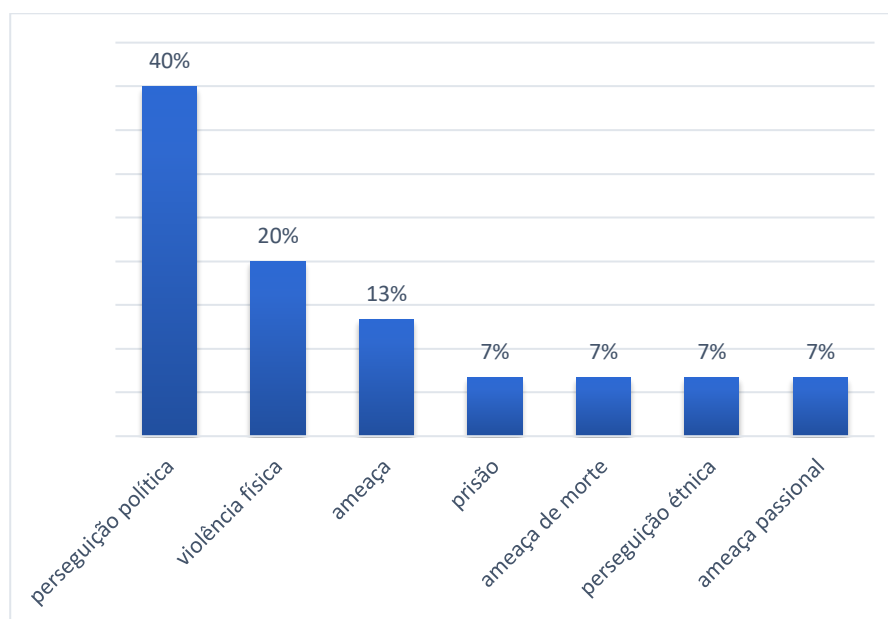
Fonte: Arquivo Pares-CARJ. Elaborado pelo autor.

A ocorrência dos termos na língua Lingala mostra que 37 (46%) apontam a perseguição política como causa principal para refúgio, 32 (40%) sofreu violência física, 4 (5%) presenciou conflito armado, 3 (4%) foi alvo de ataque dos rebeldes, 2 (3%) foi vítima de perseguição religiosa, e 2 (3%) testemunhou invasão territorial de sua cidade ou vila.

Gráfico 6 - Frequência da “língua swahili” x motivo”

Fonte: Arquivo Pares-CARJ. Elaborado pelo autor.

A grande maioria dos solicitantes de língua Swahili (56%) cita a perseguição política como principal fundado temor, seguido daqueles que mencionam o conflito armado como principal causa para o pedido de refúgio, 11% por motivo de invasão territorial e 11% a violência física. Registra-se, assim, que o maior índice proporcional de pessoas que solicitam refúgio fundado no temor por perseguição política localiza-se no grupo oriundo da região leste da RDC.

Gráfico 7 - Frequência da “língua kikongo” x motivo de refúgio”

Fonte: Arquivo Pares-CARJ. Elaborado pelo autor.

Da região oeste, onde se concentra a população de língua Kikongo, provém mais sensações de ameaça sofridas pelos solicitantes. No entanto, a perseguição política é apontada por 40% dos solicitantes como principal motivo de refúgio, com 20% de fundado temor causado por violência física, 13% de sensação genérica de ameaças, 7% causado especificamente por ameaça de morte, 7% por ameaça passional (relacionamentos interpessoais), e 7% por perseguição étnica.

A partir do mapa e do exposto por meio dos dados estatísticos, pode-se dizer que a grande maioria dos solicitantes de refúgio no Pares-CARJ originam-se da região noroeste da RDC e se sua capital, Kinshasa. Porém, com grandes contingentes provenientes das regiões oeste, do Baixo-Congo, e leste, das fronteiras com Uganda, Ruanda e Burundi.

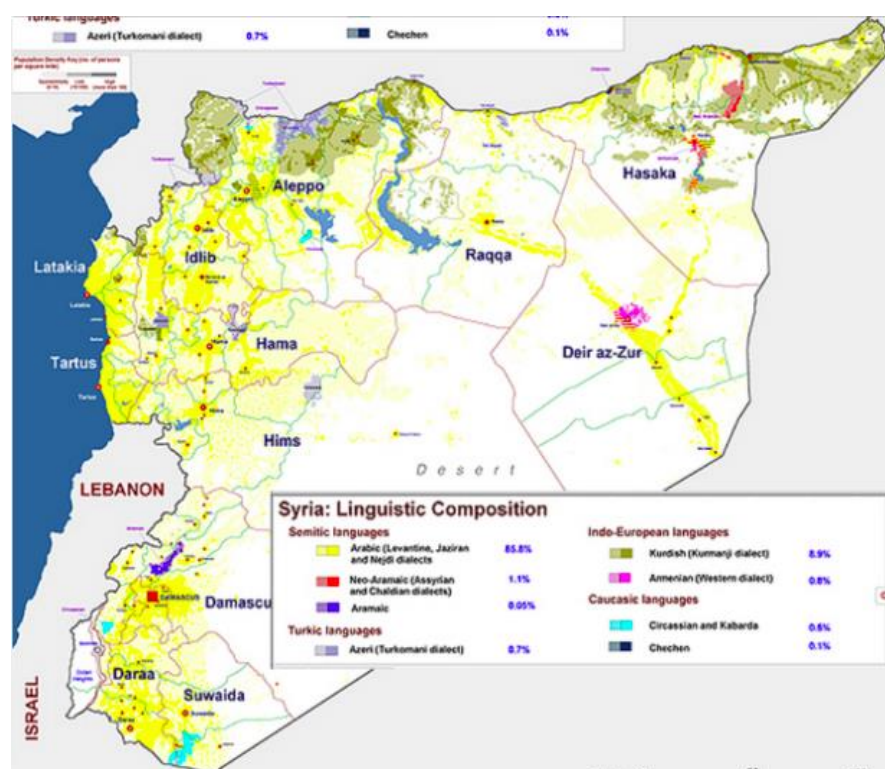
Destaca-se a língua inglesa como principal idioma estrangeiro falado pelos solicitantes oriundos da RDC. A maior parte dos solicitantes (40%) é formada por estudantes de nível superior, matriculados em instituições de ensino no Brasil, ou formados no País. Esse sub-grupo solicita refúgio mesmo estando em outro regime jurídico, com visto de entrada legalizado para estudar. Por causa disso, encontram dificuldades em entrar no processo de refúgio. 20% cita a perseguição política, 20% xenofobia e 20% ataque de rebeldes, especificamente do grupo que atua no leste do País, pró-Tutsi, chamado Congresso Nacional pela Defesa do Povo (CNDP).

Sírios

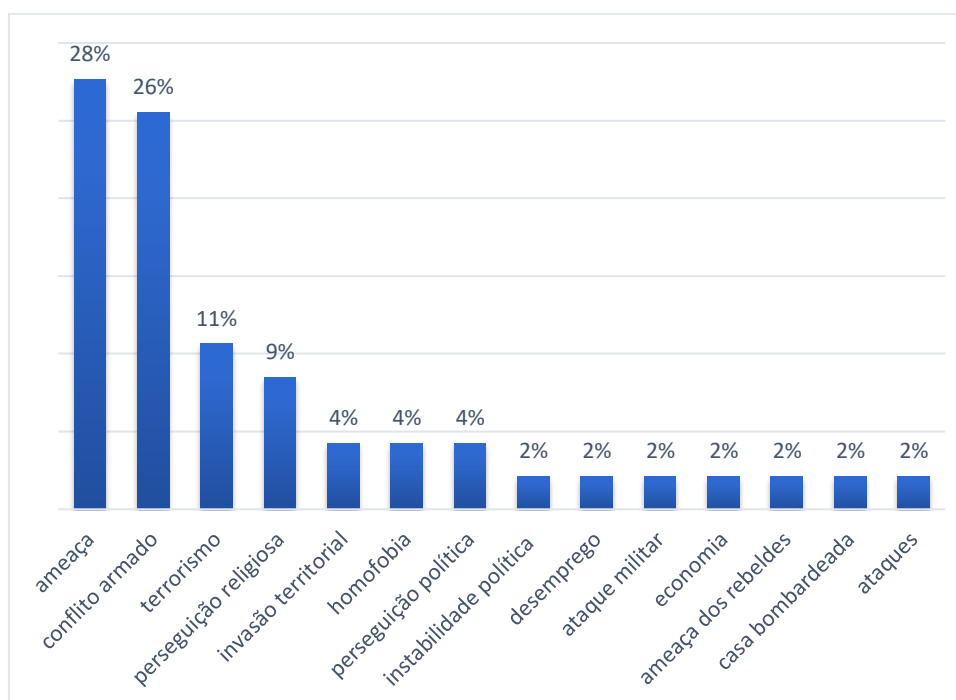
Os dados linguísticos referentes aos sírios do gênero masculino revelam que, além do idioma nacional Árabe falado pela quase totalidade da população, 35% fala Inglês; 5% Curdo; 5% Turco; 3% Russo; 3% Francês e 3% não divulgaram. Entre as mulheres, a totalidade delas fala Árabe, e 20% delas fala Inglês.

O mapa abaixo ilustra a distribuição linguística no País, com a esperada predominância do Árabe (representado pela cor amarela), mas com variações dessa mesma matriz de acordo com os grupos étnicos que compõem a população síria (ex.: levantino), além das línguas minoritárias, como o curdo. Apenas os grupos Árabe e Inglês são apresentados em gráficos, pois são os mais significativos dentre aqueles que solicitam refúgio no Brasil.

Figura 2 – Mapa linguístico da Síria

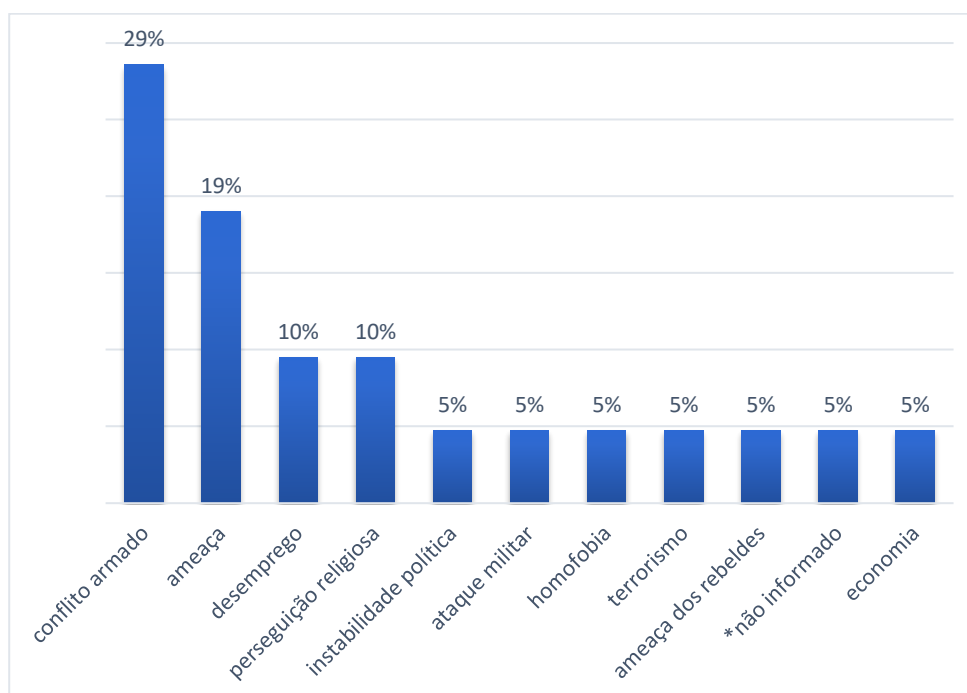


Fonte: <https://nealrauhauser.wordpress.com/2013/06/15/syrian-sects-ethnic-groups/>

Gráfico 8 - Frequência da “língua árabe” x “motivo de refúgio”

Fonte: Arquivo Pares-CARJ. Elaborado pelo autor.

Em relação aos sírios, 28% relataram ameaça como fundado temor de perseguição, 26% testemunharam conflito armado, 11% terrorismo, 9% alegaram perseguição religiosa, 4% disseram que houve invasão territorial de outros grupos, 4% foram vítimas de homofobia, 4% refugiaram-se por perseguição política, 2% sentiram a instabilidade política, 2% citaram o desemprego como principal causa para refúgio, 2% testemunharam ataque militar, 2% saíram por causa da economia, 2% foram ameaçados pelos rebeldes, 2% tiveram a casa bombardeada e 2% citaram como motivo ataques de maneira geral.

Gráfico 9 - Frequência da língua inglesa (entre sírios) x motivação

Fonte: Arquivo Pares-CARJ. Elaborado pelo autor.

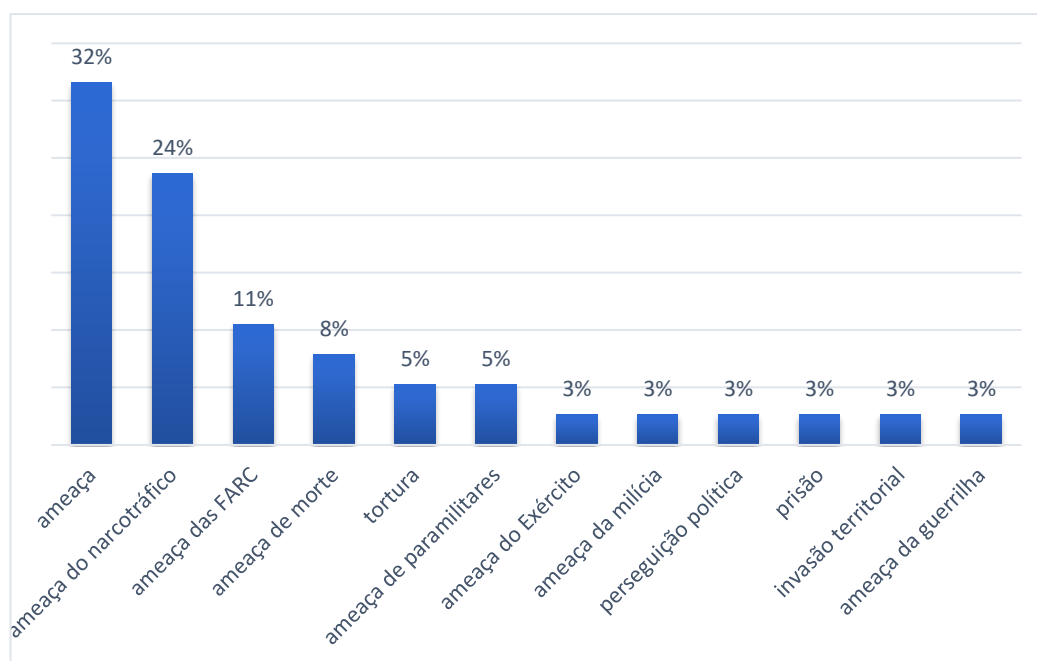
Em relação aos sírios que falam a língua inglesa, 29% citaram conflito armado como motivo principal par buscar refúgio, 19% disseram sofrer ameaça de forma geral, 10% apontaram o desemprego, 10% a perseguição religiosa, 5% sentiram instabilidade política, 5% foram alvo de ataque militar, 5% foram vítimas de homofobia, 5% citaram o terrorismo, 5% ameaça dos rebeldes, 5% apontaram a economia como motivo e 5% não informaram as causas.

Os sírios que solicitaram refúgio pelo Pares-CARJ podem encontrar dificuldades no atendimento pelas barreiras na comunicação, pois uma minoria fala inglês e pouquíssimos falam francês. Como o Pares não tem em seus quadros pessoal capacitado para a comunicação em língua Árabe. Isso talvez confirme a maior abertura do Pares aos africanos, como também indicar que os sírios fazem uso de outras redes para obter apoio. O que pode ser constatado pela falta de instrumentos para a coleta e registro de dados e narrativas desse grupo. Atualmente, apesar do maior fluxo de sírios, não existem formulários do CONARE disponíveis em língua Árabe no Pares-CARJ.

Colombianos

A proximidade linguística entre Brasil e Colômbia, além do arcabouço jurídico, regido pelo “Acordo do Mercosul” e do formulário disponível em língua espanhola, fazem com que o atendimento ao colombiano seja facilitado.

Gráfico 10 - Frequência da língua espanhola x motivação



Fonte: Arquivo Pares-CARJ. Elaborado pelo autor.

A Colômbia, à semelhança da Síria, também possui homogeneidade linguística, não obstante sua grande variedade de idiomas oriundos de diversos grupos étnicos minoritários. Os solicitantes de refúgio do gênero masculino falam majoritariamente a língua espanhola e pouquíssimos falam outros idiomas estrangeiros: 8% Português; 5% Inglês e 3% Italiano. Nenhuma mulher fala outra língua, exceto o Espanhol. As pessoas que se declararam falantes de Inglês e Italiano possuem ensino superior, com formação em Letras, segundo observado pelo pesquisador.

Dentre o conjunto de solicitantes de refúgio, 32% relatam sentimento generalizado de ameaça como motivo primeiro de refúgio, seguido de 24% que citaram ameaça do narcotráfico, 11% ameaça das FARC, 8% ameaça de morte, 5% tortura, 5% ameaça de paramilitares, 3% ameaça do Exército da Colômbia, 3% ameaça da milícia, 3% ameaça de guerrilha, 3% de perseguição política, 3% por prisão e 3% testemunharam invasão territorial.

Nesse capítulo foram demonstradas as características de cada um dos grupos nacionais em suas relações com as instituições em foco. O que os faz mais próximos e incluídos ao sistema? O que os afasta do processo de elegibilidade? Existem semelhanças entre esses grupos? Quais são as diferenças entre eles?

Elementos como língua, cultura, gênero e uma visão racializada do processo, por parte dos próprios solicitantes, também fazem com que esses grupos desistam da solicitação de refúgio. Nesse sentido, um sírio que busque atendimento no Pares-CARJ é menos tolerante quando um voluntário do sexo feminino, por exemplo, não o orienta adequadamente.

O mesmo se dá quando indivíduos falantes de Árabe não encontram atendentes que falam a língua, como ocorre no Pares-CARJ, onde se valoriza mais o atendimento em Inglês, Espanhol e Francês. Nesse caso, certos indivíduos podem desacreditar do processo. Difere assim o sírio do congolês ou do colombiano, pela etapa na qual se deu a desistência ao processo.

Se para os sírios, essa desistência é muitas vezes no primeiro atendimento, para os congoleses a desistência do processo não costuma ocorrer. Isso se explica pela característica do solicitante congolês, geralmente com pouca formação escolar e por carregar na pele a marca de um continente abertamente explorado, em meio a guerras intestinas e interesses geopolíticos. A sobrevivência do outro lado do Atlântico depende da rede de solidariedade estabelecida na Cidade do Rio de Janeiro, e não mais pelo capital econômico, que é mais marcante no grupo dos sírios.

Para a maioria dos colombianos, ultrapassar as fronteiras do país não está no horizonte. Para um dos países que, antes do conflito na Síria, era o que apresentava o maior número de deslocados internos, a possibilidade de cruzar a fronteira por si só já se configura como uma ameaça. O próximo subcapítulo destaca a perspectiva do pessoal que atua ou atuou no Pares-CARJ, entre funcionários e voluntários, sobre o contexto de produção e uso da informação. A pesquisa qualitativa objetiva fundamentar a análise estatística descritiva, por meio de entrevistas semiestruturadas.

8.3 ANÁLISE QUALITATIVA

A preocupação com a infraestrutura informacional demarca a forma pela qual se desenvolve a relação entre as instituições que compõem o sistema de refúgio, ao mesmo tempo que traduz estratégias e decisões políticas. A tradução de políticas de informação está nas estruturas que são construídas pelas burocracias para atender a determinados fins, e são

resultados das causas que levam ao refúgio. Nesse sentido, os arquivos, os centros de informação e as redes sociais digitais são dispositivos essenciais para o acesso de indivíduos a serviços e processos de elegibilidade, que podem, ou não, enquadrá-los como cidadãos.

Além disso, a linguagem que se estabelece sobre o uso desses dispositivos dentro de um regime que se pretende global, embora construído em diversos contextos locais, implica em compreender como se estabelecem as relações entre o histórico de formação das estruturas informacionais e as formas pelas quais as pessoas envolvidas nessas estruturas se posicionam.

Para tanto, as fases de elaboração, produção, preenchimento e disseminação de um documento devem ser compreendidas dentro de uma lógica em que a informação a ser extraída desse documento simboliza alguma coisa, podendo, a seu turno, estar impressa em objetos que conformam algo: uma barreira, um limite, uma fronteira, um laço etc.. Tendo como foco o arquivo do Pares-CARJ, entende-se que a informação contida nos formulários que lá estão depositados, como o “Termo de Declaração para Solicitação de Refúgio”¹⁶¹, não sejam o início ou o fim de um processo, mas sim parte de um percurso assentado nas relações transnacionais estabelecidas entre diversos atores políticos, provenientes de diferentes regiões geográficas e com culturas variadas.

Dentre todas as possíveis relações transnacionais, em diferentes esferas de poder, o Estado aparece como protagonista. Vem da relação entre Estados, com maior ou menor intervenção de atores não-estatais, supraestatais e indivíduos, as normas, regras, dispositivos e políticas que transitam entre os direitos humanos e a vigilância para o controle policial. Nesse âmbito, o sistema de poder internacional, que continua profundamente desigual social e economicamente, é o ponto inicial pelo qual a análise sobre a construção da informação como recurso de poder deve ser feita.

A partir daqui, destacaremos alguns pontos relevantes para nossa análise, levantados por meio de entrevistas semiestruturadas submetidas ao pessoal do Pares-CARJ, destacando alguns eixos de preocupação, como as relações de dominação na política internacional, questões culturais, da linguagem e relacionadas à classificação, a perspectiva das relações comunitárias transnacionais, a construção da infraestrutura informacional, as relações interinstitucionais, o fluxo informacional.

¹⁶¹ Formulário elaborado pelo CONARE — com a contribuição de todos os membros que participam do sistema de elegibilidade com participação nas plenárias do Colegiado —, que faz parte do processo de elegibilidade regido pela Lei 9.474/97. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/refugio/RN24FORMULRIODESOLICITAODERECONHECIMENTODACONDIODEREFUGIA DOPORTUGUS.pdf>. Acesso em: 04 de junho de 2018.

8.3.1 Respostas das entrevistas

A partir daqui, destacaremos alguns pontos relevantes à nossa análise por meio de entrevistas semiestruturadas, com pessoal do Pares-CARJ, destacando alguns eixos de preocupação: **a. relações de dominação na política internacional; b. linguagem e classificação; c. infraestrutura da informação (o que contém c.1 Arquivo de refugiados e solicitantes de refúgio e c.2 As redes sociais digitais); d. relações comunitárias no país receptor como reflexos políticos do país emissor; e. relações interinstitucionais entre Pares-CARJ e DPF; f. aspectos locais dos regimes globais: o dilema dos fluxos documentais.**

a. Das relações de dominação na política internacional

Em entrevista com a Respondente Malala, 38 anos, ficou evidente como as relações de dominação entre Estados, por meio da exploração econômica e da submissão política e social, marca a face do poder em suas mais variadas vertentes, inclusive a informacional, num quadro macropolítico. Convergente às ações que visam ao controle de fontes, mananciais de matérias-primas e mercados de consumo, estão as ideias, as narrativas e os discursos que legitimam essas ações, traçando as fronteiras e diferenciando as regiões entre civilizadas e bárbaras, justificando a omissão das instituições que imprimem a linguagem universal sobre direitos humanos. Omissão pelo silêncio em relação ao neocolonialismo vigente. Segundo Malala,

a mídia tem importante papel sobre a publicização do conflito na Síria, mas sobre o Congo, só existem informações pelas ONGs. Porque a guerra no Congo transcende a questão local/nacional. É a expressão de uma guerra global por recursos. Morre-se muito mais pessoas no Congo do que na Síria, no dia-a-dia, independente do conflito. O problema da África é a colonização. Houve uma reforma da colonização. A colonização se mantém até hoje. Apoio externo a determinados governos, que fazem a política que as potências desejam (Malala, 38 anos – informação oral registrada por escrito).

Alguns elementos do período colonial se mantêm na realidade atual da RDC: Exploração de recursos minerais e humanos; dominação econômica via instituições multilaterais; manipulação político-eleitoral; e até mesmo a existência de um setor da polícia, chamada “Polícia Europeia” (EPOL). Todo esse contexto forja os aspectos pelos quais o congolês solicita refúgio. Um cenário político de dominação colonial que ganha novas

roupagens e linguagens ao longo do tempo, mas que mantém antigos pilares de sustentação política, em convergência com novos elementos geopolíticos transfronteiriços, como o conflito seguido de genocídio em Ruanda, que atingiu os rincões da RDC.

O que existe de global e de local em cada um dos fluxos migratórios entre diferentes regiões pode ser evidenciado. E nisso, pode-se dizer que o próprio regime de informação do sistema internacional de refúgio possui essa dicotomia marcada por diferentes políticas e dispositivos de identificação e registro pensados e implementados pelos arcabouços constitucionais de cada país. Assim, a legislação global pode ser aplicável à realidade nacional se e quando houver acordos particulares entre Estados sobre determinado tema específico. No caso das migrações, a recepção de algum imigrante que venha de países que tenham acordo com o Brasil mexe com a legislação do próprio Brasil e do país de onde o indivíduo emigrou.

[A pessoa] pode ser um holandês, pode ser um sueco, um norueguês, americano, inglês... Isso é global. Com essas pessoas aqui no Brasil e cada acordo particular que tem o Brasil com outro país. Por exemplo, Brasil, Argentina e França são dos poucos países no mundo que tem acordo recíproco para a legalização de documentos. Tanto o Brasil, que faz, quanto Argentina, por exemplo... [isso] é global. Vc. está aqui dentro da legislação do Brasil, mas também vai mexer com outras legislações do mundo, do país de onde tá chegando seu cliente, e qual as regras do país, por exemplo... (Malala, 38 anos).

[...] agora com a crise, acho que é uma coisa global também. Quando começa o desemprego e tudo, todo mundo começa a julgar: “Ah, os imigrantes [achar culpados para a crise]”. Isso é uma coisa mundial. E também o que aconteceu na Argentina, aconteceu no Saara. Todos os migrantes com a manta no chão, vendendo coisas... (Malala, 38 anos)

Algo diferente ocorre com os sírios, que optam por diferentes estratégias, evitando, em muitos casos, o processo de acolhimento institucional. Entram como elementos dessa estratégia o histórico da imigração de sírios e libaneses no Brasil e, portanto, com fortes laços familiares já estabelecidos, diferente de congolese e colombianos, que são migrantes mais recentes. Outras características são a posição de classe, o nível educacional e o modelo burocrático brasileiro.

Tem muita gente que solicita refúgio só pra se regularizar no País, por um momento, depois buscam outras vias (Ambar, 21 anos).

Com os sírios, uma boa parte tem familiares aqui. Por exemplo, tem um tio longe, um primo bem longe aqui no Brasil. Por si já existia uma comunidade síria ou libanesa, misturadas, bem antigas aqui no Brasil, que eles chegando aqui já tinha esse contato. Facilitaram o contato deles. É um grupo de refugiados que se inserem melhor na sociedade brasileira do que todos. E eles tem esse apoio dos antigos, que já construíram a vida deles aqui (Malala, 38 anos).

Essa comunidade pré-existente, que não eram de refugiados no sentido atual, ajudam muito os recém-chegados refugiados, a conseguir trabalho, documento, a estudar, além da instituição Cáritas e outras instituições. A própria comunidade síria que já existia aqui ajuda eles. Porque quando a gente conversa assim: “A gente precisa criar um grupo, uma associação dos refugiados, de todos porque a gente não tem espaço”. “Ah, tenho um tio aqui, que já vive há 80 anos no Brasil, vou falar com ele, que pode arrumar uma sala, um espaço pra gente pra se reunir”. Vc. quase não vai encontrar isso no caso dos congoleses, que é uma comunidade pobre, que não tem uma estrutura forte (Malala, 38 anos).

[...] todos eles são engenheiros, médicos, engenheiros informáticos...coisas de alto nível, com muita educação. As pessoas que chegam da África não têm esse nível de educação (Malala, 38 anos).

Muitos deles não querem ir para Cáritas, e um deles me falou: “Milonga, venho de Aleppo, tem uma criança de 20 anos que não sabe [se expressar], não conhece o processo migratório em seu próprio país... (Malala, 38 anos).

b. Da linguagem e da classificação

A visão do cidadão comum brasileiro e de setores da burocracia estatal, como o DPF, sobre os refugiados expressa-se pela forma como denominam o congolês, que chamam de “angolano”. Essa é a forma pela qual se demarca a fronteira entre os diferentes tipos de atendidos pelo Pares-CARJ, sejam diferenças de nacionalidade, de etnia, ou de tempo de estadia no Brasil, mesmo que sejam entre diferentes grupos de imigrantes, como entre *oriundi* de países da África sub-saariana e sírios. Os congoleses são marcados como quaisquer outros indivíduos que provêm de diferentes países e grupos étnicos, não importando essas diferenciações para efeito de identificação *ex-ante* de registros em bases de dados. Perguntado sobre a mentalidade da sociedade brasileira, e da burocracia estatal, especificamente, em relação aos refugiados, o respondente Carlos, 42 anos, diz que

[a] sociedade brasileira de um modo geral, infelizmente, ignora muito o tema de refúgio. Muitas pessoas confundem mesmo. **Acham que o refugiado é um foragido, um fugitivo...é mais essa confusão, das palavras mesmo...desinformação, desconhecimento. Acaba discriminando a pessoa sem querer** (Carlos, 42 anos).

A abordagem sobre o comportamento social na relação entre brasileiros e refugiados ainda revela outras questões mais complexas, criando má-compreensão sobre o “Outro”.

“Angolano”, como chamam a gente aqui no Rio. Aqui nos chamam a todos de “angolanos”. Até mesmo a Polícia faz essa confusão. Mas é a população geral do Rio. A Polícia também faz parte da população, então...trabalhando lá, não separa eles da população geral...faz parte, são povo. Os cariocas chamam todos os africanos

de “angolanos”, até mesmo os haitianos [são chamados também de angolanos] (Carlos, 42 anos).

Aqui não chamam a gente muito de africano não. É mais de “angolano”. Essa confusão que as pessoas fazem de Angola com África, entendeu? Abrangendo as coisas, tentar resumindo as coisas, lá atrás muito preconceito. Basta só um errar, todo mundo vai pagar por isso. Isso acontece muito na PF...porque o refugiado também é um ser-humano qualquer, normal...como todo o ser-humano faz coisa errada, o refugiado também faz coisa errada, igual a todo mundo. Um refugiado também faz coisa boa, igual a todo mundo. Mente, se preocupa pela vida como qualquer pessoa. Então também pode acontecer com um refugiado fazer uma coisa errada. Mas como infelizmente já tem essa visão de que a gente é uma coisa só, aí o preconceito será geral, pra todo mundo. Isso acontece muito na Polícia Federal. Basta só uma pessoa, seja de qualquer nacionalidade Se é de pele negra pra eles, já é um “angolano”, e um “angolano” somos nós todos, aí todos temos que pagar. Mas, engraçado é que quando um “angolano”...segundo eles, né? Um “angolano” de pele negra que fala com sotaque, faz uma coisa excelente, não vai recompensar todo mundo. Só a coisa ruim que é propagada. Aí é que vai ser até uma “música” pra eles lembrarem. “Ah, ontem vc. já veio aqui e fez isso e isso. Vocês são assim...”. Então, essa é a diferença da Cáritas com o PF. A Cáritas vê a pessoa mesmo, o Roberto, o Misha [...] não generaliza todo mundo, [não coloca] dentro do mesmo saco (Carlos, 42 anos).

Uma tal ideia reproduzida pelo senso comum pode gerar uma coerção social, produzindo um auto-convencimento dos próprios membros de refugiados sobre sua condição atávica (i.e. colombiano = traficante), que é naturalizada pela sociedade geral do país receptor, reforçando preconceitos do senso-comum e, conseqüentemente, das pré-classificações impostas fora do âmbito jurídico. Aspecto situacional que pode influenciar o tratamento e legitimar tomadas de decisão da burocracia estatal ligada à área de segurança.

Falando com eles [colombianos] [...] dois ou três me falaram que as pessoas tratam eles de traficantes, mas alguns são convencidos e condenam os outros. A gente mesmo não quer estudar, só faz tráfico...Aí, o rapaz super inteligente, engenheiro. Infelizmente o povo dele é assim mesmo [segundo ele], traficante e tal. Então, tirando ele, mas tá condenando os outros. Isso é muito perigoso porque as pessoas que discriminam assim, vão colocar eles também nesse grupo. Não querem saber se ele é um engenheiro, sabe? [ele vai se auto-condenar] (Carlos, 42 anos).

O preconceito se revela de diversas maneiras, inclusive na direção oposta, dos refugiados em relação aos brasileiros, e entre os diferentes grupos de imigrantes. A língua é elemento importante para o atendimento e acompanhamento do processo de elegibilidade, e cada um dos grupos utiliza dispositivos de comunicação para a troca de informações entre os membros do próprio grupo, e do grupo com o pessoal do Pares-CARJ. Fortalecem-se os mesmos quistos culturais que podem ser verificados na vivência concreta. Gera-se uma relação de confiança entre solicitantes e refugiados em relação ao pessoal do atendimento.

Acolher as pessoas, também acompanhar as pessoas nas entrevistas, ajudar na Assistência Social, no Jurídico, com o advogado...como tradutor, ajudar eles a

preencher formulário, orientar. O que eu faço, até os próprios funcionários da Cáritas também fazem normal. Porque a pequena diferença é que a gente compreende melhor quando o refugiado vai falar com vc. nas línguas do Congo, vai falar em lingala, francês, entendeu? Vai ter compreensão melhor do que se fosse com um brasileiro, fica uma coisa mais normal...também a pessoa vai se sentir mais à vontade para passar suas informações, do que passar para pessoas de outro país. Porque esses preconceitos não são só dos brasileiros para os refugiados, também pode ser invertido, entendeu? Porque, como eu já tinha falado aqui, os refugiados também são pessoas normais. Então, igual aos outros tem preconceito, os próprios refugiados também têm preconceitos. Falam: “O brasileiro é tal, o brasileiro é assim...”. Então, tem também isso, entendeu? Meu trabalho aqui é intermediação entre a Instituição e eles. Então a Instituição confia e os refugiados tem confiança também (Carlos, 42 anos).

c. Da infraestrutura de informação

A construção de uma infraestrutura informacional que respondesse à nova modalidade de imigração para o Brasil começou a ser gerada nos anos 1980, embora mais com a preocupação de identificar os estrangeiros, do que tratar da questão sob o viés humanitário. O problema não residia na dicotomia entre direitos humanos e segurança, mas entre o papel de um Estado de caráter mais policialesco e uma entidade que tinha uma vertente que conversava com a base da sociedade civil, que era a Igreja Católica, por meio da Cáritas Arquidiocesana. Entidade que está presente internacionalmente, com representações em diversos países.

c.1 Arquivo de Refugiados e Solicitantes de Refúgio

No Brasil, a CARJ atuava com projetos de inclusão social, portanto, já contava com expertise em questões relativas às causas populares, junto às classes mais vulneráveis da sociedade. Pode-se dizer que a chegada dos primeiros asilados políticos do Chile, em 1976, foi um marco na produção de documentos sobre refugiados, não obstante as dificuldades impostas pelo regime militar (1964-1985).

Acompanhando o crescimento da complexidade institucional, aumentou-se a massa documental e teve início a estruturação do arquivo dos refugiados, conforme destaca Azur, 42 anos.

[...] pelo que a gente observa a maior preocupação com a documentação foi a partir dos anos 1990. Antes disso, tivemos preocupação com refugiados em 1976. Antes disso a gente não tem muita documentação. É fácil entender porque, né? De 1976 até finais dos anos 1980, período de ditadura militar no Brasil, os refugiados que vinham para cá eram latino-americanos, fugindo das ditaduras em seus países, e a gente aqui também num contexto de ditadura, então o que se tinha era muito mais arquivos de contabilidade, do que de relatos dos casos...história, documentação, isso tem muito pouco. E o que se tinha foi entregue...ficava com o ACNUR, né...esse material ficava com o ACNUR, quando ele tinha um escritório aqui no Rio e...com o

fim da ditadura e tal, o escritório no Rio de Janeiro fechou nos anos 1990 e nós ficamos ligados a Buenos Aires, e aí esses documentos foram para Buenos Aires, então não temos nada desse período.

Já nos anos 1990, com a chegada dos angolanos, aí sim a gente começa a ter...a gente começa a verificar alguma documentação aqui já com um maior cuidado de garantir que tenha cópia dos documentos que eles trazem, com cópia dos encaminhamentos que a gente faz, relatos dos atendimentos ...aí a gente começa a perceber um cuidado maior com os arquivos que são gerados a partir dos atendimentos.

[...] faz parte do trabalho do Serviço Social a criação de arquivos...assim, já na nossa graduação a gente aprende sobre a importância de manter arquivos, ‘abrir pastas’, como a gente chama, sobre os casos que a gente atende, isso o Serviço Social faz em qualquer lugar que ele tá...uma preocupação que sempre foi do Serviço Social. Então, a profissional da época, com a sua expertise já, no atendimento social, começou a demandar também que isso acontecesse, mas também é uma demanda do ACNUR, eu acredito, né...eu nunca tive nenhum treinamento, ou orientação sobre a documentação...tem que ter isso, tem que ter aquilo...a gente nunca teve. Eu entrei, era meio que orgânico cada refugiado tem a sua pasta, com todos os documentos, tudo o que a gente faz deles e com eles fica arquivado nessa pasta...pra mim veio muito orgânico...como eu tinha isso na minha formação, eu nunca me questioneei sobre quem exigia isso.

A história tem que tá ali, porque o outro profissional que vier...a gente sempre diz aqui, por exemplo, os relatos que a gente faz, que hoje não estão mais na pasta, mas que ficavam, que agora tá. É importante, porque hoje [a assistente social “Y”] atende, amanhã quem atende é [a assistente social “Z”]. Então, [a assistente social “Z”] precisa dar uma olhada ali pra ver o que é que foi falado, pra ela poder dar seguimento. Porque senão, a pessoa vai ter que ficar toda vez contando a mesma coisa...

Qualquer lugar que a gente está, a gente tem que criar os instrumentos pra guardar aquela história, né?

[...] os arquivos são fundamentais pro nosso trabalho, fundamentais pros nossos pareceres, pros nossos estudos sociais pro nossos relatórios, a gente precisa dos arquivos, sempre. Sem eles, guardar tudo na cabeça...e ninguém é eterno, né?

Imagino que essa documentação seja importante pra entender sobre o público-alvo, que a gente tem. Como disse, é um público diferente do de São Paulo, de Brasília, de Roraima...Entendendo quem estamos atendendo fica mais fácil a gente atender essa pessoa e ver quais são as necessidades primárias dessa pessoa, né? A documentação é importante pra própria proteção dessa pessoa (Azur, 42 anos).

A operacionalização de políticas públicas passa pelas estruturas institucionais dos atores envolvidos no processo de atendimento, acolhimento e elegibilidade, e de suas funções. No Pares-CARJ, essa infraestrutura tem no Arquivo seu principal suporte para que haja potencial efetividade nessas políticas. Apesar de ser um arquivo pequeno, ele serve como suporte também à capacitação.

No entanto, a informação produzida informalmente também pode servir como elemento para a elaboração de políticas públicas de informação, pois mostra vivamente as necessidades dos solicitantes e refugiados em relação às leis em vigor, aos processos em

andamento e às tomadas de decisão da burocracia estatal. Pensar a política de informação passa, portanto, em considerar três dimensões: 1. Arquivo de Refugiados e Solicitantes de Refúgio; 2. redes sociais digitais; e 3. dispositivo de comunicação externa (cartilhas e ações externas ao Pares-CARJ)¹⁶².

A informação que a CARJ dá ajuda bastante, porque se não pegasse informação aqui na CARJ, não sei onde eles poderiam pegar [...] Porque vc. às vezes vai à PF, pedir uma informação...vai pra fazer uma documentação, encontra uma pessoa, eles falam: “você tem que levar isso, isso e isso...volta amanhã com isso”. Vc. volta, encontra aquela pessoa que vc. encontrou ontem, que vai falar da forma dele: “Vc. tem que voltar...esse documento não”. Tem às vezes a confusão das próprias pessoas...funcionários [contratados, sem serem policiais] (Malala, 38 anos).

Então, a CARJ é a unidade certa para os refugiados. Eles podem conseguir tudo o que precisam através da CARJ. Também pode ser documentos antigos que eles precisem. A CARJ guarda os próprios documento dos refugiados. Depois de 10 anos, vc. pode até perder [o documento] na sua casa. Quando a gente vem para cá, a gente consegue vir para cá achar aquilo que eles perderam. É uma base de dados deles, porque aquilo que ele precisa, e não acha, porque já tinha perdido, ele acha na CARJ. Ele já foi à PF, a pessoa volta e leva o documento dele, a cópia. Aqui a gente tira cópia e guarda. Pode acontecer que a pessoa foi assaltada, perdeu o documento. A pessoa pode voltar pra cá, se precisar pegar a cópia para fazer alguma coisa. Isso aí ajuda bastante (Malala, 38 anos).

Segundo todos os respondentes do Pares-CARJ, o Arquivo é um suporte essencial para todas as ações planejadas pela Instituição, não obstante o baixo grau de organização do acervo¹⁶³. Considera-se que o índice de respostas do Pares-CARJ à busca de informação pelo refugiado e solicitante de refúgio é alto, embora muitos deles encontrem-se desinformados. Ainda assim, existe a preocupação em levar a informação sobre direitos e deveres para aqueles que não acessam o Pares-CARJ, como destacado por Malala, 38 anos.

Eles encontram toda a informação que precisam aqui. Eles encontram toda a informação deles [...] sobre solicitação, proteção...sobre tudo.

Os que não estão informados são aqueles que não vem pedir ou procurar informação. Tem algumas que ficam só [sentados – acréscimo do autor] no banco. Vem, vai ao curso e volta. Quando a gente faz os grupos...**tem grupo de trabalho, elegibilidade e das mulheres. Dentro desses grupos, a gente passa informação** [grifo nosso]. E também, além disso, vc. pode mesmo conversar com a assistente social ou com o advogado para pedir informação. Eles dão sempre. Se vc. não vem pra pegar informação, vc. nunca saberá. E tem algumas pessoas que ficam pegando informação no banco.

Cada pessoa tem atendimento dele [individualizado]. Então, eu posso te dizer: “Olha, Bruno, ontem eu fui, eu comi, eu fiz isso”. Quando eu for falar com outra

¹⁶² Esse último não foi considerado como foco da pesquisa porque valorizou-se a produção e classificação da informação no Pares-CARJ.

¹⁶³ O trabalho de organização do acervo arquivístico ainda se encontra em andamento, e alguns investimentos já foram realizados para aperfeiçoar processos de controle e busca documental.

peessoa...tem pessoas que falarão o que disse, mas tem outras que não vão falar a mesma coisa [falam coisas diferentes para cada membro do atendimento, contando outra versão]. Vai acrescentar ou omitir determinadas coisas em momentos diferentes. E também no atendimento, quando as pessoas falam, ele [o solicitante ou refugiado] entende o que quer entender, e aí fica bem difícil. Se eu falo todos os dias com as pessoas...isso aí não é meu papel, meu trabalho, mas ajuda as pessoas a atender isso.

Eu falo todo dia, com todo mundo aqui. “Quando vc. é refugiado, vc. tem direito, vc. não pode ficar lá no banco esperando seu pagamento, e vc. vai embora, ou vc. fica em casa, seja se vc. precisa de uma informação”. E vc. vai ligar para outro refugiado. Cada refugiado, cada pessoa tem a própria experiência. Não pode falar que se aconteceu assim com “Y”, vai acontecer também com “Z”. Não, pode. E aí, vc. não pode ficar esperando as coisas se fazer. Tem que ir na fonte pra pegar a informação pura. Aí, eu falo: “Não me pergunte, entra”.

Aconteceu no mês passado, ou na semana passada, eu recebi muita mensagem de muitas pessoas refugiadas, que falavam sobre anistia. Se vc. não prestar bem atenção, a anistia já tava lá, porque falava que eram pra todas as pessoas que chegavam antes de 06 de junho de 2016. Então, todos que chegaram antes daquela data, já conseguiram anistia. E na verdade não existia. Foi passada pela imprensa, só para fazer divulgação que já tem na lei, na mesa do presidente. Daqui a pouco o presidente vai assinar. Poder ser que ele assinasse ou não, mas as pessoas queriam que ele já assinasse. Aí, as pessoas ficaram felizes [achando que já tivesse assinado].

Então, eu falava pras pessoas: “Não é isso, tem que esperar”. As pessoas não estavam me ouvindo”. Mandei as mensagens [para o Setor Jurídico]. Isso é uma proposta, mas já falavam como se já tivesse acontecendo. “Não, o Presidente pode, ou não, assinar. Aí, a gente aguarda. Tomara que ele assinasse”. E aí, quando passava uma pessoa, eu falava: “Fabrício, fala aquilo que vc. me falou sobre anistia”. E quando a Lei foi assinada, sem anistia, o “Y” me falou: “Malala, a anistia não foi aprovada”. Mandei também o papel da Lei (Malala, 38 anos).

O Pares-CARJ apresenta-se como centro de informação e que pode aprimorar seus mecanismos para atrair mais os refugiados que estão circulando, fazendo-os perder o medo, a insegurança, e diminuindo seu grau de vulnerabilidade. O acesso de muitos solicitantes a Caritas é facilitado pela verba recebida pelos que fazem os cursos de Português, ministrados nas salas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Muitos aproveitam essa verba de deslocamento para resolver outras questões na Caritas ou nos arredores. Esse foi um elemento que chegou mais recentemente, mas existe essa desinformação. Para isso, a disseminação de informação, via comunicação externa do Pares-CARJ, é outro recurso importante, podendo atingir um público mais amplo, fora dos muros da Instituição, tornando conhecido o tratamento humanitário, a atuação da Instituição, e todos os direitos e deveres que solicitantes e refugiados possuem.

[...] a gente já tentou se organizar, é... Mas pautou como uma proposta de trabalho nosso, que é melhorar a comunicação externa pra quem não está em nossa rede de atendimento. Nossos últimos anos, a gente já vem tomando algumas medidas com refugiados que a gente já atende (Azmar, 32 anos).

[Refugiados] que já estão aqui. Então, hoje aqui em Proteção [Pares], a gente tem o *Facebook*, que pra falar com o refugiado, tem o *Facebook* da Cáritas. Enfim, a gente tem algumas medidas pra facilitar a comunicação. Mas a gente reconhece como essa questão, de que tem muita gente que não sabe como pedir ajuda, que não sabe como pedir refúgio, que não sabe que pode pedir refúgio, que não sabe que existe a Cáritas... (Azmar, 32 anos).

Tem algumas pessoas que nem sabem que a gente tem aquelas cartilhas que ajudam eles também, quando eles vão procurar emprego, por exemplo. E, eu devo sempre passar essa informação. Tem que sempre passar pelo Serviço Social, pedir uma cartilha, que fala do protocolo, de todos os documentos que tem os refugiados (Malala, 38 anos).

E quando vc. vai, vc. tem complicação, vc. não consegue emprego, vc. não consegue fazer nada, vc. dá esse documento, com a pessoa que tá aqui entrevistando, com a pessoa que trabalha naquela empresa com vc. Vc. pode até pedir pra pessoa, pode ligar pro número pra poder pegar mais informação. E as pessoas agora entendem isso. Eles pegam e levam. E isso aí tá dando certo. Também tem as parcerias com o Ministério da Saúde. O pessoal da área da Saúde ajuda a distribuir essa cartilha. As pessoas levam ao hospital (Malala, 38 anos).

O aumento da chegada de imigrantes ao Brasil acrescenta novos elementos para a compreensão sobre a visão que o brasileiro nutre sobre esses indivíduos e grupos estrangeiros, além de indicar a forma como esses solicitantes criam estratégias para sua integração na sociedade geral. Os dispositivos informacionais tornam-se importantes mecanismos para esse processo. Embora não sejam determinantes para nenhum grupo em específico, servem a propósitos diferentes, obedecendo a diferentes fórmulas de integração social. Assim, além da produção documental em bases oficiais que registram e classificam, existe a informação produzida de maneira informal, na ponta do atendimento.

c.2 As redes sociais digitais

Apesar de ser uma ação extraoficial, as redes de solidariedade forjadas pelos imigrantes por meio de dispositivos digitais como *WhatsApp*, *Facebook* e *Messenger* (todas modalidades de redes sociais digitais da empresa *Facebook*) posicionam os membros do Pares-CARJ como disseminadores informais da informação que é produzida oficialmente. Por motivos diferentes, muitos indivíduos não estabelecem contato com as instituições, nem mesmo com o Pares-CARJ, mas buscam informações sobre o processo de refúgio em seus próprios grupos.

Do ponto de vista da relação entre solicitantes e Pares-CARJ, as redes sociais digitais permitem o acesso direto dos indivíduos aos membros do Pares-CARJ, embora existam limitações à informação que é repassada, pois não são os especialistas de cada setor (Integração Social e Proteção Jurídica) que se comunicam com solicitantes e refugiados, mas

membros que auxiliam o processo de integração social, fazendo a ponte entre indivíduos e instituições.

Sou uma ponte entre [Pares]CARJ e refugiados, para que peguem a informação correta [...] Eu ajudo essas pessoas para não ficarem só entre eles se comunicando. Eu ajudo eles a poder passar desse lado para o outro, para pegar a informação certa na CARJ (Malala, 38 anos).

Considerando os diferentes grupos focados na pesquisa, identificam-se idiossincrasias entre eles em relação aos objetivos e formas de uso das redes sociais digitais. Tanto os usos dessas tecnologias quanto a frequência presencial dos grupos de imigrantes no Pares-CARJ podem demonstrar o grau de importância que é concedido pelos migrantes às redes. Pela análise das redes sociais digitais, pode-se compreender como cada um dos grupos de imigrantes se relaciona, interage, cria estratégias de sobrevivência e táticas para se adequar ao processo de elegibilidade numa troca de caráter transnacional para a resolução de questões locais.

Muito, se usa muito. Além disso, a gente também tem grupos de congoleses no WhatsApp. O maior se chama “Diáspora da República Democrática do Congo no Brasil”. Maior, porque tem pequeninhos também. Tem vários, mas o que concentra muitas pessoas, tem mais ou menos 5 ou 6. Esse “Diáspora” é onde a gente fala mais da política, dos acontecimentos do País, debatemos também outros temas (Carlos, 42 anos).

Lá no grupo a gente autorizou três línguas: Francês, Lingala e o Português. Até o Português se usa pouco, porque a gente quis expandir, não só ficar outras pessoas do Brasil, mas pra outras pessoas. No Canadá posta também no Grupo. Um outro congolês que está nos EUA, tem na Colômbia ou na África do Sul também pode fazer parte. Eles não podem falar Português por causa deles. A gente diminui um pouco o uso do Português pra facilitar os outros debates. Mas tem também os que gostam de esporte, que se comunicam entre eles. Esses são poucos [sendo a maioria do Brasil], porque o grupo foi criado aqui. A grande maioria dos participantes são moradores congoleses que moram aqui no Brasil (Carlos, 42 anos).

Os sírios têm grupo no Facebook e eles fazem tudo entre eles, [...] (Milonga, 38 anos).

Essas diferenças mostram um pouco a forma pela qual os grupos se conectam e buscam informação para integração no país receptor. O que influencia em algumas características de comportamento dos grupos de imigrantes, como na fixação de residência em determinados bairros das cidades receptoras, nas opções de busca por suporte social e jurídico, e nas formas de comunicação entre os membros da comunidade imigratória.

d. Das relações comunitárias no país receptor como reflexos políticos do país emissor

Cada grupo migratório em busca de refúgio possui formas próprias de se relacionar, que podem ser o resultado das relações sociais em seus respectivos países de origem. Um maior ou menor grau de coesão entre os membros dos grupos pode, de certa forma, oferecer um retrato da situação social e política pela qual as pessoas viviam anteriormente. Assim, congoleses e sírios apresentam maior coesão social, embora por motivos diferentes. Os congoleses são em sua grande maioria, entre aqueles que buscam refúgio, opositores políticos ao atual governo. Portanto, mesmo que existam diferenças, principalmente étnicas, dentro da RDC, essa diferença tende a ser minimizada quando esse grupo se encontra no exterior.

Por causa da característica da política do País, os congoleses têm menos diferenças políticas entre eles. [No caso do Congo] é o povo contra o governo central. A grande maioria é contra o governo central...Também essa visão geral, da população contra o governo central (Carlos, 42 anos).

Convivemos, fora do País a gente se força mesmo a atenuar essa diferença...[Dentro do Congo] não tem problema de religião. Convivem muito bem. Tem alguns conflitos étnicos [de tribos], mas só que esses conflitos não chegam aqui na diáspora não. Não é que as pessoas tão se matando lá e está se refletindo aqui. Não é isso não. Mesmo nas diásporas antigas, como da França, da Bélgica, nunca aconteceu isso não. Os congoleses brigarem por causa das diferenças étnicas. Do conflito que está acontecendo lá, se alimentar fora do País. Pelo menos, eu nunca ouvi isso (Carlos, 42 anos).

Os congoleses costumam morar numa mesma região da Cidade do Rio de Janeiro (bairros de Brás de Pina e Barros Filho, na Zona Norte), o principal trabalho é de cabeleireiro. [Em relação ao uso das redes sociais], existem 5 ou 6 grupos [de solicitantes e refugiados] que concentram mais congoleses. Os grupos incluem pessoas que estão em comunidades situadas em outros países (outras regiões do Brasil, Canadá etc.) (Carlos, 42 anos).

O grupo dos imigrantes sírios possui indivíduos mais autônomos em relação a processos, pois conta com mais formação e recursos financeiros para trilhar outros caminhos paralelos àqueles oferecidos pela estrutura oficial. A relação cultural e associativa com comunidades de origem sírio-libanesa historicamente estabelecidas no Brasil favorece o grupo de imigrantes recém-chegados que, por seu turno, guardam uma coesão baseada no interesse mais individual para evitar o processo de refúgio e poderem seguir para outros destinos, geralmente para países com uma economia mais forte.

Tem que entender também que tem sírios morando na igreja, e tem três filhinhos, que não tem trabalho [...] Tem muito mais dinheiro que a gente, que vem para o Brasil só para naturalizar-se, trocar o passaporte...também tem essa galera. Eles se recusam a ser reconhecidos como refugiados (Milonga, 38 anos).

Em relação aos colombianos, duas prerrogativas marcam a condição desse grupo: o status jurídico e as relações de poder, de caráter microssociológico, dentro da Colômbia. O status jurídico é demarcado pelo acordo firmado entre Brasil e Colômbia no âmbito do Mercosul e Estados associados¹⁶⁴. O caráter microssociológico expressa-se pela realidade cotidiana que os colombianos vivem em seu próprio país, marcado pela violência do narcotráfico, pelos conflitos entre as guerrilhas e grupos paramilitares, e da ocupação militar estadunidense que empreende a “Guerra ao Tráfico”. Esse contexto orienta relações sociais baseadas na desconfiança generalizada, em que qualquer um pode ser um traidor ou um informante. Os colombianos, a princípio e sem generalizações, podem trazer essa maneira de se relacionar para o Brasil.

Quando eu conversei com os colombianos, alguns falaram pra mim que não vivem em conjunto como a gente não. Alguns explicavam pra gente o que acontece no País deles. O problema de FARC, tem muita traição, eles ficam desconfiando entre eles mesmos. Segundo eles, dois ou três colombianos...isso não é nem minha observação, porque não frequento a comunidade deles...foi que o relato de alguns colombianos que eu perguntei...[porque os] congoleses costumam morar nos mesmos bairros. Alguns deles [colombianos] me disseram que não é o hábito deles [se concentrarem no mesmo bairro] (Carlos, 42 anos).

e. Das relações interinstitucionais entre Pares-CARJ e DPF

Os relatos variam de uma perspectiva realista e otimista a uma posição realista, porém pessimista sobre as relações entre as duas instituições em análise. Se por um lado, resta evidente a existência de uma tensão de fundo metodológico e ideológico entre elas, por outro fica evidente que o sistema funciona de determinada maneira e ambos precisam conviver para que o processo prospere. Em certa medida, a comprovação de que existe um dilema, como aventado na hipótese desta pesquisa, não significa que haja uma impossibilidade de compartilhamento, embora esse compartilhamento se restrinja a uma cooperação ocasional.

A visão que eu tenho é que acabam sendo duas instituições que são antagônicas de vez em quando. Não que a gente não leve em conta, mas geralmente a gente está no

¹⁶⁴ “Com o objetivo de fortalecer o processo de integração regional, a partir do ano 2009, implementaram-se instrumentos que facilitam a livre circulação de pessoas entre os países que conformam o MERCOSUL, mediante o “Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL” e do “Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile”. Os mecanismos concedem aos cidadãos do MERCOSUL o direito de obter a residência legal no território de outro Estado Parte. Atualmente, encontram-se em vigência para a Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Peru, **Colômbia** e Equador”. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6581/3/innova.front/residir-e-trabalhar-no-mercossul>. Acesso em: 19 de dezembro de 2017.

lado oposto à PF. O máximo que diria [em relação à influência de uma instituição sobre a outra] é a de buscar informações contrárias. Às vezes a PF vem com alguma coisa muito grave, dizendo que aquela pessoa atenta à segurança nacional...o que a gente faria seria buscar informações no sentido contrário... “Não, aquela pessoa não atentaria contra a segurança nacional por “x” motivos. Eu acabo vendo as duas instituições como muito antagônicas no CONARE. Então, a única influência seria essa, mas não para incorporar as informações (Ambar, 21 anos).

O DPF buscaria os serviços do Pares-CARJ também para desafogar a pressão sobre a estrutura da Polícia, antes que qualquer processo ganhe corpo efetivo. Depois que o processo entra no sistema propriamente dito, essa relação se altera, gerando acúmulo de solicitações que não seguem para avaliação no CONARE. Essa avaliação foi feita pelo profissional do Pares-CARJ, Azmar, de 32 anos.

Todos os dias, sem exceção, sem exceção. Mas assim, sem exceção, a gente é quem liga pra Polícia Federal, ou pessoalmente, e aí o que acontece. A gente, quando tem algum caso que é mais cabeludo, a gente recorre à Coordenação, pra poder fazer alguma intermediação. Mas lá em Brasília, quem tem a relação somos nós também, né? A [Coordenadora], não. Porque quem participa do GEPE, dessas discussões sobre formulários, somos nós. Mas, é...aqui é isso, a nossa relação é diária. E talvez alguma uma outra história, alguma questão mais sensível, a gente pede apoio da Coordenação.

Então, tem esse lado, que a gente demanda muito da Polícia Federal, então eles, de alguma maneira devem se sentir saturados, mas aqui na Polícia Federal do Rio, eles encaminham praticamente todos os pedidos de refúgio pra gente. Então, isso tem um lado muito bom, porque é a oportunidade que a gente tem com a pessoa, de instruir e tal. Então, a gente acha até positivo que se uma pessoa chegar à Polícia Federal, eles vão encaminhar pra Cáritas...É...eles encaminham pra cá. Isso é uma questão positiva pra gente, né? Porque é uma oportunidade

Então, isso é uma expressão de confiança da Polícia Federal em nós. Porque eles só fazem isso, porque eles sabem que quando as pessoas vêm pra cá, elas vão à Polícia Federal mais instruídas. [grifo nosso] Então, isso é uma expressão de confiança, digamos assim, posso fazer essa leitura, da Polícia Federal no nosso trabalho. Eles preferem...

É, eles preferem mandar pra cá pra poder chegar tudo organizado, mastigadinho lá pra eles. Então isso também acontece com várias outras questões que estão relacionadas a questões de refúgio. Aí, uma extensão disso, é o que? Qualquer problema que aconteça lá, eles mandam pra Cáritas. E isso pra gente é ambíguo porque, por mais que a gente tenha esse papel de assistir os refugiados e os solicitantes de refúgio, a gente não tem nenhum poder oficial ou institucional pra...pra nada, né? Então, mesmo o ofício que a gente manda pra Polícia Federal, assim, ele tem um poder que é político, digamos assim... “Ah, a Cáritas, sociedade civil, e pede a ele alguma coisa”. Mas... (Azmar, 32 anos).

f. Dos aspectos locais dos regimes globais: o dilema dos fluxos documentais

As trocas informacionais entre as instituições nacionais (nas esferas local e federal), em vários âmbitos, podem servir como demonstrativo das diversas conformações políticas que orientam os regimes globalmente. Segundo o depoimento de Ambar, 21 anos, registrado abaixo. Elas são fundamentais para que as instituições conheçam melhor os grupos que demandam refúgio, suas características sociais, econômicas e culturais, com objetivos de tratamento humanitário, além de suas posições políticas e motivações que os levaram a refugiar-se, podendo ser utilizados para a vigilância do ponto de vista securitário.

[...] um solicitante de refúgio voltou com um papel que ele não teria o protocolo dele entregue naquele dia. Ele só poderia ter o protocolo daqui a duas ou três semanas. Ele veio pra cá com esse documento. Eu entrei em contato com a PF, perguntando o porquê disso, né, porque normalmente eles entregam o formulário de refúgio e já saem no mesmo dia com o protocolo. Porque eles não têm documento nenhum, eles precisam do protocolo pra estarem regulares aqui, exercerem o direito deles

A Polícia Federal [...] informou que aquela pessoa em questão não teve o protocolo no dia, porque estavam analisando o pedido dele...não sei se foi por segurança nacional, mas porque aquela pessoa já tava aqui há muito tempo, já tinha várias entradas e saídas do País....provavelmente seria mesmo segurança nacional. Eles não queriam dar o protocolo logo e disseram que tinham o direito a fazerem isso. E a gente não podia fazer nada, pra pessoa voltar daqui a duas ou três semanas pra pessoa pegar o protocolo.

De vez em quando tem alguns choques entre a Cáritas e a Polícia Federal. Esse foi um deles, mas foi um caso único que a gente viu como uma arbitrariedade da Polícia Federal. Eles não poderiam fazer isso. Eles dizem que não tem a obrigação de dar o protocolo no mesmo dia. Às vezes eles alegam que tem muitos casos, então não poderiam...Na época eles falaram também que estavam digitalizando todos os documentos e não teria tempo, mas também acabaram falando que foi por esse outro motivo.

Eles deram essa desculpa, que seria uma burocracia, que não poderia dar pra pessoa o documento naquele dia, mas ao mesmo tempo eles também eles deram essa outra justificativa, mas que não se pode fazer isso, de que eles estavam analisando se a pessoa seria elegível ou não, sendo que não é função deles. Então, a gente viu como uma arbitrariedade...[isso só é decidido lá no CONARE, na plenária].

Eu já assisti à uma plenária, e é muito interessante, porque eles realmente têm um controle de entrada e saída do País. Se uma pessoa saiu do País no meio do processo de solicitação, eles vão continuar, porque a pessoa tem grande chance da pessoa ter o processo arquivado ou indeferido, mesmo sendo elegível...

A gente tem escritório aqui em Brasília. Antigamente, quando não tinha o escritório em Brasília, ia pra Buenos Aires...Os documentos vão para Brasília e depois, através dessas informações são feitos outros relatórios pra ir pro órgão central, em Genebra. Então, tem muito essa função de prestação de contas, mas também tem outra função de criação de políticas públicas. Tanto que a gente sempre vê [o pessoal do Pares] participando de eventos, articulando ações e entidades.

O último documento que eu participei um pouco da elaboração foi sobre o levantamento dos venezuelanos que estão aqui no Rio e esse documento é pra mesmo ter um perfil do venezuelano que chega aqui no Rio, que é muito diferente do venezuelano que fica em Roraima, por exemplo. E imagino que seja mesmo pra gente entender qual é o nosso público, e depois pra ver possíveis parcerias com outras organizações, e...acho que seriam mesmo pra construção de políticas públicas conjuntas.

Lá [em São Paulo], tem um pouco mais de tudo. As comunidades são diferentes, né? Os congoleses vem aqui pro Rio, já no Sul, em Porto Alegre, eu acho, vai muito haitiano e gente de Bangladesh também. Então são públicos diferentes, com necessidades de proteção às vezes diferentes. Com culturas diferentes, *backgrounds* diferentes, então acho que essa produção de documentos é pra ter uma estatística sobre quem a gente tá atendendo.

Provavelmente, como eu disse, eu não produzo esses relatórios, tem gente que produz. Inclusive, tem gente que trabalha na *Advocacy* [**grupo formado dentro do Setor Jurídico do Pares** – grifo do autor] que realmente produz esses relatórios, então seria interessante vc. falar com eles. Abriu esse setor, e tem alguns advogados que trabalham nessa *Advocacy*. Esse é um grupo de pesquisa e de produção de relatório. Imagino, mas como é uma área muito nova, não sei se já começaram os trabalhos [...] eu não tive acesso em primeira mão sobre a produção de documentos aqui, mas no ACNUR, porque a gente recebe lá. É uma visão um pouco diferente. A pessoa que produz aqui pode te dar respostas diferentes (Ambar, 21 anos).

A estrutura do DPF que dialoga com o Pares-CARJ está dividida em esferas de poder administrativo, local e nacional, onde o primeiro detém a prerrogativa sobre o direcionamento do procedimento do solicitante¹⁶⁵. Segundo avaliação do profissional do Pares-CARJ, Azmar, de 32 anos, que está registrado abaixo, a estrutura administrativa do DPF demonstra alto grau de descentralização, com postos de atendimento espalhados nos principais núcleos urbanos do Estado do Rio de Janeiro (Posto do Aeroporto do Galeão, Posto de Nova Iguaçu e Posto de Niterói), e com um centro coordenador-decisório, em Brasília.

Bem, a gente tem relação em dois âmbitos, que é com o Departamento de Polícia Federal, diretamente, e aí mais com o Rio, mas também mais com Nova Iguaçu e Niterói, mas também no âmbito da Polícia Federal, no CONARE, né? Que aí é em Brasília. E são disputas geralmente diferentes, que tão totalmente relacionadas, mas que, é...no âmbito do CONARE, em Brasília, é uma relação que tem a ver com garantia de direitos, mas ela tem um teor mais político mesmo, de pensar possibilidade de...dos procedimentos, de discutir algumas violações, algumas demandas, algumas restrições...e com o Departamento de Polícia Federal são as questões mais procedimentais, né? “Ah, preciso dar entrada no pedido...”.

E aí a gente vai tentar negociar diretamente com a Polícia Federal. O que acontece, tem muitas nuances na relação entre Cáritas e Polícia Federal. A gente ouve pelos refugiados, por voluntários, uns comentários negativos da Polícia Federal em relação a nós... E isso tem uma razão de ser, porque a gente demanda muito da Polícia Federal, assim...o grosso do nosso trabalho em proteção é mandar ofício pra Polícia Federal.

¹⁶⁵ Ver Apêndice E, p. 275.

[...] aqui no Rio, Niterói e Nova Iguaçu são as unidades de Polícia Federal...o Departamento de Polícia Federal [...] onde atende. Quando eu falo na de Brasília, não é onde atende refugiado...Então, o [nosso] principal [posto de atendimento] é o Rio, que é o do Galeão. E aí, a gente também tem maior contato com Nova Iguaçu e com Niterói (Azmar, 32 anos).

No principal posto do DPF, no Aeroporto do Galeão, deve-se salientar a existência de dois setores diferentes de registro de entrada e identificação de migrantes.

[...] a Polícia Federal, pra vc. saber, tem dois espaços [no Galeão]: tem a DEAIM (Delegacia de Imigração) e tem a DELEMIG (Delegacia de Identificação).

Ela [a DEAIM] fica sempre na entrada [de portos e aeroportos], é a Delegacia de Imigração. Aquela que vc. passa quando vc. entra no Brasil. Ou quando vc. entra em qualquer lugar. Então, tem a DEAIM. A DEAIM é o seguinte. O refugiado acabou de desembarcar, não tem passaporte ou tá com passaporte falso...acabou de desembarcar e já pede o refúgio. Ele nem saiu do setor de embarque ainda...aquele de imigração mesmo...que vc. chegou no país e passa ali.

Ali ele diz: “Olha, meu passaporte é falso”. “Ih, passaporte falso. Leva ele”. Então, ali, ele já pode pedir refúgio. Então, tem um pessoal...esse menino veio da DEAIM. Ele nem chegou a sair do Aeroporto. Ele ficou lá embaixo, no desembarque. No desembarque pegaram o documento dele, e ele ficou dormindo lá embaixo no desembarque por dias. Isso acontece. E a DELEMIG é no 3º andar do Aeroporto, mas é a DELEMIG é para as pessoas que entraram com o passaporte normal, com visto de turista... “entrei, e tô uns dias aqui perdido, e vou lá pedir refúgio”. Então, vc. não vai lá embaixo, vc. vai...

É...são duas situações, é o cara que pede refúgio assim que chega, ou o que pede depois, né? Tanto faz. Que é perto de onde faz o passaporte, que é muito perto... Então...ali é a DELEMIG. Ali resolve várias coisas, não só pedido de refúgio, mas renovação de documentos...(Azur, 42 anos)

É, e o que acontece mais ou menos assim, pra te dar um exemplo. É...o solicitante de refúgio não tá conseguindo renovar o protocolo porque o caso foi encaminhado pro CNIg. Aí vai lá uma pessoa e diz pra gente: “Não tô conseguindo renovar protocolo”. Aí dois dias vem uma pessoa... “Não tô conseguindo renovar o protocolo, que eles tão falando que meu caso foi pro CNIg”. Aí, a gente tenta resolver individualmente, com a Polícia Federal... “Olha aqui, ó...João foi, não tá conseguindo, com base na lei não sei o quê, com base no artigo não sei o quê...” (Azmar, 32 anos).

Aí, pede a emissão do protocolo. Não resolveu, aí a gente faz o mini-relatório para Brasília, dizendo: “Esse tipo de procedimento está acontecendo, porém, com base, aí vai...”, relata o que tá acontecendo e de lá vem alguma coisa para Cáritas...pode acontecer, mas geralmente, não é caso individual, porque quem vai resolver mesmo o procedimento não é em Brasília, é aqui na delegacia. Então, a gente precisa que faça uma curva assim... (Azmar, 32 anos).

Pela característica do contexto onde se dinamiza essa relação, pode-se dizer que são transversalizados diversos fatores políticos, administrativos e jurídicos. Dentre eles, o restrito papel do Pares-CARJ como organização de sociedade civil, que reconhece as suas limitações de poder frente às determinações da burocracia estatal e, em alguns momentos, sua auto-

proclamada discricionariiedade sobre o processo de elegibilidade do solicitante de refúgio. A negociação direta entre as partes torna-se a solução encontrada para dirimir qualquer tipo de controvérsia.

Administrativamente, pode-se emitir ofícios, a serem enviados diretamente entre as instituições, para formalizar reclamações ou pedidos. Em última instância, do ponto de vista jurídico, caberia recorrer ao Ministério Público Federal (MPF) ou à Defensoria Pública Federal. Mas, o Pares-CARJ e o DPF trabalham juntos em certa medida. Não existe incompatibilidade entre as duas instituições, a não ser pela falta de compreensão sobre o papel de cada uma no processo.

É, mas eu digo assim, é diferente de Ministério Público, de Defensoria, que tem o poder legal pra pedir alguma coisa pra Polícia Federal. A gente não tem nenhum poder legal, mas, de fato, a gente consegue negociar muita coisa com a Polícia Federal, muita coisa a gente consegue negociar...outras coisas, a gente não consegue. Então, a gente sempre faz uma análise do que vale a pena brigar mais, e o que vale a pena brigar menos.

Aí, tem algumas questões que a gente não consegue, insiste, insiste, insiste...tem outras que a gente considera que estão equivocadas, aí a gente recorre à representação da Polícia Federal em Brasília, isso já aconteceu várias vezes, de reportar à Brasília... “Olha, a Polícia Federal do Rio tá fazendo ‘tal e tal’ coisa. Isso é inadmissível”. Aí, é por cima que eles resolvem. Isso muitas vezes acontece. E aí tem outros tipos de procedimento, que não dá só pra fazer assim, tem levar pra uma discussão aberta, pra tentar mudar um procedimento da Polícia Federal, que é de caráter mais nacional.

Porque muitas vezes...mas foi como eu te disse...a gente tem muitas vezes um relacionamento diário com a Polícia Federal do Rio. E uma relação contínua com a representação da Polícia Federal em Brasília. Muitas vezes a gente tá se comunicando, mas mais por e-mail, pra qualquer questão que possa ser resolvida mais pontualmente. Agora, quando é um problema maior, aí a gente vai tentar fazer...quer dizer...a única possibilidade é fazer em âmbito colegiado, no GEPE, na plenária, com a participação de outros membros do ACNUR, da Defensoria Pública, do Ministério Público...

Então, já aconteceu da gente precisar de ajuda, mas, legalmente, quem faria isso é o MPF (Ministério Público Federal) [...] Sobre algum problema com a Polícia Federal. Só que, na prática, isso não é feito institucionalmente, assim...não é que a gente faz uma denúncia no Ministério Público Federal e eles vão abrir um inquérito. Na prática, o que acontece? A gente lida com alguns problemas, tenta resolver entre Cáritas e Polícia Federal e, às vezes, a gente compartilha de alguma questão com outros membros dos órgãos de Justiça: Defensoria Pública, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal...então, já aconteceu de ter visitas conjuntas, ou da gente conseguir passar pra eles, e eles conseguirem passar pra Polícia Federal. Geralmente, se faz na base de negociação mesmo, de conversas e tal...

Então, essa questão de tentar negociar, ela é sempre a primeira alternativa, assim...pra gente. Pros outros órgãos da Justiça. Até porque, o que acontece? Há 41 anos, não sei lá quantos anos, a Cáritas trabalha com esse tema, então há muito tempo a gente tem uma relação com a Polícia Federal, e vai continuar tendo. Não adianta a gente querer: “Ah, vou fazer uma denúncia...”. Não tem a ver com João que tá lá, com Maria que vai entrar mês que vem. A gente vai continuar se

relacionando com a Instituição, não vai parar. Então, não é uma denúncia ou outra que vai fazer a diferença.

A Polícia Federal vai continuar existindo, a Cáritas vai continuar existindo, e...a Polícia Federal do Rio...então, tem uma questão, que é uma diferença de perspectiva de trabalho e tratamento dos temas, né? A sociedade civil tem uma diferença muito grande em termos de como faz uma leitura dos temas, em relação à Polícia Federal, mas a Polícia Federal do Rio, no Galeão, é uma das mais flexíveis e sensíveis que tem. Quando a gente conversa com pessoal que trabalha em outras delegacias, ou de outros Estados, a gente vê isso, né? (Azmar, 32 anos).

É falso o discurso de que não se podem trabalhar juntos. Falta capacitação. Não existe negação da PF em relação aos refugiados (Milonga, 38 anos).

Como, muitas vezes, essa dinâmica não está pautada em arcabouço jurídico-administrativo, lança-se mão da informalidade para que os princípios de direitos humanos se sobreponham aos de segurança. Muito dessa relação depende de quem está negociando, interagindo, fazendo a ponte entre o DPF e o Pares-CARJ. E nisso, cada local que possui estrutura de atendimento e precisa do DPF possui uma forma de se relacionar diferente com as instituições de acolhimento.

Tem um lado que é pessoal, mas acho que talvez ele não seja preponderante, mas a informalidade, ela é muito presente. Por isso é que às vezes as pessoas vão pesquisar, vai ver como tá na lei. É muito comum que pesquisador, professor...fale sobre os direitos, dizendo só o que tá na lei, mas assim, é surreal, né? Porque...não é assim a vida. Então, é isso, muito do que acontece no mundo do refúgio, não tá previsto em lei, não tá com base nos procedimentos formais. Isso não quer dizer que tá ferindo direitos...não, é que a informalidade faz parte mesmo...

Aqui no Rio, assim, a gente tem dificuldades, tem problemas, temos visões diferentes, mas, de verdade, assim, a gente tem uma relação com pessoas ali dentro que são muito interessantes. Então, assim, de vc. mandar um *WhatsApp* para um agente da Polícia dizendo: “Poxa, faz um favor, atende aí ele hoje”. Aí o cara te xinga e briga, reclama...ah...Então é isso. A gente tem pessoas ali dentro que a gente conseguiu estabelecer uma relação e que eles entenderam que a Cáritas também...porque é isso também, né? (Azmar, 32 anos).

A gente precisa deles para fazer os processos andarem. Porque se eles quiserem emperrar as coisas, eles emperram.. Tanto é que a gente tem nomeadamente, pessoas ali dentro que a gente diz: “Vc. chega lá. Se ‘fulano’ estiver, vc. volta outro dia”, porque a gente sabe que ele vai fazer emperrar, porque ele faz emperrar desde que ele tá lá. E ele tá lá há muito tempo. Então, isso já é um esquema que se criou. Os próprios refugiados dizem um pro outro: “Chega lá. Se o fulano estiver, vc. vai embora e volta outro dia. Nem dá início ao seu processo”...

Um ajuda o outro, né? Um informa pro outro. Agora, tem outros [policiais federais] ali que também...por isso assim...porque vc. vai liberar uma pessoa, sexta-feira à tarde...vc. sabe que aquela pessoa não tem dinheiro, não conhece ninguém, não conhece nada e vai pra rua. E aí como pessoa, ele [o delegado – destaque do autor] se sente mal com aquilo. Então ele vê na Cáritas uma possibilidade de diminuir também o seu sofrimento de ver alguém mal.

Então, ele liga pra gente e diz assim: “Olha...” Eu já tive um delegado uma vez...“Y”...ele me ligou à tardinha e disse: “X1, eu sei que tá tarde, mas eu faço o

que vc. precisar, mas por favor, me ajuda a arrumar um lugar pra essas pessoas, porque vai ser muito difícil, é sexta-feira, essas pessoas vão ficar na rua, não falam o idioma, eu não consigo imaginar...” [] “Eu não consigo imaginar essas pessoas na rua no fim de semana. O que vai ser delas no Rio de Janeiro?”. Aí, eu falei com ele: “Doutor [...], se o sr. fizer um documento ‘assim-assim’, pede pra uma viatura da PF levar ali no abrigo ‘tal, tal, tal’, que vai ser mais fácil. A gente vai se falando”. A gente fez isso, ele conseguiu botar num abrigo, e disse: “Olha, tá tudo bem, vamos descansar o final de semana, tranquilo, porque eles tão abrigados”.

Então assim, a Cáritas é pra eles também um pouco do alívio de um problema, que não é o problema deles, mas que como humanos, às vezes afeta né? De vc. liberar uma mulher grávida, pra ficar na rua, no Rio de Janeiro. Vc. sabe o que é o Rio de Janeiro, né? Então, eles na gente também, esse...Tipo: “Agora eles fazem o que a gente não pode fazer, mas vai dar uma tranquilidade pra gente como pessoa” [] São o suficiente pra gente garantir que as pessoas não fiquem numa situação tão terrível. Poderia ser mais, mas é o suficiente pra gente conseguir ainda tá em relação com eles (Azur, 42 anos).

Ao contrário, quando se atém ao ponto de vista da eficácia, em que os processos de elegibilidade deveriam ao menos ser julgados com celeridade, isso não vem ocorrendo, como mostram os 35.464 solicitantes de refúgio que aguardam decisão do CONARE, conforme publicação do *Global Trends – Forced Displacement in 2016*¹⁶⁶. E muito dessa decisão recai sobre a responsabilidade do Ministério da Justiça que é onde, ao fim e ao cabo, ficam as representações do DPF e do próprio CONARE.

[...] hoje o Departamento de Migrações é coordenado pela Polícia Federal, então...e o CONARE está vinculado ao Departamento de Migrações, então, na verdade, as políticas do CONARE tem forte influência da Polícia Federal.

Porque o refúgio é, a princípio, humanitário, mas tem inevitavelmente os atravessamentos políticos, né? E o que envolve também uma questão de segurança, mas que eu faço uma leitura de ser uma questão política da coisa. Então, no Formulário, por exemplo, são feitas questões pra avaliar a potencial ameaça dessas pessoas, de solicitante de refúgio. Então, parte das discussões pra garantir o devido processo, é...de refúgio, tem a ver com o movimento feito, especialmente pela Polícia Federal, pra se criar uma espécie de juízo de admissibilidade ao pedido de refúgio.

É um processo...a pessoa abre, e vc. investiga. Mas tem um movimento, especialmente pela Polícia Federal, de dizer que a [própria] PF deveria fazer um **“Juízo de Admissibilidade” pra pedido de refúgio...quer dizer, a Polícia Federal abriria uma instância a priori de avaliar a situação do solicitante, para saber se o solicitante pode pedir refúgio ou não. Quer dizer, antes de efetivar o pedido de refúgio, a Polícia Federal vai fazer uma prévia análise sobre a possibilidade de exclusão do refugiado sobre eventual ameaça ou sobre a falta de motivação do pedido de refúgio, ou seja, a Polícia Federal faria um filtro, pautada com uma preocupação de segurança, pra ver quem vai fazer o pedido, ou não** [grifo nosso]. Quer dizer, isso, do ponto de sociedade civil, é o fim da picada.

É..então, tem essa preocupação que é, assim, desde o início, desde...é uma preocupação de quem pode ou não pode pedir refúgio, enfim...é...e toda a gestão da

¹⁶⁶ Disponível em: <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>, p. 60. Acesso em: 21 de dezembro de 2017.

política, especialmente quando a Polícia Federal toma um corpo significativo, como esse momento de agora, tem uma influência, ainda que seja por uma justificativa formal sobre isso, né? Então a gente ouve muito sobre isso: “Ah, muitos refugiados fazem do Brasil um país trampolim, que quer vir aqui para lavar documento...” em termos de segurança... “pra lavar documento, ir daqui pra outro lugar... que a gente não pode...” (Azmar, 42 anos).

É, uma estratégia porque infelizmente, as outras vias migratórias são muito mais difíceis, né? O refúgio é uma saída um pouco mais rápida pra vc. se regularizar. Se bem que, no final, a pessoa terá seu pedido negado e ela terá que buscar outras vias, mas até lá já se passaram três, quatro anos, e já é outra história, mas num primeiro momento é uma solução “boa” para aquela pessoa que está irregular aqui. O que acaba também sobrecarregando o sistema de refúgio, porque é utilizado por outras pessoas que não precisariam usar essa via, e que não são sujeitos à proteção internacional, mas é mais fácil pra elas (Ambar, 21 anos).

Tem outras coisas que, às vezes, as pessoas não se tocam, que eu vejo tanto na Cáritas-RJ quanto na PF. Eu vejo as duas coisas porque para mim, ninguém é tão mal e ninguém é tão bom. Ninguém percebe que Cáritas não tem ferramentas, não tem recursos para atender.

Agora, com a Nova Lei de Migração, ou vc. vira *expert*, porque é uma coisa nova, ou vc. ficará enrolado pra caramba, porque modifica por completo toda a prática. Essa Lei é uma merda. Sabe porque estou falando? Porque não foi criada para nós estrangeiros, foi criada pra outros objetivos. Eles tiraram prerrogativas de visto, eles tiraram a diferença entre visto “temporário” e “permanente”.

Não existe mais isso. A pessoa tem visto ou a pessoa é residente permanente? Como direi ao meu cliente que não pode providenciar seu visto, que tem que ser residente fiscal? Queriam tirar também os procedimentos trabalhistas. Isso é uma mentira... bem, trocaram a primeira parte. Convido vc. a comparar a Lei anterior com essa nova Lei. Além de tirar esse conceito de que nós somos o inimigo. Mas olha o [ordenamento] dessa Lei: registro, transformação, naturalização, residência, prorrogações... tem um ordenamento maravilhoso. Agora, tiraram conceitos pelo fato de ter interdito muita coisa, confunde mesmo os conceitos.

Ninguém está mexendo com essa nova coisa... visto temporário não existe mais e o conceito de temporário não existe mais. Como fazer com residente permanente? Pode aplicar em qualquer momento? Será que o visto de trabalho passará ao Ministério do Trabalho? E se não passarem? E reunião familiar? Tiraram tudo...

Brasil e Argentina tem acordos particulares [sobre isso]. Então, coisas assim... a revalidação de diploma, tem um processo específico para validação de diploma... muitas pessoas não sabem, mas vc. tem que se capacitar, estudar pra isso. (Milonga, 38 anos).

Os métodos adotados por cada uma das instituições (Pares-CARJ e DPF), e disso depende a capacitação e o nível de conhecimento de funcionários e voluntários, podem gerar dois movimentos em relação à imagem que cada um dos grupos de solicitantes e refugiados tem sobre elas, mesmo que seja de caráter subjetivo.

No Brasil, os refugiados consideram o DPF como órgão que protege. Quando conversam com brasileiros, os brasileiros dizem para os refugiados que eles têm mais medo do DPF do que das forças militares. Quando os refugiados dizem que são protegidos pelo DPF, os brasileiros que agridem têm medo. O DPF passa imagem de segurança para os refugiados (Malala, 38 anos).

Depende do grau de legitimidade demonstrado pelo processo de elegibilidade constituído pelo sistema refúgio brasileiro. Cada caso é um caso e precisa de capacitação da equipe de atendimento e acolhimento para compreender essas diferenças. A indicação de quem é refugiado ou não, numa etapa final, no âmbito do CONARE, pode ser induzido por falta de compreensão ou desinformação em relação ao processo ainda na etapa referente ao atendimento no âmbito do Pares-CARJ.

Antigamente tinha um grupo onde ensinavam sobre elegibilidade, davam uns textos pra gente ler, discutia casos...isso há dois anos atrás (2015). Atualmente, existe uma semana de ambientação pros novos voluntários. Semana, que na verdade são dois dias, mas dois dias inteiros. São os voluntários antigos que dão as apresentações, que dão as aulas sobre como atender.

Quando eu cheguei aqui não era dessa forma. A gente chegava, tinha uma palestra inicial só, a gente começava a aprender um pouco na marra, mas tinham essas reuniões semanais onde a gente discutia casos e lia uns textos com a ajuda dos advogados (Ambar, 21 anos).

Quando eu entrei aqui, eu não sabia nada de refúgio. Eu vim porque uma professora minha era assistente social aqui. Eu trabalhava com ela lá na universidade, ela ia se aposentar...antes dela se aposentar...tinha uma bolsa, um contrato, [...] e aí ela me indicou: “Vai lá, faz o processo”. Aí eu vim, fiz o processo seletivo, fui selecionada e fui contratada para esse projeto, que era um projeto do Ministério da Justiça, aliás...um projeto do MJ. Aí eu fiquei alguns meses nesse projeto, e ela logo ia se aposentar, e ela falou: “Olha, vou me aposentar”. Aí a coordenadora da época falou: “A gente vai te aproveitar, já do projeto que vai acabar, vc. já entra pra...”. Então, eu fui descobrir o que era refúgio, refugiados, aqui.

Depois, a gente passou por capacitações do ACNUR, né? Então, assim, hoje tem muito menos, porque o ACNUR tem muito menos recursos, mas antes tinha mais encontros do ACNUR. A gente foi a Porto Alegre, pra fazer uma capacitação lá...tava até falando com o pessoal do ACNUR sobre ele...uma capacitação super legal sobre segurança, sobre relação com o refugiado, sobre como o ACNUR se porta em relação...tipo, se um refugiado...o ACNUR não trabalha com...como chama? Com as normas lá deles de segurança. Não trabalha com...“Ah, sequestrei um funcionário do ACNUR, vou matar se vocês não me derem isso”. “Pode matar, mas o ACNUR não dá”. A pessoa morre e perde um funcionário, mas não dá.

Olha, eu acho que...muito das entrevistas que a gente faz, muito do acompanhamento nosso do dia-a-dia, apoia também é...o parecer que o Setor de Proteção faz. Então, assim, a gente vem até discutindo a importância da gente estar mais próximo do pessoal de proteção, porque em algumas situações, a equipe de proteção atende o refugiado apenas uma ou duas vezes, e a gente acompanha constantemente. Então, ao longo vão surgindo temas que são importantes pra elegibilidade, que não foram ditas lá.

Então, por exemplo, a gente já teve situações de...um caso específico...uma família que chegou e aí era a mãe, com uma filha adolescente e mais três crianças pequenas. Contou a história da guerra no Congo e “tal, tal, tal”, ok, acabou...contou uma história muito genérica. E isso que contou pra gente, contou lá. E a gente continuava atendimento, atendimento, atendimento...e um dia, a menina, já adolescente, depois da criação de vínculo e tal...ela se sentiu à vontade para contar para a assistente social que ela tava grávida e que ela tinha sido violentada sexualmente. Aí, ela conta a situação da violência.

Então, assim, uma história genérica na mão do CONARE, de gente que nunca viu refugiado na vida, e uma história com mais detalhes, é fato que essa história com mais detalhes, ela vai mudar muito mais. Então, com todo o cuidado que a gente tem que ter, com sigilo profissional e tudo mais...a gente foi conversando com ela sobre a importância de que ela tava dizendo pra gente, fosse dito também para os advogados.

Aí ela autorizou e a gente então repassa o caso e aí, com certeza, aquele caso fica muito mais é...robusto, né? Porque vc. tem informações que ela não contou. Outras que também chegaram aqui, meses depois disseram pra gente que eram portadoras de *HIV*, e que contraíram *HIV* por violência sexual, e que não tinham contado que sofreram violência sexual no início, então, assim, pessoas que chegaram e não contaram a questão da homossexualidade e que contaram depois...então, assim...e essa relação se estabelece muito mais com a assistente social do que com o advogado. Porque os advogados no atendimento são mais pontuais, né? E aqui é diário, né?

Sim, porque a gente tá no dia-a-dia. Tem gente que vem aqui quase toda a semana. Essa menina, chegou num momento que ela disse assim: “Eu tô grávida, preciso ir num médico. Como que eu faço?” e aí, por uma necessidade dela, vai dizer: “Olha, eu tenho *HIV*. Eu preciso tomar remédio. Tem dois meses que eu não tomo remédio. Como que eu faço”. Vários casos de *HIV* chegaram pra gente depois. Aí vc. vai verificar: “Mas, então, e os seus filhos, a gente precisa fazer teste de *HIV*”. “Não, não...meu filho não, porque eu contraí *HIV* depois que eu fui violentada”.

Então, assim, é na conversa da necessidade delas, da relação que vai se estabelecendo, que a gente vai descobrindo coisas que, no início, não foram contadas e que são fundamentais. Porque às vezes chegam com problemas de saúde...e isso acontece também...chegam com problemas de saúde, e eles não contam que tem...”Vc. tem problema de saúde?”. É uma das perguntas que a gente faz. “Não, não tenho nada”. Porque ele acha que, se disser que tem alguma doença, ou tem algum problema, o governo não vai aceitar. “Ih, já tá cheio de doença. Manda embora, porque...”. E quando na verdade é o oposto. Aquela doença pode fazer toda a diferença pro caso dele, porque pode ser uma doença que foi contraída...sei lá...durante a fuga ou diante de alguma violência que aconteceu, ou, enfim...Histórias das mais diversas, que vão surgir às vezes, ao longo, quando eles vão criando essa relação de confiança...e pela necessidade, né?

Claro, da necessidade também deles. Eles sabem que é com o Serviço Social que se fala isso, então...várias vezes...várias, várias, várias...Aí depois vc. vê a história... “Gente, ela não falou nada disso” (Azur, 42 anos).

O grau de capacitação é fundamental para que os imigrantes sejam atendidos de maneira eficaz. A ponta do atendimento deve estar atualizada em relação às leis que regem os direitos humanos, mas também sobre as características migratórias de cada um dos grupos que chegam ao Brasil solicitando refúgio. Conhecer esse contexto promoveria um melhor relacionamento interinstitucional, pois evitaria desgastes e trabalho repetitivo.

A pessoa quer sua identidade, sua carteira de trabalho, sua conta no banco e ter uma vida normal, entre aspas. Não quer saber o que se passa no mundo, de políticas públicas, içar a bandeira da verdade...não importa à pessoa, ela só quer resolver sua vida, sua coisa mais micro, que se vc. vai somando, [atinge] a macro. Mas tem que começar aos poucos. A menina que tá em treinamento, tem muito boa vontade... A pessoa [solicitante ou refugiado] vai cinco vezes na Cáritas, dez vezes na Polícia Federal [...].

Compreendo a questão da honra envolvida para o pedido de refúgio. Se tem pessoas fugindo da guerrilha, isso é uma questão de honra pedir refúgio, porque o governo da Colômbia que se creia que exista uma emigração legal, quando ninguém fala sobre a matança que está acontecendo na Colômbia. Sim, compreendo essa questão da honra: “— Sou refugiada, não sou Acordo Mercosul”. Porque querem livrar a cara da emigração.

Compreendo isso, agora, [em conversa com outro voluntário]: “— Vc. explicou para essa pessoa que, como refugiada vc. terá um protocolo e não terá identidade?”. “— Vc. explicou que esse caso é Acordo Mercosul e quais são seus benefícios?”. “— Vc. deu à essa pessoa a possibilidade de escolher o que fará de sua vida?”. “— Não, vc. tomou a decisão de que ele tem que ser refugiado”. “— Então vc. tá errado, porque eu sou estrangeiro e quero que vc. me explique tudo”.

Sim, falta capacitação. Eu vi que no processo de capacitação, de naturalização, [...] não [se] conhecia o Artigo 12, que a Resolução Normativa fala que todo refugiado tem que apresentar antecedentes criminais, com inscrição consular, e [...] não sabiam disso. [Não sabiam] disso, e vc. não pode não saber isso. Os protocolos eletrônicos, onde se fazem as entradas do processo, das certidões, ninguém faz seguimento...um processo pode ser arquivado por não ter seguimento. Tem vencimentos, tem exigências, tem coisas...ninguém olha isso (Milonga, 38 anos).

Eles não fazem isso por mal, por ter má vontade. Fazem isso por desconhecimento. Falei isso [...]: — “Fazemos uma capacitação, vamos fazer um processo de atendimento que seja bacana, legal. Eu, como trabalhadora autônoma eu posso ir uma vez na semana conversar com os meninos, para fazerem as coisas direito. Comportarmo-nos como advogados, como analistas internacionais, porque isso tem que ser feito”.

Conheço o processo de acolhimento no Rio de Janeiro, porque trabalho na vida real. Não posso apresentar assim: — “Segundo o pensamento do fulaninho...”, não. Como é feito o processo? Como se pensa? Qual é a metodologia de caso? Quais são os resultados? Para meu cliente, é possível fazer isso?

Eles [os sírios] mesmos se ajudam a preencherem os formulários. Eles mesmos se ajudam a se agendar na PF. Muitos deles moram na Taquara, em diferentes condomínios. Se reúnem...porque tem dinheiro de fato, né? Eles são uma coisa à parte. E também porque falam que Cáritas não teria muita abertura para outras nacionalidades [que não fossem de origem africana] (Milonga, 38 anos).

Conclui-se parcialmente, após a apresentação dos dados, que a informação, tanto a produzida sobre o imigrante quanto a produzida pelo imigrante, é fundamental para a gestão da migração. Pode-se dizer que a informação talvez seja a medida da efetividade de políticas e programas referentes aos refugiados. A falta de informação sobre a situação do refugiado e sobre o sistema leva à falta de compreensão sobre as condições pelas quais os solicitantes passam ao longo do processo.

As histórias de vida são narradas e registradas em documentos que precisam ser consultados. Mas além disso, o documento precisa ser esquadrinhado, e dele extraído informações que muitas vezes passam despercebidas. As narrativas e os discursos institucionais se complementam de certa maneira, enfeixando em um regime de informação.

As diferenças e as afinidades entre os indivíduos e os grupos atendidos precisam ser captados e os dados produzidos precisam de sistematização.

Muito do comportamento percebido sobre os solicitantes em relação ao atendimento pode ser avaliado a partir da identificação das barreiras no acesso à informação e à comunicação institucional. Os imigrantes à espera de solução para seus problemas imediatos muitas vezes desistem do processo, como exemplificado pelos sírios, que se “refugiam” em seus próprios grupos *oriundi*, onde traçam estratégias próprias de sobrevivência, por fora dos limites da burocracia. O fato dos imigrantes encontrarem alternativas para seus problemas, não parece ser um problema para eles, mas mostra que existem deficiências que precisam ser resolvidas.

As entrevistas enfeixam o capítulo sobre apresentação e análise dos dados, após a análise de dados quantitativos. As respostas revelaram riqueza de detalhes, cobrindo os assuntos a que o pesquisador se propôs a discutir. Nesse sentido, as entrevistas ofereceram a possibilidade de relacionar os temas de discussão propostos e que, até certo ponto, contribuíram para fundamentar a própria perspectiva do pesquisador em face dos assuntos abordados.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao focar na mobilidade humana, fez-se um esforço em considerar os principais fatores que pudessem costurar relações entre uma das formas da existência humana, que é o refúgio, considerada uma migração forçada, e a informação como elemento transformador de realidades sociais e políticas que se faz possível por meio da construção de infraestruturas. O entendimento é que essa relação é construída por meio de uma lógica de poder marcada no tempo e no espaço. Todavia, a característica desse poder é assimétrica, desigual e concentrada social e politicamente.

Ao caracterizar-se como tal, a informação é compreendida simultaneamente como um recurso de poder intangível, porque assentado em expressões simbólicas e sígnicas, e também tangível, pois concretizada em dispositivos e ações práticas que visibilizam marcos e fronteiras de mobilidade humana. A noção sobre a qual se constrói a definição de informação deve levar em conta modelos, ideias, narrativas, discursos e ações que potencializam agendas políticas concretas relacionadas ao aquinhoamento de outros recursos de poder. Poder-se-ia dizer que é um poder-meio para se alcançar outros poderes, gerando potencialidade de alcance global.

Nesse sentido, a informação sobre refúgio humano possui conexão com duas vertentes de poder político-jurídico: a) por um modelo estrutural de poder baseado nas relações interestatais, com objetivos forjados de acordo com a lógica da soberania nacional; e b) por um sistema que se faz dentro do sistema de Estados, mas que constrói paralelamente, junto a outros atores desse sistema, normas e instituições que possibilitam ações políticas em direitos humanos. De certa forma, cria-se um modelo complementar às relações entre Estados, mas simultaneamente concorrente à forma hegemônica da perspectiva nacionalista.

Ao conceber a natureza da informação analisada na pesquisa, por meio de uma perspectiva interdisciplinar da Ciência da Informação com a Filosofia da Linguagem, foram valorizados os métodos da sociogênese em sintonia com a Pragmática da Informação. Essa escolha possibilitou posicionar a informação como ação atemporal, sem vínculo à uma gênese específica. Compreende-se a existência não de uma noção única de informação, mas de várias informações, a depender de ações práticas específicas, forjadas em diversas áreas de conhecimento e de atuações humanas e sociais, marcadas no tempo histórico.

Estabelece-se uma relação tensa e contraditória entre linguagens. Uma, que se pretende universal, onde a ética europeia-ocidental é hegemônica, pautando todas as outras éticas, não sem resistências, diga-se de passagem. Dessa maneira, culturas, línguas faladas e

escritas, tecnologias e visões de mundo podem ser preteridas no próprio discurso produzido pelo sistema que tem por objetivo atender e acolher o refugiado. O processo de elegibilidade é permanentemente entrecortado pela ideia de dominação política, cultural e econômica sobre povos e regiões vulneráveis e mormente marcadas pela colonização europeia-estadunidense.

Linguagens compreendidas como dispositivos inscritos em plataformas de identificação e registro legitimam as ações institucionais porque será a partir delas que a informação será classificada, tratada, analisada e transferida. Nesse ponto, desenvolve-se uma análise interdisciplinar, para compreender que a informação não nasce de uma decisão tomada única e exclusivamente de um determinado evento, assim como a queda da Bastilha não significou a virada da Idade Moderna à Contemporânea.

A noção de informação é atemporal, apresentando-se como elemento conformador de uma determinada realidade. Todavia, os tipos de informação relacionados a determinados assuntos, temas ou áreas de ação e de conhecimento são o resultado de desenvolvimentos e eventos ligados a cada um deles em momentos históricos, sociais e políticos específicos.

Por isso, a necessidade de se estabelecer uma análise multinível, considerando o tempo, o espaço e os eventos que proporcionaram que esse tipo de informação tenha sido criado. Identificar e analisar a ambiência onde a informação é produzida e as possíveis transformações que ela acarreta, considerando diversos processos de pensamento, mudanças de mentalidade e ações micropolíticas.

Informação produzida institucionalmente para solucionar questões relativas ao fluxo humano encontra nos termos narrados e registrados pelos solicitantes em processo de elegibilidade a lógica que dá sentido a um regime de informação. Políticas adotadas para gerenciar a infraestrutura de informação são produzidas de acordo com agendas nacionais com objetivos econômicos, de desenvolvimento, cooperação, segurança etc.

Toda a linguagem que se produz em torno de temas globais, como o refúgio humano, encontra na esfera nacional/local procedimentos operacionais diferenciados para a concessão de refúgio. O sistema de identificação e registro dos solicitantes acaba por funcionar para atingir dois objetivos que convivem de maneira contraditória: atender para acolher e vigiar para controlar. Da mesma forma, o dilema é seguido pelos modelos de dispositivos tecnológicos implementados pelas burocracias estatais-empresariais, sob orientação da primeira, como mecanismo inscrito em bases de dados.

Existe uma crescente interoperabilidade entre sistemas, com alta capacidade de coleta, cruzamento, processamento e transferência de grandes massas documentais pelas TIC. Para que dados sejam inscritos nas bases, torna-se necessário traçar fórmulas, medidas e cálculos

que proporcionarão sistematizar códigos sobre os refugiados. A noção de gramática como sendo a linguagem passível de ser inscrita, ou gravada, está no cerne de um modelo informacional voltado para a identificação e o registro do fluxo humano transnacional, que lança mão de dispositivos, como o passaporte.

A informação como recurso de poder concretizado em infraestruturas que potencializam um certo modelo de desenvolvimento econômico e uma certa forma de se fazer política impõe um certo tipo de gramática afeita a essa infraestrutura. Os dispositivos de registro e identificação não passam de uma estratégia gramatical em que está estampado o tecnicismo ocidental, com objetivos de controle do espaço, do tempo e dos corpos das massas. Existe um cientificismo apoiado numa linguagem política e econômica sintonizada a um modelo de poder historicamente e geograficamente construído.

A medida e o cálculo contribuem para definir a forma como determinadas pessoas poderiam ser identificadas, registradas e classificadas pelos Estados com os objetivos de recensear, cercear e segregar espaços, indivíduos e coletividades, e também para monitorar e controlar o deslocamento de outras pessoas estranhas ao espaço cultural hegemônico e ao território nacional.

Todo o conjunto de mecanismos, aqui traduzidos como dispositivos, circunscrevem-se por liames jurídico-constitucionais históricos, a serem definidos como arcabouço burocrático. Nesse sentido, entendeu-se que a teoria de regime pudesse conceder esse propósito num primeiro momento, possibilitando a articulação entre as noções de política e de informação. O regime entendido como um conjunto de ações, costumes, comportamentos, leis e normas, foi a noção utilizada para entrelaçar a construção do sistema de refúgio brasileiro em face dos sistemas global e regional americano de direitos humanos.

Ao considerar a informação como um recurso de poder — e desta feita, como elemento tangível produzido de acordo com a infraestrutura desenvolvida pelo Estado em relação com outros atores políticos — possibilitou-se compreender o contexto onde se desenvolveram os dispositivos para garantir ao ser-humano o direito à livre circulação, e ao mesmo tempo, a restrição dos espaços pelos quais ele pode circular, minimizando os efeitos dessa circulação.

A compreensão da informação como elemento importante nos rumos adotados pelos atores contemporâneos não significa que se deva fetichizar o fenômeno informacional como algo que emergiu em um momento único da história. Mas também não se deve menoscar a importância da cronologia que a determina como consequência e causa de eventos definidores da sociedade renascida do pós-Segunda Guerra Mundial. Por isso, deve-se compreendê-la

como uma linguagem concretizada numa infraestrutura pois está de acordo com uma política e uma agenda de poder, oriunda de um planejamento.

A infraestrutura de info-comunicação, traduzida pelo sistema de satélites orbitais, bases de dados estatísticos, conexões de fibra ótica para telefonia, TV e internet, dentre outros, permitem o fluxo global intermitente de dados, impulsionando transações comerciais e financeiras e a troca de experiências culturais e identitárias, embora não garanta plenamente a livre circulação de pessoas.

Pelo contrário, fortalecem-se barreiras cada vez mais visíveis, mesmo indisfarçáveis, para a inibição da mobilidade humana. O prometido mundo sem obstáculos dos anúncios de celulares, e de liberdade incondicional pelo “direito de ir e vir”, produzem o efeito contrário de maximização da vigilância para o controle de movimento das pessoas.

Mesmo o barateamento dos transportes, que efetivamente impulsionaram a ampliação do acesso às viagens internacionais, não significou a cessação de dispositivos para o controle, mas, ao contrário, ampliou-os massivamente, inclusive com a participação de ampla gama de atores não-estatais, como as próprias companhias aéreas e marítimas que operam as viagens.

O controle, nesse caso, congrega diversos dispositivos eletrônicos em consonância com as agendas políticas internacionais, fazendo do passaporte um artefato documental que permite a passagem, ou a negação de passagem, ao viajante que estiver em contato com esses dispositivos em portos e aeroportos. Processo que elevou a preocupação da Organização das Nações Unidas (ONU) em relação à vigilância em massa como uma violação aos direitos humanos¹⁶⁷.

Considerando os marcos jurídico-institucionais estruturados ao longo do século XX, a partir do pós-Segunda Guerra Mundial, e a crescente elaboração de modelos operacionais adotados por países e blocos regionais, com a adoção de dispositivos de registro, identificação, monitoramento e controle, interagindo em esfera global, pode-se perceber a formação de um regime global de políticas de informação para o refúgio, e que esse também pode ser considerado um regime de vigilância.

Porém, o que se coloca como crítica é o caráter etnocêntrico da definição de informação, como fenômeno que inaugura um modelo de sociedade hegemônica, e que só através desse modelo de sociedade enraizado na tradição europeia-ocidental é que a

¹⁶⁷ *Online mass-surveillance: “Protect right to privacy even when countering terrorism”* – UN expert. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15200#sthash.MLc0B4oD.dpuf>. Acesso em: 25 de abril de 2017.

informação teria sentido. Revela-se aí uma civilização excludente marcada pela ideia de uma superioridade cultural e racial, que ao longo do tempo tornou-se hegemônica e desenvolvedora de comportamentos mentais e de modelos tecnológicos sobre a periferia dominada.

Assim, ideias hegemônicas produzem narrativas hegemônicas que legitimam modelos de dominação tecnológica e econômica, partindo do centro para a periferia do sistema de Estados. Medindo e controlando recursos e comportamentos humanos, a informação ganha sentido como inscrição, instituindo a reprodução de símbolos e signos linguísticos.

Preceitos naturalizados por discursos e narrativas produzidos a partir dos centros de poder do sistema de Estados, legitimam e reproduzem a lógica colonial e imperialista, consolidando as relações entre Estados dominadores e dominados e, conseqüentemente, entre os povos considerados civilizados e aqueles bárbaros. Assim, para manter a imagem de que existe de fato um direito internacional dos direitos humanos, os países dominantes lançam mão de mecanismos de intervenção em determinados momentos para justificar uma ideia de valor supremo da dignidade humana.

Os direitos humanos emergem e se concretizam como dispositivos que reforçam contrapesos ao dominante modelo nacionalista, sem, no entanto, estarem fora de seu escopo. Os direitos humanos e sua linha especializada do direito internacional dos refugiados questionam os princípios da soberania nacional, mas dependem do sistema de poder nacional que orienta políticas de info-comunicação atinentes a fins soberanos.

Esse arcabouço jurídico, caracterizado por ser transfronteiriço, precisa se adequar a todo o momento à realidade imposta pelo sistema estatal, que se assenta em relações de dominação, com países totalmente inseridos nas trocas dos fluxos de capitais e de serviços, e outros terminantemente excluídos desse processo. Persiste uma lógica de controle com dispositivos desenvolvidos em países centrais que dominam a ciência e a tecnologia de precisão, vendendo serviços de vigilância para o controle remoto de seres-humanos.

A extensão de fronteiras de países e regiões ricas, para a minimização da possibilidade de acesso de grupos vulneráveis estrangeiros de países e regiões pobres aos seus territórios, impõe mais um desafio à ideia de livre circulação de pessoas e ao direito internacional dos refugiados em garantir a vida.

Alguns exemplos de gestão das migrações por meio da extensão de fronteiras foram apresentados na pesquisa, como as ações da FRONTEX no Mediterrâneo e na África, e da pressão dos EUA sobre a América Latina. Os múltiplos usos da informação para fins

simultaneamente humanitários e securitários são copiados em diversos sistemas nacionais e regionais para o monitoramento do fluxo migratório.

Isso pode ser constatado no contexto brasileiro, onde o DPF tem papel de extrema relevância tanto no processo operacional de identificação e registro de refugiados, quanto na tomada de decisão no âmbito do CONARE. Entretanto, apesar da ampla adoção de mecanismos de controle policial por vários sistemas nacionais e regionais, essa não parece ser uma regra entre os países da América Latina.

Algumas experiências na América Latina merecem ser estudadas com mais profundidade, principalmente no Equador, com sua “política de portas abertas”, que torna o processo de atendimento, acolhimento e elegibilidade menos burocrático e mais eficiente, ao tempo em que fatores securitários impõem revisão dessa política. Somam-se às inovações das leis nacionais desse país, a elaboração de políticas regionais promovidas pelo Mercosul, pelo menos até há pouco tempo¹⁶⁸.

Dessa forma, o dilema apresentado como hipótese da pesquisa pode ser relativizado, embora se constitua como questão primordial a ser pensada, pois a lógica da soberania nacional continua a ditar a agenda do sistema de poder, reforçando a perspectiva de interação entre o regime de informação, o regime de migrações e o regime de vigilância. Essa interação é que permite vislumbrar os sistemas regionais de direitos humanos como sistemas classificatórios universalizantes, legitimando o fenômeno migratório pela obediência a critérios estabelecidos nacionalmente.

Assim, os critérios e procedimentos de elegibilidade, como sistematização das etapas para a solicitação de refúgio, podem servir como classificação para selecionar, identificar, registrar, mensurar e segregar indivíduos e grupos, de acordo com suas origens étnicas, nacionais, políticas e sociais. A etapa classificatória é uma função da organização da informação e é expressão das relações de poder estabelecidas por valores, normas, costumes e tradições, ou seja, por um regime de informação.

A informação, ou a conformação do sistema de refúgio internacional, passa assim por modelos de classificação desenhados pelo arcabouço jurídico-institucional global, recomendado pela ONU/ACNUR, e pelos sistemas regionais e nacionais de direitos humanos, associados a políticas de vigilância para o monitoramento e o controle de refugiados, como demonstram os casos da UE, dos EUA e do Brasil (embora restrito aos migrantes que estão

¹⁶⁸ Remeter à nota 161, da página 213.

dentro de suas fronteiras nacionais). A partir desse esquema cada um dos Estados estrutura sua própria gestão das migrações.

Nesse contexto, pode-se dizer que a convergência entre tecnologia e política de informação permite a produção de recursos para a identificação e o registro do fluxo migratório, que vem seguindo modelos semelhantes, embora com operações diferenciadas. Documentos produzidos e registrados em arquivos e bases de dados concentram as narrativas do solicitante de refúgio e é dispositivo determinante para o processo de elegibilidade. O arquivo do Pares-CARJ apresenta-se como centro de custódia dessas narrativas, mas além disso, é onde se localizam todos os documentos de solicitantes e refugiados, como passaportes, comprovantes residenciais, receituários médicos, e termos de declaração.

A estrutura informacional devotada à dinâmica da mobilidade, que inclui o processo de solicitação, envolve o arquivo dos refugiados do Pares-CARJ — diretamente associado à gestão local do refúgio, e sob orientação global, porque supervisionada por agências supranacionais (ONU-ACNUR), orientada pelo “Manual de Critérios e Procedimentos para a Determinação da Condição de Refugiado” e normatizado pelo “Protocolo de Proteção de Dados” — e as trocas informais entre solicitantes de refúgio, por meio do uso das redes sociais.

Essas redes é que possibilitam a troca direta entre solicitantes, refugiados e profissionais da Instituição, mesmo que os profissionais evitem a utilização de tais dispositivos, pois o atendimento tem que ser presencial, de acordo com as normas de conduta estipuladas pelo ACNUR, que sugere a não criação de vínculo pessoal estreito com o solicitante de refúgio.

O uso de redes sociais (*social media*), como *Facebook* e *WhatsApp*, indica mais que isso. Segundo depoimentos nas entrevistas, existem muitos casos de solicitantes que sequer buscam o Pares-CARJ, seja porque não sabem da existência de tal serviço, seja porque desistiram de buscar pois “não se sentem atendidos pela Instituição”, ou mesmo porque o Pares não conta com pessoas capacitadas em determinadas áreas, como, por exemplo, falantes da língua árabe. Isso não significa que a Instituição não busque esse profissional quando necessário, mas que não há recurso humano fixo disponível para atendimento.

Entretanto, a informação trocada entre os solicitantes de refúgio e refugiados nas redes sociais digitais podem servir também para que as instituições possam aprimorar suas políticas. Demonstrou-se que solicitantes e refugiados comunicam-se com profissionais do Pares-CARJ para tirar dúvidas, pedir informações sobre processos e as leis. Ou seja, tanto a informação

produzida e custodiada institucionalmente quanto aquela produzida informalmente pelas redes sociais, podem ser utilizadas para aprimorar a burocracia dedicada ao sistema de refúgio.

A pesquisa, feita por meio da própria atividade do pesquisador como arquivista-voluntário no arquivo de solicitantes de refúgio e refugiados do Pares-CARJ, durante o período de um ano, permitiu que fossem organizadas e coletadas informações a respeito dos gêneros, das línguas e dos termos utilizados por solicitantes de refúgio que preencheram os Termos de Declaração de Solicitação de Refúgio e receberam protocolos do DPF.

Tentou-se identificar e estabelecer possíveis relações entre variáveis dependentes e as motivações para a solicitação de refúgio, através de dados extraídos do arquivo do Pares-CARJ, como demonstrativo do impacto de aspectos globais na realidade local. Além disso, outras formas de comunicação da informação também foram levadas em consideração, para efeito de contribuição para análise, apesar de estarem fora da órbita de qualquer política de informação. O que foge um pouco da proposta de pesquisa, mas faz sentido à medida em que são canais informais importantes entre a profissionais e imigrantes.

A coleta e sistematização estatística dos termos foram essenciais como complemento da pesquisa. Foram traçadas relações entre eles, as pré-classificações difundidas pelo senso comum e a gramática estruturada politicamente, tecnologicamente e juridicamente pela burocracia das instituições em foco. Disso subjazem questões ligadas às relações internacionais, que se dinamizam por meio de um regime de vigilância estruturado em políticas de informação traduzidas por muros, cercas, satélites, *drones*, *UAVs*, *CCTVs* e torres de controle.

O esforço feito para demonstrar possíveis relações entre o regime global de políticas de informação no sistema de refúgio internacional e o regime de informação do sistema de refúgio brasileiro encontrou na coleta de termos sobre motivações de refúgio não um instrumento metodológico decisivo, e nem objetivou constituí-lo como tal, porém entendeu-se que serviria, em pesquisa mais profunda, para o desenvolvimento de mecanismos mais sofisticados de mensuração para o aprimoramento da gestão das migrações.

Dessa forma, ao tentar responder à hipótese central da tese, a partir de uma metodologia fundada na sociogênese e na “Pragmática da Informação”, utilizando-se de instrumentos de intervenção prática como a análise de dados, a observação participante e as entrevistas, pode-se constatar relações entre a informação que é produzida para fins humanitários e aquela estruturada para objetivos securitários, de vigilância para o monitoramento e o controle.

Isso não significa que agências e instituições envolvidas na questão humanitária dos refugiados colaborem com agências de segurança do Estado ou com empresas privadas ligadas ao setor, mas que a informação circulante pode ser apropriada para determinados fins de políticas de segurança. A informação circulante coletada e sistematizada em grandes bases de dados pode servir para que o Estado possa estruturar políticas migratórias, e também para implementar programas de controle do fluxo de refugiados, promovendo o cerceamento, a reclusão e o simples desencorajamento dos migrantes aos países de destino.

A experiência empírica no arquivo permitiu identificar como se constrói a relação interinstitucional entre o Pares-CARJ e o DPF. O Pares-CARJ cumpre um papel político e operacional em relação à elegibilidade do solicitante de refúgio. Político, porque participa da tomada de decisão sobre a condição do solicitante, seja reconhecendo-o, ou negando-o, junto aos outros órgãos que compõem o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

Operacional, porque sua participação é fundamental para o registro das informações relativas ao solicitante, envolvendo dados básicos, como: nome, idade e nível educacional; além de informações mais pormenorizadas, valorizando a perspectiva do solicitante sobre as causas que levaram a solicitar refúgio, com base em entrevistas presenciais semiestruturadas.

Disso resultam diversas formas de registro documental dos solicitantes, organizados em arquivos e bases de dados digitais. Será dessa relação, de caráter dialético¹⁶⁹ entre o global e o local (nacional) que se formará, por exemplo, o arquivo no segmento de acolhimento humanitário do Pares-CARJ e que se consolidará a relação dela com o DPF, estruturando-se a gestão das migrações a partir da criação do CONARE.

O dilema preconizado como hipótese é patente pela forma pessoal como se desenrola essa relação. Juridicamente, uma instituição depende da outra, porque no momento em que chega ao Brasil, o imigrante que pede refúgio deve imediatamente buscar um posto do DPF e comunicar que é solicitante. Este é o primeiro passo para que o migrante permaneça no Brasil e tenha a garantia de que não será devolvido ao seu país de origem.

Esse primeiro passo de identificação e registro precisa seguir um trâmite sugerido pelo arcabouço legal do direito internacional dos direitos humanos, e de seu ramo específico direito internacional dos refugiados, do qual o Brasil é signatário. Assim, o refugiado deve ser encaminhado ao Pares-CARJ, que possui a chancela do ACNUR para representar a sociedade

¹⁶⁹ A noção da dialética é mais apropriada aqui, nesse caso, por ser um processo em que fenômenos produzidos globalmente e localmente não se desenvolvem sobre parâmetros constituídos em cada uma dessas esferas separadamente, mas dependem das relações entre uma e outra esfera para se constituírem. Assim, o que é produzido localmente depende do que é produzido globalmente, e vice-versa. No quadro institucional do sistema de refúgio essa relação é estabelecida entre o ACNUR, como agência supranacional, e o CONARE, como representante local (nacional) que integra as diversas agências envolvidas no processo de elegibilidade.

civil junto ao CONARE, onde encontrará todo o suporte social e jurídico para que sua permanência e acesso os direitos sejam garantidos até que ocorra a decisão plenária sobre sua elegibilidade ou negação da mesma.

Entretanto, verificou-se que essa garantia pode ser contestada pelo DPF, dependendo em muito do policial que recebe o pedido. Essa personificação decisória sobre quem pode ou não ser refugiado ocorre em muitas ocasiões, mesmo que não haja respaldo constitucional para tanto. Por meio das entrevistas revelou-se que a relação pessoal estabelecida entre sua coordenação do Pares-CARJ e o policial destacado pelo DPF para fazer a ponte com a Instituição é de suma importância para que preceitos legais humanitários sejam eficazmente contemplados.

Essas relações calcadas muitas vezes em vontades pessoais podem apresentar reflexo nos usos do sistema de informação. Se todo o conhecimento pressupõe que haja fragmentos desconhecidos impostos pelo sigilo, as informações produzidas pelo DPF em relação aos solicitantes de refúgio e refugiados são compartilhadas seletivamente. Por exemplo, a senha de acesso para a base de dados do Serviço Eletrônico de Informações (SEI), do DPF, é concedido para funcionários do Pares-CARJ fazerem consultas sobre a situação de solicitantes de refúgio e de refugiados, mas não para os próprios interessados.

Nesse sentido, as barreiras de acesso do imigrante ao refúgio podem ser invisíveis, representando uma metáfora dos muros. A invisibilidade dos muros está nas atitudes de funcionários e instituições que prezam por objetivos de preservação da soberania nacional, proteção territorial e sigilo informacional.

Tentou-se estabelecer uma relação entre a lógica que subjaz ao regime de informação sobre o refúgio, que está pautada por guias como o Manual do ACNUR, e uma das etapas do procedimento de solicitação do refúgio no país receptor. Nesse sentido, em consulta aos Termos de Declaração, a coleta de termos sobre motivações de refúgio pôde oferecer, não de forma determinística, mas sugestiva, um quadro geral sobre o que orientaria o fundado temor de perseguição de grupos nacionais tão díspares quanto congolezes, colombianos e sírios.

A coleta de termos serviu não só para extrair o motivo do fundado temor (i.e., terrorismo, oposição política etc.), mas também para tentar desvendar o porquê determinados solicitantes (com documentos guardados na caixa “Desaparecidos”) não deram prosseguimento ao processo de elegibilidade. Qual foi o destino desses solicitantes? Concluiu-se, nesse ponto, que a relação com o tema da “informação” está na falta de informação, ou nas barreiras à informação e à comunicação encontradas pelos solicitantes. De que forma essa falta de informação disponível ao solicitante inibe o prosseguimento no processo?

Por outro lado, oferece a oportunidade de demonstrar a característica dessas mobilidades no contexto internacional, promovendo uma análise interdisciplinar da Ciência da Informação com as Relações Internacionais. Da lógica do sistema de Estados até as relações interinstitucionais, existe uma linha invisível que articula o real fundado temor de perseguição, vivido pelo refugiado, com os parâmetros utilizados globalmente por meio de uma linguagem universal, até a operacionalização de procedimentos pelos quais o solicitante deve passar para tentar ser elegível.

Assim, os termos narrados podem ser espontâneos ou mesmo induzidos para que os solicitantes se adequem ao que é demandado pelo arcabouço constitucional diante da plenária do CONARE. O que, de certa forma, é um dado difícil de ser obtido pois mexe com sentimentos profundos dos solicitantes, geralmente traumatizados por sua condição. Nesse sentido, o que dizer para efeito jurídico, é muito importante para que o solicitante seja elegível.

Outro ponto importante que pode servir de análise para pesquisa futura é a relação entre os termos sobre motivação de refúgio e o que se costuma referenciar como comportamentos, atitudes ou riscos oferecidos pelos refugiados. O senso comum aponta insistentemente para o perigo oferecido pelo imigrante e pelas “hordas de refugiados irrompendo as portas das muralhas”, alegando ameaças à paz interna, com atentados terroristas, ou mesmo ao estilo de vida, com a degeneração cultural e religiosa das futuras gerações.

Entretanto, o que se demonstrou, por meio de dados e mapas, é que as ideias produzidas pelo senso comum de sociedades dominantes sobre os refugiados apresentam uma situação contrária. Quem mais sofre com o esgarçamento social, a exclusão econômica, a negação à participação política e todas as maiores violências contra a dignidade humana, são os migrantes refugiados. Um dos motivos pelos quais as pessoas deixam seus países de origem é a suspensão de seus direitos como cidadãos. Essa questão deve ser melhor analisada quando da definição de políticas de informação para a gestão de refugiados em futuros trabalhos.

Por isso, surgem algumas distorções no sistema de refúgio. Uma delas é o já referido visto especial humanitário para os sírios, que funciona como um passe expresso (*fast track*), cujo objetivo era acelerar as etapas para a aquisição de permanência no Brasil, devido à emergência do conflito na Síria. No entanto, o mesmo não ocorre com os congolese, cujo país encontra-se em guerra civil há mais de 20 anos. Essa é uma situação que deve ser interpretada à luz das contradições entre determinantes condicionadas por procedimentos e

critérios classificatórios universais e pela particularidade da política de informação conduzida pelo sistema de refúgio brasileiro.

A partir dos exemplos globais apresentados na pesquisa, considera-se que a gestão das migrações é cumprida também por meio da implantação de programas de monitoramento e de vigilância. A informação é o elemento que perpassa todos os campos e esferas de poder, unindo-os ou fragmentando-os culturalmente, desvelando as contradições próprias da globalização como está proposta. Quando sistemas regionais de direitos humanos são estruturados (ex.: Sistema Americano de DH, Sistema Europeu de DH, etc.), em realidade, o que se estrutura são dispositivos classificatórios universalizantes para legitimar o tratamento ao fenômeno migratório, embora obedeça a critérios estabelecidos nacionalmente.

A partir dos resultados obtidos, tanto pelas entrevistas quanto pelos dados empíricos, propõe-se a utilização mais ampla de dados disponíveis para melhor fundamentar decisões no âmbito do CONARE como já ocorre no Pares-CARJ, em dimensão restrita. O Pares-CARJ conta com dados quantitativos, sistematizados graficamente, sobre os refugiados no Estado do Rio de Janeiro, faltando utilizar mais os próprios arquivos da Instituição para que outros levantamentos possam ser realizados e disponibilizados para pesquisadores, instituições e cidadãos.

Pelas entrevistas realizadas já se sabe que a informação produzida nos arquivos do Pares-CARJ confere suporte fundamental para o atendimento no setor de integração social. Os fundos documentais dos solicitantes e refugiados contêm a história de vida pelos quais os assistentes sociais direcionam suas ações e abordagens. O que faz parte da própria formação da área de Serviço Social.

Por sua vez, o setor jurídico do Pares-CARJ valoriza a formação de grupo de discussão para análise de conjuntura internacional, e isso mostra como a informação produzida pela própria Instituição pode servir como subsídio interno ao apoio de estratégias para o atendimento do solicitante até o momento da reunião plenária do CONARE, onde se delibera sobre a elegibilidade.

Ao analisar os termos em referência ao gênero e à língua de cada grupo nacional, propôs-se compreender a natureza da informação que é institucionalmente produzida. A importância concedida à mensuração do corpo social pode ser importante também para o planejamento das instituições que atuam com direito humanitário, contribuindo com políticas públicas específicas para os diferentes grupos imigrantes e facilitando a análise por parte de profissionais e voluntários do Pares-CARJ, assim como para a tomada de decisão da plenária

do CONARE com informações pormenorizadas sobre o contexto de onde se originou o fundado temor de perseguição e a urgência do solicitante de refúgio.

Essa é a característica da chamada gestão das migrações, que se traduz como um conjunto de dispositivos técnicos e políticos, tanto para o acolhimento quanto para o controle. A partir daí relaciona-se o regime de informação com a gestão das migrações, em que grupos especializados, situados em posições-chave nas estruturas burocráticas (ex.: advogados, assistentes sociais, tomadores de decisão governamental, especialistas acadêmicos etc.), detêm o monopólio da gestão dos bens simbólicos ou dos discursos legitimadores sobre quem são os elegíveis e os não-elegíveis.

REFERÊNCIAS

ABOUT, I; DENIS, V. **Histoire de l'identification des personnes**. Paris: La Découverte, 2010.

_____.; BROWN, J.; LONERGAN, G. **Identification and registration practices in transnational perspective: people, papers and practices**. RU: Palgrave Macmillan, 2013. p. 1-13.

AGIER, M. **La Main Gauche de L'Empire: ordre e désordres de l'humanitaire**. 2003. Disponível em : <<http://www.multitudes.net/La-main-gauche-de-l-Empire/>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

ALBAGLI, Sarita. Informação em ciência, tecnologia e inovação: configurações institucionais e mediações tecnológicas. In: BRAGA, Gilda M.; PINHEIRO, Lena Vania Ribeiro (Org.). **Desafios do impresso ao digital: questões contemporâneas de informação e conhecimento**. Brasília: IBICT; Unesco, 2009. P. 407-430.

ANDERSON, B. **Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ARAÚJO, V. M. R. H. de. Informação: instrumento de dominação e de submissão. **Ciência da Informação**, v. 20, n. 1, abr. 1991. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/414>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

ARENDT, H. **Eichmann em Jerusalem: um relato sobre a banalidade do mal**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

AUN, M. P. **Antigas nações, novas redes: as transformações do processo de construção de políticas de informação**. 2001. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) IBICT / UFRJ /ECO, Rio de Janeiro, 2001.

_____. A construção de políticas nacional e supranacional de informação: desafio para os Estados nacionais e blocos regionais. **Ciência da Informação**, v. 28, n.2, maio-ago., 1999.

BAGANHA, M.I. Política de imigração: a regulação dos fluxos. **Revista Crítica de Ciências Sociais [online]**. n. 73, 2005. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/952>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

BARRACLOUGH, G. **Introdução à história contemporânea**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

- BEARMAN, T. C.: **National information policy**: an Insider's View [paper]. Summer 1986.
- BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2011.
- BECKER, H.S. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.
- BERNER, V. O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória. **Revista Versus**, v.3, p. 68 - 78, 2009.
- BETTS, Alexander (Ed.). **Global Migration Governance**. Reino Unido: University of Oxford, 2011.
- BEZERRA, A. C. Culturas de vigilância, regimes de visibilidade: novos caminhos para a pesquisa em ciência da informação. **Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação**, v. 15, 2014.
- _____; PIMENTA, R.; ORMAY, L. Vigilância, vigilância inversa e democracia: do panoptismo ao midiativismo. In: **ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB**, 15, 2014. Belo Horizonte. **Anais XV ENANCIB**.
- BHAGWATI, J. **Borders Beyond Control**. Council on Foreign Relations: Foreign Affairs, 2003.
- BIGO, D. Security, exception, ban and surveillance. In: **Theorizing Surveillance: the Panopticon and beyond** [David Lyon, ed.], 2011, P.46-68.
- BIGO, D. Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease. In: **Alternatives**, spec. is., n.27. P. 63-92. 2002.
- BOBBIO *et al.* **Dicionário de política**. Brasília: Editora da UnB, 2000. Vols. 1 e 2.
- BOJADZIJEV, M.; SAINT-SAËNS, Isabelle. **Borders, citizenship, war, class**: a discussion with Étienne Balibar and Sandro Mezzadra. New Formations, 2006.
- BOSWELL, C. Migration control in Europe after 9/11: explaining the absence of securitization. **Journal of Common Market Studies**, v.45, n.3, 2007. pp. 589-610.
- BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

- _____. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- _____. **Escritos de Educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
- _____. L'objectivation participante. **Actes de la recherche en sciences sociales**. v. 150. p. 43-58, 2003.
- _____. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas - SP: Papirus, 1996.
- BRAMAN, S. Defining Information Policy. **Journal of Information Policy**, v.1, n. 1, 2011. P. 1-5.
- _____. **Change of State**: information, policy, and power in the Informational State. [e-book] EUA: The MIT Press. 2006.
- _____. **The emergent global information policy regime**. RU: Palgrave Macmillan, 2004.
- _____. Policy as research context. In: BRAMAN, S. (Ed.). **Communication researchers and policy-making**. Cambridge, MA: MIT Press, 2002. pp. 35-58.
- _____. **Interpenetrated Globalization**: Scalling, Power, and the Public Sphere. In: BRAMAN, S.; SREBERNY-MOHAMMADI (Ed.), **Globalization, communication, and transnational civil society**. Greenskill, NJ: Hampton Press, 1996. pp. 21-37.
- _____. Horizons of the State: Information Policy and Power [Symposium], **Journal of Communication**, v. 45, n. 4, p.4-24. 1995.
- _____. **Entering chaos**: Designing the state in the information age. In: SPLICHAL, S., Calabrese, A., & Sparks, C. (Eds.), **Civil society and information society**. West Lafayette, IN: Purdue University Press. 1994. pp. 157-184.
- _____. **Defining Information**: An approach for policymakers. Reino Unido: Butterworth & Co. (Publishers) Ltd., 1989.
- BRASIL. **Constituição Federal**. (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 mar. 2017.
- BRITO, A.M. (Org.). **Gramática**: História, Teorias e Aplicações. Ed.: Fundação Universidade do Porto – Faculdade de Letras, 2010.

BROWN, Wendy. Waning Sovereignty, Walled Democracy. In: **WALLED States, Waning Sovereignty**. New York: Zone Books, 2010. pp. 7-43; 137-143.

BUCKLAND, M.K. Information as Thing. **Journal of the American Society for Information Science** (1986-1998), v. 42, n. 5, p. 351, 1991.

BULL, H. **A Sociedade anárquica**: um estudo da ordem política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. 361p.

BURCHELL, Graham; GORDON, Colin; MILLER, Peter (ed.). **The Foucault effect**: studies in governmentality [with two lectures by and an interview with Michel Foucault]. Chicago – EUA: The University of Chicago Press, 1991.

BUZAN, B; HANSEN, L. **A evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Unesp, 2012. 576p.

CAPLAN, J.; HIGGS, E. The Future of Identification's Past: Reflections on the Development of Historical Identification Studies [Afterword]. In: ABOUT, I; James Brown; Gayle Lonergan [Ed.]. **Identification and Registration Practices in Transnational Perspectives: people, papers and practices**. RU: Palgrave Macmillan, 2013.

CAPURRO, Rafael. **Epistemologia e Ciência da Informação**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO (ENANCIB), 5, 2003, Belo Horizonte. Anais.

CARNEIRO, J. Fernando. **Imigração e colonização no Brasil**. Rio de Janeiro: Universidade do Brasil, 1950.

Cassin, B. Homero filósofo: algumas cenas filosóficas primitivas em Homero. **ANAIS DE FILOSOFIA CLÁSSICA**, vol. 4, n. 8, 2010.

CASTELLS, M. **O Poder da Comunicação**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2015.

CASTELLS, M. **Fim de milênio**: a Era da Informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTLES, S.; HAAS, H; MILLER, M. **The age of migration**. Nova York: The Guilford Press, 5ª edição, 2013.

CHRYSOSTOMO, M.I.; VIDAL, L. Do depósito à hospedaria de imigrantes: gênese de um “território da espera” no caminho da emigração para o Brasil. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702014000100195. Acesso em: 25 set. 2015.

COMPARATO, F.K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p.240.

CORNELIUS, W.A. et all [orgs.]. **Controlling Immigration: A Global Perspectiva**. Stanford: Stanford University Press. 2ª edição. 2004.

CORSINI, L.; SOUZA, F.T.de. La lutte des réfugiés entre droit de fuite et droit de rester. **Multitudes**: revue politique, artistique, philosophique. Disponível em: <<http://www.multitudes.net/la-lutte-des-refugies-entre-droit-de-fuite-et-droit-de-rester/>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

DAY, Ronald E.; MARTINET, L.; ANGHELESCU, H. G. B. (Trad. e Org.). **Suzanne Briet's What Is Documentation?**, Paris: Édit, 1951.

DELEUZE, G. Post-Scriptum sobre as Sociedades do Controle. In: Deleuze, G. **Conversações (1972-1990)**. Rio de Janeiro: Editora 34. pp. 219-226.

DEMORO, Luiz. As leis de imigração e colonização através da história do Brasil. **Anuário brasileiro de imigração e colonização**. Rio de Janeiro: Anuário, 1960. p. 79-81.

DERRIDA, J. **Gramatologia**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

DIÉGUES Jr., M. **Imigração, urbanização, industrialização**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais. 1964.

DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES (DNM). **Home**. Disponível em: <<http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?acerca>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

EKBIA Hamid R.; EVANS, Tom P. Regimes of Information: Land Use, Management, and Policy. **The Information Society**, v.25, n.5, 2009. pp.328-343.

ELDEN, Stuart. **Governmentality, calculation, territory**: environment and planning D: society and space 2007. [S.l: S.n.]. P. 562-580, 2007.

ELIAS, N. **A Sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

ELIAS, N. **O Processo civilizador**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

ELLEBRECHT, S. The European Border Surveillance System (EUROSUR): The Computerization, Standardization and Virtualization of Border Management in Europe. **OSCE Yearbook 2013**. Baden-Baden: Nomos, 2014. P. 231-243.

Entrevista com Barbara Cassin. **Instituto Humanitas Unisinos**. 29 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/569130-e-preciso-erradicar-a-tendencia-em-acreditar-que-ha-linguas-melhores-que-outras-entrevista-com-barbara-cassin>. Acesso em: 08 de maio de 2018.

FAUSTO, Boris (Org.). **Fazer a América: a imigração em massa para a América Latina**. São Paulo: Edusp, 1999.

FERRARI, M.G. Dissemination of the Argentine Dactyloscopy System in the Early Twentieth Century: Local, Regional and International Dimensions. In: ABOUT, I.; BROWN, J.; e LONERGAN, G. [orgs.] **Identification and Registration Practices in Transnational Perspective: people, papers and practices**. RU: Palgrave Macmillan, 2013. pp. 44-59.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

_____. **Segurança, território e população: curso dado no Collège de France (1977-1978)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. (1997). **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1997.

FROHMANN, B. Taking Information Policy Beyond Information Policy: Applying the Actor Network Theory. In: ANNUAL CONFERENCE EDMONTON, 23, 1995, Alberta. **Proceedings**.

FROTA, M.G. da Cunha; BARBOSA NETO, P.A. Regimes de Informação e Regimes Internacionais de Direitos Humanos: Perspectivas Teóricas e Metodológicas. In: **ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**, S. 2014, ECI/UFMG, 2014. **Anais eletrônicos** Disponível em: <<http://enancib2014.eci.ufmg.br/documentos/anais/anais-gt5>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

GIDDENS, A. **Continente turbulento e perigoso: qual o futuro da Europa?** São Paulo: Unesp, 2014.

GIRON, L. S. Das colônias e dos colonos no Brasil. **Ágora**. v. 3, n. 1. jan./jun. 1997.

_____.; BERGAMASCHI, H. **Colônia: um conceito controverso**. Caxias do Sul: EDUCS, 1996.

GOLDIN, I.; CAMERON, G.; BALARAJAN, M. [orgs.]. **Exceptional People: How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2011.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M.N. **Regime de informação**: construção de um conceito. *Inf. & Soc.:Est.*, João Pessoa, v.22, n.3, p. 43-60, set./dez. 2012.

_____. Social Sciences and Information Issues. **Morpheus – Revista Eletrônica em Ciências Humanas** – ano 09, n. 14, 2012.

_____; CHICANEL, Marize. **A MUDANÇA DE REGIMES DE INFORMAÇÃO E AS VARIAÇÕES TECNOLÓGICAS**. São Paulo: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciência da Informação (ANCIB), 2008. **Anais**.

_____. Novos cenários políticos para a informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v.31, n.1, 2002. pp. 27-40.

_____. A globalização e os novos espaços da informação. **Informare**, v. 3, n. ½. P. 23-39. 1997.

GOULD, S.J. **A falsa medida do homem**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

GRACIOSO, L. de S.; SALDANHA, G. **Ciência da Informação e Filosofia da Linguagem**: da pragmática informacional à web pragmática. Araraquara – SP: junqueira&marin editores, 2011.

GRAHAM, S. **Cidades Sitiadas**: o novo urbanismo militar. São Paulo: Boitempo, 2016. 504p.

GUERRA, S. **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

GUILD, E. **Security and Migration in 21st Century**. Cambridge, UK: Polity Press, 2009.

HABERMAS, J. **Na esteira da tecnocracia**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

_____. **Técnica e Ciência como Ideologia**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

_____. **A inclusão do outro**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HALL, S. **Da Diáspora**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.410p.

HARVEY, D. **Para Entender “O Capital”**. [Livro I]. São Paulo: Boitempo, 2013.

HELD, D.; MCGREW, A. **Globalization/Anti-Globalization**. Cambridge, RU: Polity Press, 2006. 158p.

HENRIQUES, Diana B.. Those Who Don't Learn From Financial Crises Are Doomed to Repeat Them. **The Atlantic**. 19 de setembro de 2017.

HOBBSBAWM, E. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 182p.

_____. **Era dos Extremos: O breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598p.

HUYSMANS, J.; SQUIRE, V. **Migration and Security**. In: Dunn Cavelt, Myriam and Mauer, Victor eds. *Handbook of Security Studies*. London, UK: Routledge, 2009.

IANNI, O. **A sociologia e o mundo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. pp. 209-258.

JACKSON, R.; SØRENSEN, G. **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007. 445p.

Charleaux, João Paulo. Qual a diferença entre visto humanitário e refúgio? **Jornal NEXO**. 20 de junho de 2016. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/06/20/Qual-a-diferença-entre-visto-humanitário-e-refúgio>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

JORDAN, B. **Irregular migration: the dilemmas of transnational mobility**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2002.

KANASHIRO, Marta Mourão. Mobilidade como foco das tecnologias de vigilância. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), 24, p. 41-54, 2009.

KARATANI, R. How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of their Institutional Origins. In: **International Journal of Refugee Law**, 2005, v.17, n.3, p. 517-41.

KEOHANE, R.; NYE Jr., J.S. Power and Interdependence in the Information Age. In: **Foreign Affairs**, v.77, n.5, 1998. pp. 81-94.

KERR PINHEIRO, Marta M. Estado Informacional: implicações para as políticas de informação e de inteligência no limiar do século XXI. **VARIA HISTORIA**, Belo Horizonte, vol. 28, no 47, p.61-77, jan/jun 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/vh/v28n47/04.pdf>> Acesso em: 03 ago. 2016.

_____ ; MAGNANI, Maria C.B. “Regime” e “Informação”: a aproximação de dois conceitos e suas aplicações na Ciência da Informação. **Liinc em Revista**, v.7, n.2, 2011, Rio de Janeiro, p. 593-610.

_____. Processo de transformação das políticas de informação no estado informacional. **Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, Brasília, v.3, n.1,p.113-126, jan./dez. 2010.

KOIFMAN, F. **Quixote nas trevas**: o embaixador Souza Dantas e os refugiados do nazismo. Rio de Janeiro: Record, 2002.

KOSER, K. **Dimensions and dynamics of contemporary international migration**. Paper prepared for the conference on ‘Workers without borders: Rethinking economic migration’, Maastricht Graduate School of Governance, 18 March 2008.

KOSLOWSKI, Rey. **Global Mobility Regimes: A Conceptual Reframing**. [Conferência] International Studies Association Meeting. Nova York, 2011.

KRASNER, S. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como Variáveis Intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012.

LAPOUJADE, D. **O homem migrante**. Conferência de 19 de setembro de 2009. Vídeo disponível em <http://redehumanizausus.net/node/7974> . Acesso em: 06/07/2010.

LEÃO, R.Z.R. O Instituto do Refúgio no Brasil após a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, BRASIL. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_renatozerbini.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2017.

LESSER, J.H. **O Brasil e a questão judaica**: imigração, diplomacia e preconceito. Rio de Janeiro: Imago, 1995.

LIS, Laís. TCU aponta falta de controle do governo sobre refugiados que entram no país. **PORTAL G1**. Brasília, 06 set. 2017. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/tcu-aponta-falta-de-controle-do-governo-sobre-refugiados-que-entram-no-pais.ghtml?utm_source=facebook&utm_medium=share-bar-smart&utm_campaign=share-bar. Acesso em: 14 de setembro de 2017.

LOPES, Marcelo Lopes de. “A ‘reconquista do território’, ou: um novo capítulo na militarização da questão urbana. Disponível: <<http://www.passapalavra.info/2010/12/32598>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

LYON, D. Liquid Surveillance: The Contribution of Zygmunt Bauman to Surveillance Studies. **International Political Sociology**, n.4, p. 325–338, 2010.

_____. **Surveillance studies**: an overview. Cambridge: Polity Press, 2007.

_____. **Surveillance Studies**: understanding visibility, mobility and the phenetic fix. *Surveillance & Society*. Ontario, v.1, n.1, p. 1-7. 2002.

MACHADO, J.E.M. **Direito internacional**: do paradigma clássico ao pós-11 de setembro. Coimbra: Editora Coimbra, 2006.

MACHLUP, F. **The Production and Distribution of Knowledge in the United States**. Princeton: Princeton University Press, 1962.

MAGNANI, Maria Cristina Brasil; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. “Regime” e “Informação”: a aproximação de dois conceitos e suas aplicações na Ciência da Informação. **Liinc em Revista**, v. 7, n. 2, p. 593-610, set. 2011. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/issue/view/38>>. Acesso em: 21 maio 2014.

MARTELETO, R.M.; PIMENTA, R.M. (Org.). **Pierre Bourdieu e a produção social da cultura, do conhecimento e da informação**. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

_____. **Cultura informacional**: construindo o objeto informação pelo emprego dos conceitos de imaginário, instituição e campo social. *Ciência da Informação*, v. 24, n. 1, p. 89-93, 1995.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Petrópolis: Editora Vozes, 1988.

MCCARTHY, J. How do you find water in a war? In: **GLOBAL CITIZEN**, 28 dez. 2015. Disponível em: <<https://www.globalcitizen.org/en/content/how-do-you-find-water-in-a-war-for-syrians-theres/>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

MIGRATION POLICY. **Home**. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/about/mission>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

MIKHAILOV, A.I.; CHERNYI, A. I. & GILYAREVSKY, R.S. Development of Information Science in the USSR. **Automatic Documentation and Mathematical Linguistics**. Nova York, vol.1, nº5, p. 18-26, 1967.

MIKHAILOV, A.I.; CHERNIY A.I.; GILIAREVSKIY, R.S. Organization of Scientific and Technical Information in the Communist World (Rel. Téc. ATD Nº 66-11) In: **Surveys of Communist World Scientific and Technical Literature**. Library of Congress: Aerospace Technology Division, 1966.

MIRANDA, A. Sociedade da Informação: globalização, identidade cultural e conteúdos. **Ciência da Informação**, Brasília, v.29, n.2, p.78-88, 2000.

MIRIAM JOSEPH, Sister. **The Trivium** - the liberal arts of logic, grammar, and rhetoric: understanding the nature and function of language. Fildélfia: Ed. Paul Dry Books, Inc. 2002. Disponível em: <https://media.evolveconsciousness.org/books/consciousness/The%20Trivium%20-%20The%20Liberal%20Arts%20of%20Logic,%20Grammar,%20and%20Rhetoric%20-%20Sister%20Mirriam%20Joseph.pdf>. Acesso: 05 de maio de 2018.

MONTVILOFF, V. **Políticas Nacionales de Información: Manual para la formulación, aprobación, ejecución y funcionamiento de una política nacional de información**. Programa general de Información y UNISIST. Paris: UNESCO, 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000869/086995sb.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

MORDINI, E.; REBERA, A.P. The Biometric Fetish. In: ABOUT, I.; BROWN, J.; e LONERGAN, G. **Identification and Registration Practices in Transnational Perspective: people, papers and practices**. RU: Palgrave Macmillan, 2013. P. 98-110.

MOSTAFA, S. O pragmatismo clássico americano e a filosofia da diferença: questões para a educação. **Revista Contrapontos - Eletrônica**, Vol. 13 - n. 2 - p. 120-129 / mai-ago 2013.

MOULIN, C. A construção do refugiado no pós-Guerra Fria: dilemas, complexidades e o papel do ACNUR. **Carta Internacional**, v. 7, n. 2, p. 23 a 49, jul.-dez. 2012.

NAIL, T. Migration and Terrorism after Paris Attacks. **Studies in Ethnicity and Nationalism**: v. 16, n. 1, p. 158-167, 2016.

NA'IM, Abdullahi A.An. **Cultural transformation and human rights in Africa**. London: Zed Books, 2002.

NAÏR, S. **La Unión Europea está legitimando el discurso del odio**. 21 set. 2016. Disponível em: <http://www.infolibre.es/noticias/cultura/2016/09/21/sami_nair_quot_union_europea_esta_legitimando_discurso_del_odio_quot_55079_1026.html?utm_source=twitter.com&utm_medium=smmshare&utm_campaign=noticias> Acesso em: 26 set. 2016.

NANSEN – A man of action and vision. Disponível em: <http://www.unhcr.org/events/nansen/4aae50086/nansen-man-action-vision.html>. Acesso: 25 de outubro de 2016.

NUNES Jr., A.T. A União Europeia e suas instituições. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 48 n. 192, pp. 21-30, 2011.

NYE Jr., J.S. **The Future of Power**. [e-book] Nova York: PublicAffairs, 2011.

NYE Jr., J.S.; OWENS, W.A. A vantagem dos Estados Unidos na Informação. **Parcerias Estratégicas**, v.1, n.4, 1997.

NYE Jr., J.S.; KEOHANE, R.O. Transnational Relations and World Politics: An Introduction. **International Organization**, v. 25, n. 3, pp.329-349, 1971.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). **Home**. Disponível em: <<http://www.iom.int/es>>. Acesso em: 03 out. 2015.

PINHEIRO, Lena Vania Ribeiro. (Org.). **Ciência da Informação, Ciências Sociais e Interdisciplinaridade**. Brasília; Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, 1999. 182p.

_____. Campo interdisciplinar da Ciência da Informação: fronteiras remotas e recentes. **Investigación Bibliotecológica**, México, v. 12, n. 25, p.132-163, 1998.

Disponível em: <http://www.journals.unam.mx/index.php/ibi/article/view/3884> . Acesso em: 28 mar. 2017.

_____. Fronteiras e horizontes da pesquisa em ciência da informação no Brasil. In: ALBAGLI, Sarita (Org.). **Fronteiras da Ciência da Informação**. Brasília: IBICT, 2013. P. 7-33.

PÓVOA NETO, Helion; Miriam de Oliveira Santos; e Regina Petrus (Org.). **Migrações: rumos, tendências e desafios**. Rio de Janeiro: Polo Books, 2016. p. 511.

_____. Território e mobilidade: barreiras físicas como dispositivos de política migratória na atualidade. In: NATAL, Jorge. (Org.). **Território e planejamento: 40 anos de PUR/UFRJ**. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ; Letra Capital, 2011, p. 123-147.

RAISING barriers: a new age of walls. In: **The Washington Post**, 12 out. 2016. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/graphics/world/border-barriers/global-illegal-immigration-prevention/?noredirect=on>. Acesso em: 20 fev. 2018.

RAYWARD, W.B. The case of Paul Otlet, pioneer of information science, internationalist, visionary: reflections on biography. **Journal of Librarian and Information Science**. Set. 1991. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/096100069102300303>. Acesso em: 05 maio 2018.

REIS, R.R. Soberania, Migrações Internacionais e Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, 2004.

RICHARD, Ivan. Número de refugiados no Brasil dobra em quatro anos e chega a 8,4 mil. **AGÊNCIA BRASIL**, Brasília, 19 agosto 2015. Disponível em: <

<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-08/numero-de-refugiados-no-brasil-dobra-em-quatro-anos-e-chega-84-mil> >. Acesso em: 07 out. 2015.

RIEUSSET-LEMARIÉ, I. P. Otlet's Mundaneum and the International Perspective in the History of Documentation and Information Science. **Journal of the American Society for Information Science**, v.4, n. 48, p. 301-309, 1997.

SANTIAGO, J.R. de. O Direito Internacional dos Refugiados em sua Relação com os Direitos Humanos e em sua Evolução Histórica. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**. 2004. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>>. Acesso em: 29 set. 2015.

SANTOS, M. **A supremacia dos EUA no pós-Guerra Fria**. Perspectivas, n. 29, p. 37-66, 2006. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/32/25>. Acesso em: 29 set. 2017.

SARACEVIC, Tefko. Information Science. **Journal of the American Society for Information Science**, v. 50, n. 12, p. 1051-1063, out. 1999.

SASSEN, S. **Losing control ?**: Sovereignty in an Age of Globalization. Nova York: Columbia University Press, 1996.

SCHNEIDER, M.; BEZERRA, A. Coelho; CASTRO, L. Um esboço de autonanálise da Ciência da Informação: contribuições de Pierre Bourdieu. In: MARTELETO, R.M. e PIMENTA, R.M. (Org.) **Pierre Bourdieu e a produção social da cultura, do conhecimento e da informação**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária. P. 49-72, 2017.

SCHNEIER, B. **Data and Goliath**. Nova York: Norton, 2015.

SILVA, César A. S. da. **A Política Brasileira para Refugiados (1998-2012)**. 2013. Tese (Doutorado), UFRGS, Porto Alegre, 2013.

SPATHOPOULOU, A. The Ferry as a Mobile Hotspot: Migrants at the Uneasy Borderlands of Greece. [Governing Mobility Through the European Union's 'Hotspot' Centres – Forum] **Society and Space**, 08 nov. 2016. Disponível em: <<http://societyandspace.org/2016/12/15/the-ferry-as-a-mobile-hotspot-migrants-at-the-uneasy-borderlands-of-greece/>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

TALAVERA, F.N.; MOYANO, L.G.C. **Derecho internacional público**. Lima: Fondo Editorial de la PUC, 2002.

TARAPANOFF, Kira. A política científica e tecnológica no Brasil: o papel do IBICT. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 21, n. 2, p. 149-158, maio/ago. 1992.

THE ECONOMIST. **More neighbours make more fences**. 07 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/01/daily-chart-5>>. Acesso em: 19 out. 2016.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT - **Measuring well-governed migration - The 2016 Migration Governance Index**. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_governance_index_2016.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

THE NANSEN INTERNATIONAL OFFICE FOR REFUGEES. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1938/nansen-lecture.html>. Acesso: 25 de outubro de 2016.

TILLY, C. **Migration in Modern European History** [paper]. University of Michigan, 1976.

TORPEY, J. **The invention of the passport: surveillance, citizenship and the State**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

TRINDADE, A.A.C. **O Direito Internacional em um mundo em transformação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (Unicef) - **Population Division Migration Section (DESA)**. Migration Profiles Common Set of Indicators. Disponível em: <https://esa.un.org/MigGMGProfiles/Definitions%20and%20Sources/definitions_source.htm>. Acesso em: 25 fev. 2018.

VIJAPUR, A. The Universal Declaration of Human Rights: a cornerstone of modern human rights regime. In: **PERSPECTIVES on human rights**. Nova Délhi: Manak Publications, 1999.

VILLA, R.D. **Segurança internacional: novos atores e ampliação da agenda**. São Paulo: Lua Nova, n. 34, P. 71-191, 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451994000300006#tx01>. Acesso em: 05 nov. 2015.

WAAL, C. de. **Sobre pragmatismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

WEBER, M. **Ciência e Política: duas vocações**. Rio de Janeiro: Ed. Cultrix, 2013.

_____. **Escritos políticos**. Madri: Editorial Alianza, 1991.

_____. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara-Koogan, 1982.

WELLISCH, M. **Legislação sobre estrangeiros**: anotada e atualizada. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1941.

WOOD, D. M.; FIRMINO, R. J. Inclusão ou repressão?: questões de identificação e exclusão no Brasil. In: BRUNO, Fernanda *et al.* **Vigilância e visibilidade**: espaço, tecnologia e identificação. Porto Alegre: Sulina, 2010.

ZEA, L. **Discurso desde a marginalização e a barbárie**: seguido de a filosofia latino-americana pura e simplesmente. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

ANEXOS

ANEXO 1

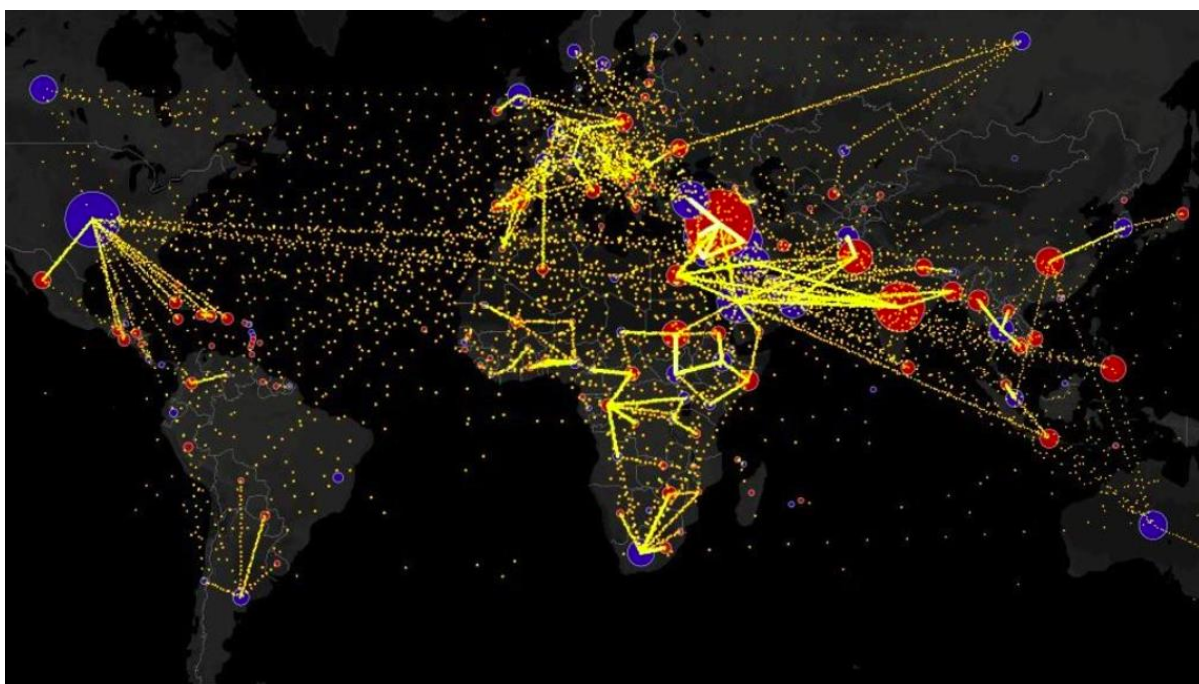
Índice de pessoas deslocadas no mundo



Fonte: UNHCR/ACNUR, 2016. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>. Acesso: 10 de fevereiro de 2017.

ANEXO 2

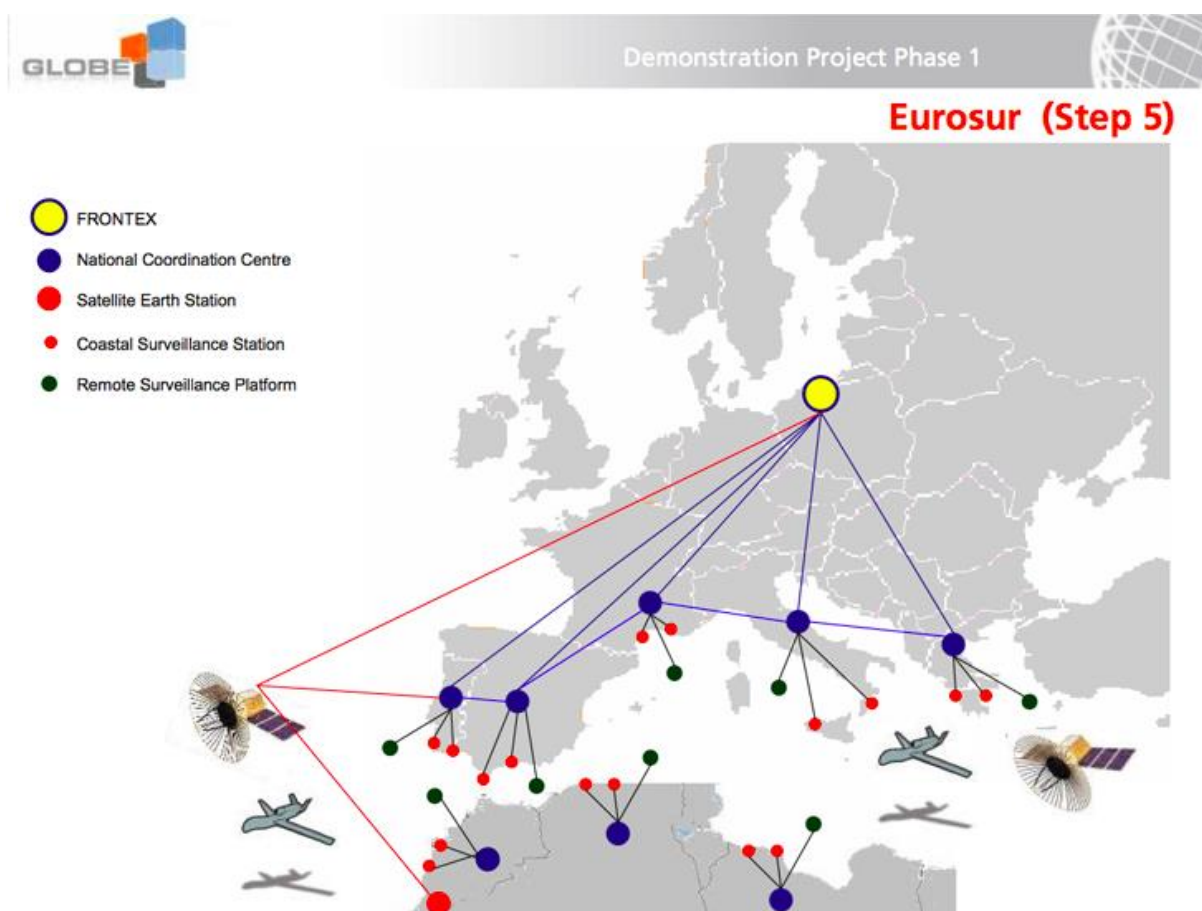
Cartografia da rede migratória global (2010-2015)



Fonte: Metrocosm. Disponível em: <http://metrocosm.com/global-immigration-map/>. Acesso: 01 de novembro de 2016.

ANEXO 3

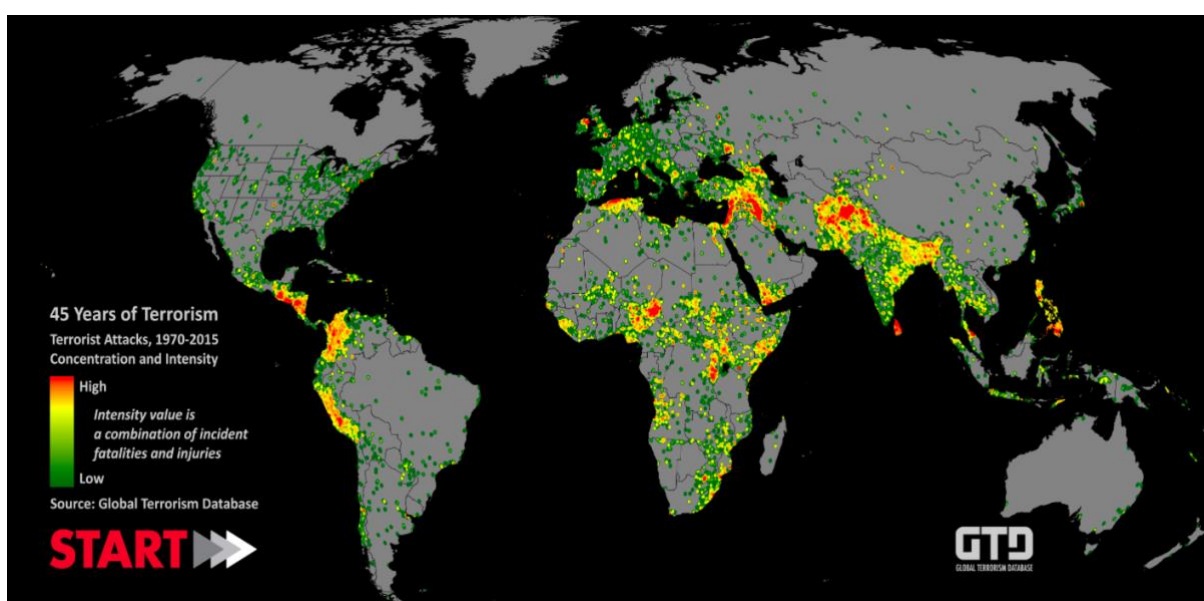
Sistema de controle de fronteiras do Sistema de Vigilância Europeu (EUROSUR)



Fonte: Disponível em: <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Studie-Scharfe-Kritik-an-Plaenen-fuer-EU-Grenzkontrollsystemen-1583901.html?view=zoom;zoom=1>. Acesso: 07 de março de 2017.

ANEXO 4

Concentração e intensidade dos ataques terroristas, entre 1970-2015



Fonte: *Global Terrorism Database*. Disponível em:

http://www.start.umd.edu/gtd/images/START_GlobalTerrorismDatabase_TerroristAttacksConcentrationIntensityMap_45Years.png. Acesso: 14 de fevereiro de 2017.

ANEXO 5

Muros e cercas fronteiriças ao redor do mundo 1 (Fronteiras nacionais parcialmente ou totalmente muradas ou cercadas)



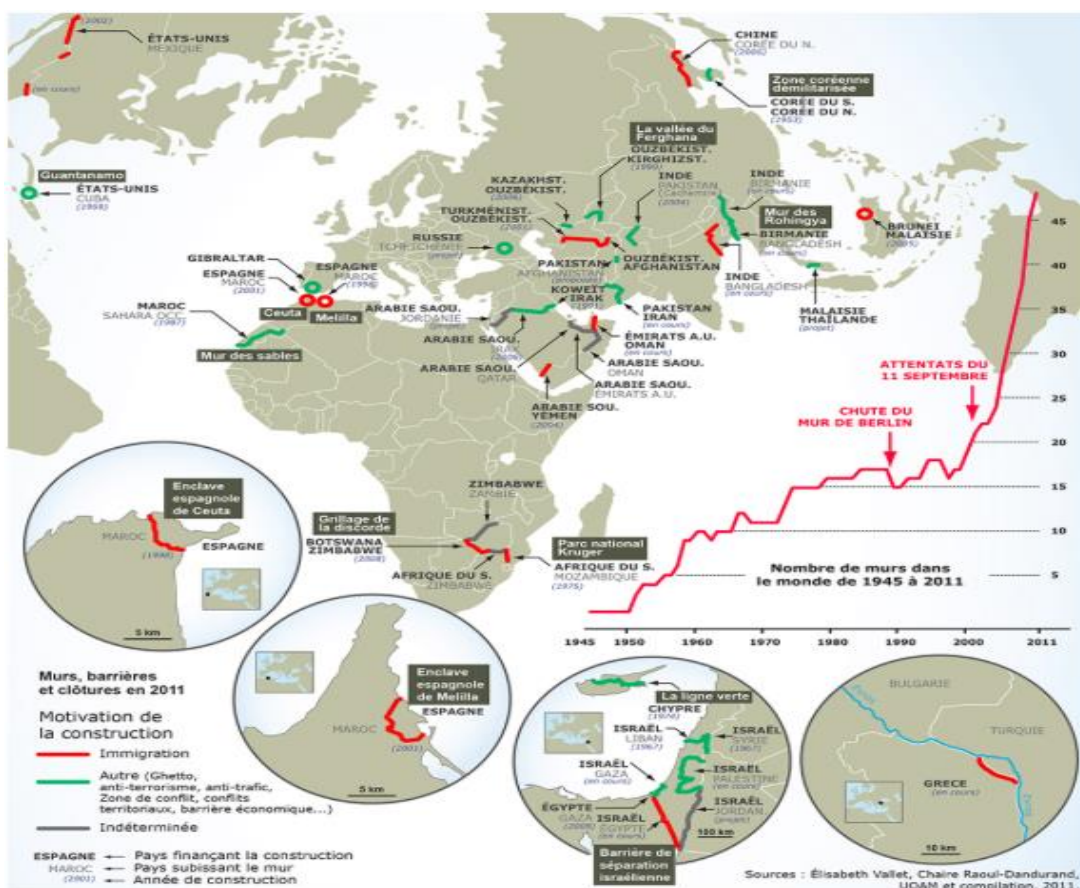
Fonte: Élisabeth Vallet, Josselyn Guillarmou, and Zoé Barry, Raoul-Dandurand Chair, University of Quebec in Montreal.

Disponível em: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/01/daily-chart-5>.

Acesso: 19 de outubro de 2016.

ANEXO 6

Crescimento da construção de muros ao redor do mundo 2 (Fronteiras nacionais parcialmente ou totalmente muradas ou cercadas)

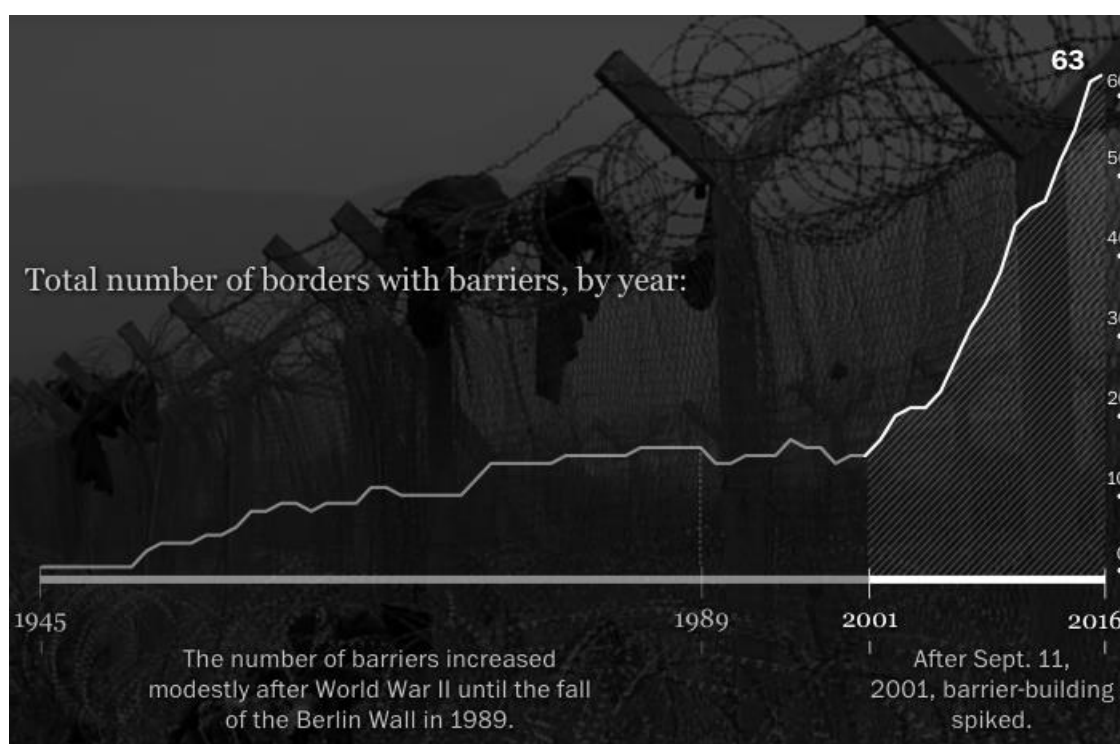


Disponível em: <http://jorgewertheim.blogspot.com.br/2014/01/40-more-maps-that-explain-world.html>. Acesso: 19 de outubro de 2016.

“A French non-governmental organization put together this map of the world's major physical barriers – its most consequential walls. The red lines indicate walls and barriers meant to prevent or control immigration; you see a number of those particularly where there are rich countries next to poorer countries. The green walls are mostly political barriers, such as the 1,700-mile-long “Moroccan Wall” dividing Morocco-occupied Western Sahara, the West Bank separation barrier and the Korean demilitarized zone. No single map of something this controversial and sensitive is ever going to satisfy everyone, but it's a fascinating glimpse into why and where we choose to limit human movement”.

ANEXO 7

Crescimento das fronteiras com barreiras por ano

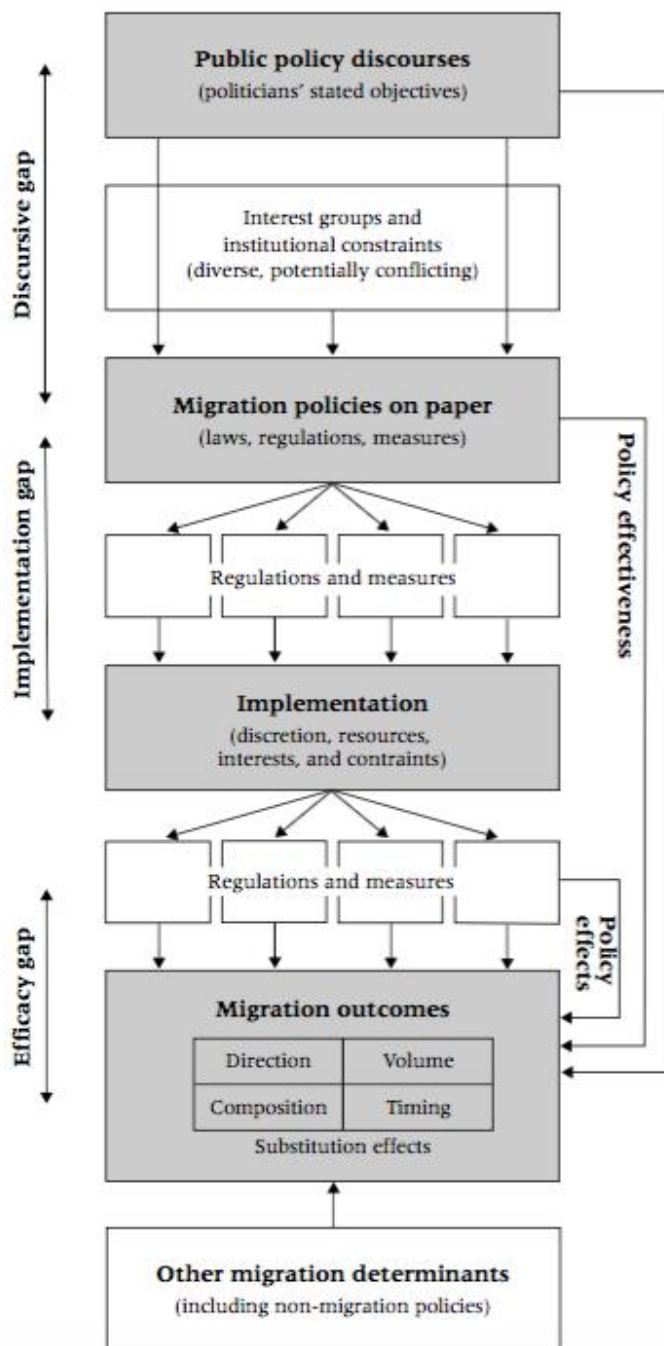


Fonte: The Washington Post, 12 de outubro de 2016. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/graphics/world/border-barriers/global-illegal-immigration-prevention/>.

ANEXO 8

Fluxograma sobre Política de Migração

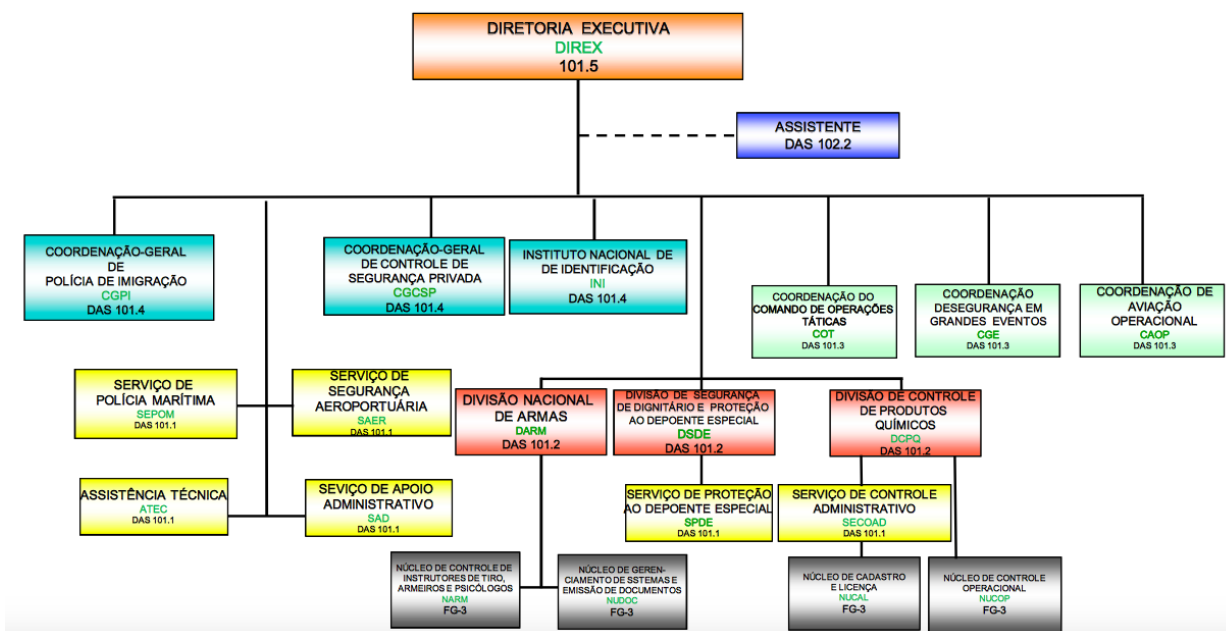
Conceptual framework of migration policy effects and effectiveness



Fonte: The Effectiveness of Immigration Policy. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1728.4457.2013.00613.x/epdf>. Acesso: 20 de dezembro de 2016. Ver referência completa em Referências bibliográficas.

ANEXO 9

Organograma do DPF

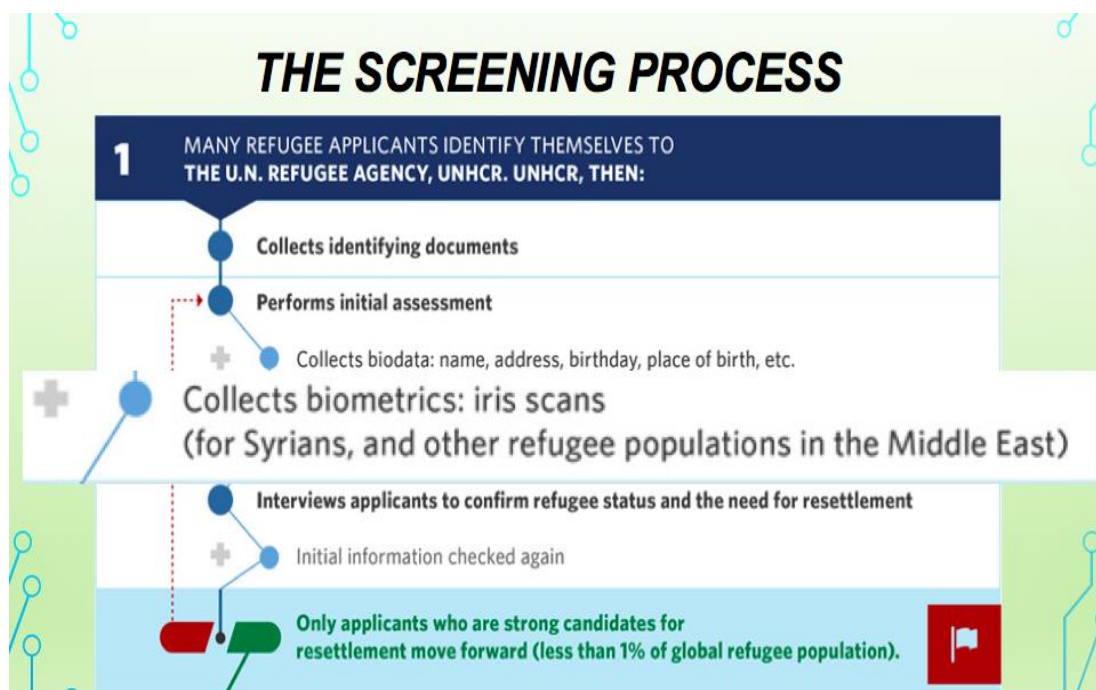
DIRETORIA-EXECUTIVA
DIREX

Fonte: Ministério da Justiça. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/anexos-institucional/departamentopoliciafederal.pdf>. Acesso: 03 de dezembro de 2016.

APÊNDICES

APÊNDICE A

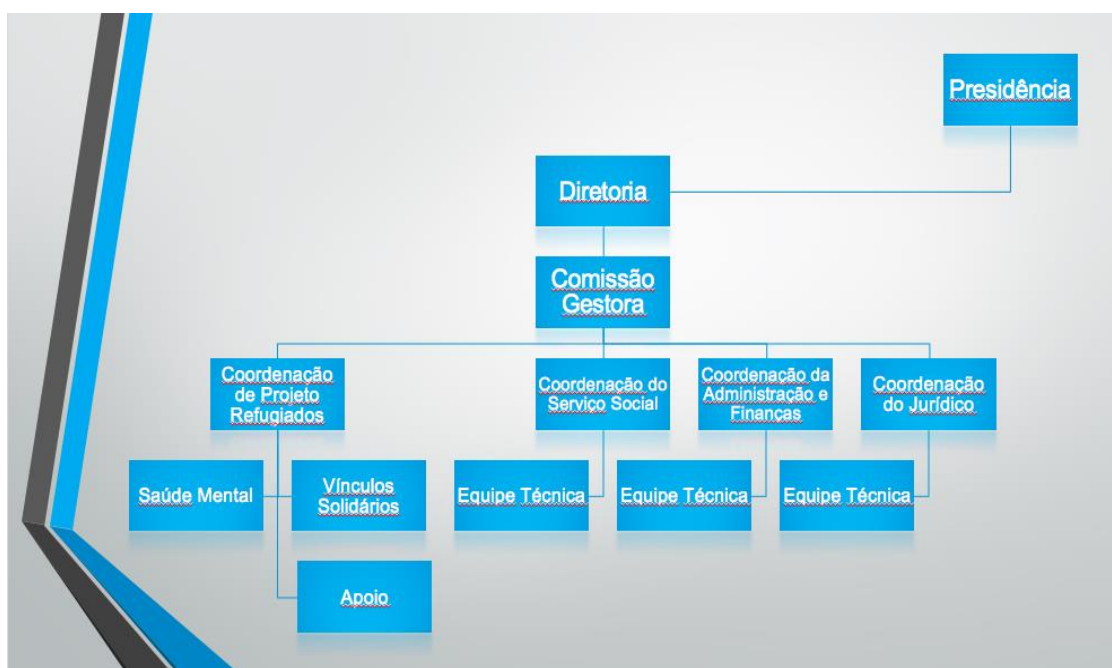
Processo de escaneamento da íris para o controle da mobilidade humana



Fonte: The White House – President Barack Obama. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2015/11/20/infographic-screening-process-refugee-entry-united-states>. Acesso: 24 fev. 2017. Editado pelo autor.

APÊNDICE B

Organograma do Pares-CARJ



Fonte: Pares-CARJ.

APÊNDICE C

Fluxo da Informação Interinstitucional



Fonte: Pares-CARJ. Sistematização *in loco* elaborada pelo pesquisador.

APÊNDICE D

PPGCI-IBICT-UFRJ Doutorado Instrumento de Pesquisa

Estrutura das Entrevistas

Questões gerais		
	CARJ	DPF
	Quando começaram as preocupações da CARJ com a questão do arquivo dos refugiados?	Quando começaram as preocupações do DPF com a informação sobre os refugiados?
		Como as informações produzidas pela CARJ sobre os refugiados contribuem para o trabalho do DPF?
Relação entre o pessoal e a produção documental	Ao questionar o refugiado, leva-se em consideração a perspectiva das ações securitárias do DPF?	
	De que forma? Quais são as preocupações relativas à situação dos refugiados, considerando a agenda da segurança? (terrorismo, crime, racismo)	
	Como é, e deveria ser, a produção documental em face dos princípios de direitos humanos?	
	Como as preocupações securitárias do DPF impactam a produção de documentos sobre os refugiados?	

Dilema agenda humanitária x agenda securitária	Vc. veria relação entre a produção de informação para tratamento humanitário e a produção de info. para segurança? Se a resposta for sim, como lidar com essa relação?	Como vc. vê a questão dos refugiados no contexto mundial? E aqui no Brasil?
	Vc. acha que existem fatores securitários que contingenciam a produção de informação na CARJ?	
	O que os documentos representam nessa produção?	
Relação interinstitucional	Como vc. vê a relação entre a CARJ e o DPF?	
	Como vc. vê a atuação do DPF em relação aos refugiados?	
QUESTÕES ESPECÍFICAS		
Formação profissional	CARJ	DPF
	Qual é sua formação?	Qual é sua formação?
	Como vc. acha que sua formação contribui com o processo de elegibilidade do solicitante de refúgio?	Como vc. acha que sua formação contribui com o processo de elegibilidade do solicitante de refúgio?
	Vc. considera que essa capacitação seja suficiente para exercer suas funções na CARJ?	Vc. considera que essa capacitação seja suficiente para exercer suas funções no DPF?

Capacitação técnica		
	Como é essa capacitação?	Como é essa capacitação?
Objetivos institucionais	Considerando que existe uma política de “Proteção de dados” do ACNUR, de acordo com normas internacionais, de que maneira vc. pensa que a informação produzida pela CARJ sobre o refugiado atende aos objetivos de proteção do refugiado?	Considerando que existe uma política de “Proteção de dados” do ACNUR, de acordo com normas internacionais, de que maneira vc. pensa que a informação produzida pelo DPF contribui para o sistema de refúgio brasileiro?

APÊNDICE E

Relação entre as fases do procedimento para solicitação e concessão de refúgio

DOCUMENTOS ↓	FASES →				
	Pré-registro documental	1 ^a			
n/a	Solicitação informal de reconhecimento da condição de refugiado, no DPF				
n/a	Solicitação informal de reconhecimento da condição de refugiado, na CARJ => encaminhamento à DPF				
Termo de Declaração		Solicitação formal de refúgio, no DPF			
Questionário/Entrevista			Análise do pedido de refúgio formal, na CARJ		
Protocolo Provisório				Avaliação, no CONARE	
Entrevista					Recurso, em caso de negação de refúgio, no CONARE