

REFLEXÕES SOBRE A “QUESTÃO SOCIAL”
DO REFÚGIO E A POSSIBILIDADE DE UMA
“CIDADANIA UNIVERSAL”

Vanessa Perin

Mestre em Sociologia

Universidade Federal de São Carlos

Bolsista FAPESP

Segundo Hannah Arendt (1989) o advento da desnacionalização de determinados povos, como resultado dos Tratados de Paz do pós Primeira Guerra Mundial, e o surgimento das minorias nacionais fizeram com que crescesse o número de refugiados e apátridas no cenário internacional. O Tratado das Minorias, ao tratá-las como instituição permanente, expunha o nexos que até então estava implícito: somente os nacionais eram cidadãos possuidores de direitos, podendo gozar da proteção de instituições legais. Os Estados tornam-se incapazes de proteger os *direitos humanos* daqueles que já haviam perdido seus *direitos nacionais*. Reconhece-se, então, que milhões de pessoas viviam fora da proteção normal e normativa do Estado-nacional, necessitando de direitos adicionais aos seus direitos elementares, garantidos por uma entidade externa, a Liga das Nações.

Nesse contexto, “refugiado”¹²¹ torna-se o conceito limite que põe em crise o nexos entre as categorias “homem” e “cidadão”, e entre nascimento e nacionalidade, fundamentais para a legitimação do modelo do Estado-nação moderno (Arendt, 1989; Agamben, 2007), em meio a uma “ordem nacional das coisas” (Malkki, 1995: 516). É a partir desta problemática e do trabalho de organização responsáveis por programas de assistência a refugiados e solicitantes de refúgio que chegam ao Brasil¹²² que buscarei traçar aqui algumas reflexões sobre direitos, dignidade e cidadania.

Comparada à situação de outros países, o total nacional de casos de refúgio no Brasil – que gira em torno de 5.000 pessoas – é um número muito pequeno. No Equador, por exemplo, só o número de refugiados colombianos é de aproximadamente 60 mil pessoas. No entanto, desde meu primeiro contato com a coordenadora do Centro de Acolhida para Refugiados (CAR) da Caritas Arquidiocesana de São Paulo¹²³, esta procurou destacar que a questão do refúgio no Brasil poderia parecer algo menos importante quando comparada aos demais problemas que o país enfrenta, mas que era preciso encará-la como uma “problemática complexa”. Essa frase remeteu-me a um evento sobre o tema, no qual um dos palestrantes, irmã Rosita Milesi¹²⁴, usou essa mesma expressão quando alguém na plateia lhe fez o seguinte questionamento: com tantos brasileiros vivendo em situações de pobreza, porque deveríamos concentrar

nossos esforços para ajudar estes estrangeiros? A resposta começava com “a problemática do refúgio no Brasil é uma questão complexa” e seguia no sentido de que não se tratava de uma questão quantitativa, mas de se lidar com “seres humanos que tiveram suas vidas desestruturadas”, de quem “tudo foi tirado”.

Na resposta de irmã Rosita está marcada a postura assumida pelas organizações da sociedade civil brasileira que atuam na causa do refúgio: não o fato de estes serem estrangeiros buscando um auxílio, mas de serem “seres humanos que perderam tudo” em várias esferas de sua vida – família, emprego, posses, vínculos – e que mereceriam, portanto, serem amparados tanto quanto os nacionais. No trabalho realizado pelo CAR, por exemplo, segundo sua coordenadora, não se trata de “fazer caridade, no sentido de simplesmente dar as coisas”, mas de “entender a caridade como justiça”. Nesse sentido os refugiados são compreendidos por estas organizações como sujeitos que perderam algo que lhes era essencialmente de direito e elas fazem justiça ao buscar ajudá-los a reaver (e de certa maneira recriar) as condições em que viviam e os laços que possuíam antes do processo perseguição e de diáspora.

Para tais organizações, enquanto seres humanos, os refugiados deveriam ter seus direitos assegurados, uma vez que estes não derivariam do fato de pertencerem a um Estado ou Nação, mas de sua condição de pessoa cuja dignidade não pode sofrer variações. A “dignidade da pessoa humana”, sempre apontada como fim último no trabalho de recuperação dos direitos perdidos dos refugiados, consistiria na essência comum a todos os seres humanos – o que lhes confere justamente o status de humanidade. Conceito que faz parte de uma ampla discussão do pensamento jurídico, no contexto analisado pode ser compreendido como a medida mínima para o reconhecimento e respeito à igualdade entre os cidadãos nacionais e migrantes.

Partindo desta perspectiva jurídica, as noções de “direitos humanos” e “direitos fundamentais” são acionadas na literatura produzida por estas agências envolvidas com a problemática do refúgio como os pilares da dignidade humana. Os primeiros são entendidos como um conjunto de faculdades e instituições que em cada momento histórico concretizam as exigências da dignidade, da liberdade e da igualdade, que devem ser reconhecidos pelos ordenamentos jurídicos em âmbito nacional e internacional. Já os segundos, são

aqueles direitos garantidos por uma legislação em vigor (Milesi, 2001). A liberdade de migrar é vista, portanto, com uma das liberdades fundamentais (direito de ir e vir) do ser humano, assim como o respeito às necessidades básicas desse – alimentação, saúde, moradia, estudo, lazer, etc. –, que não constituiriam liberdades, mas sim deveres do Estado perante este sujeito de direitos.

O desafio de todos os que trabalham pela causa do refúgio definido por irmã Rosita seria, então, o de “eliminar as formas perversas de desrespeito ao direito de viver com dignidade”, como a fome, a miséria, o desemprego, a exploração do indocumentado, a exclusão da terra, o abandono. “Defender os direitos e agir pelo resgate da dignidade dos migrantes e refugiados é desafio, mas é, sobretudo, dever dos governos, dos países, da sociedade e das igrejas, das organizações governamentais e não governamentais”¹⁵, afirma.

A busca por reatar os direitos e a dignidade perdida desses sujeitos, portanto, é o *ethos* que informa o processo de constituição dos refugiados e dos solicitantes de refúgio como sujeitos de direito plenos, através da assistência humanitária destas organizações. Este sujeito é aquele que tem um local de moradia, condições adequadas de alimentação, formação educacional garantida, que trabalha formalmente e que, portanto, tem seus direitos trabalhistas assegurados. Tal processo de subjetivação terminaria com sua integração na sociedade local, conformando um sujeito plenamente apreensível ao Estado e com condições de vida igualitárias às dos cidadãos nacionais.

Como destaca uma assistente social do CAR, o que importa “não é o que se passou antes de chegarem ao CAR, mas o que vai ser feito daqui para frente”. Novamente, vê-se a concepção de que esses sujeitos romperam os vínculos constituídos anteriormente ao processo migratório. Tornam-se mais importantes, assim, as relações construídas a partir da intervenção do CAR, de outras organizações não governamentais, ou do próprio aparato estatal. Mais do que reatar laços rompidos, o trabalho de integração destas pessoas à sociedade brasileira vai criar novos vínculos, em conformidade com a curva de normalidade estabelecida pelo aparato assistencial destas organizações: o sujeito de direito pleno e digno. Ele deve ser integrado como trabalhador, como alguém que tem moradia, alimentação, acesso à saúde e educação, e como uma

pessoa documentada. Ao final desse processo, é o laço de cidadania que lhe poderá ser conferido.

Uma precondição para o processo de integração, contudo, é que em alguma medida este refugiado também seja entendido como estando em uma situação de vulnerabilidade^[6]. Configura-se uma oposição entre a produção de um sujeito de direito detentor de “dignidade” e de um sujeito “vulnerável” que não é pleno. Entretanto, não se trata de uma contradição, mas de um *efeito colateral* (Ferguson, 2007) deste mesmo aparato assistencial: efeitos que são também os instrumentos do que vem a ser um exercício de poder. A categorização de um sujeito como vulnerável é não só efeito da intervenção assistencial, mas também o instrumento que permite compor o trabalho de recuperação dos direitos e da dignidade deste mesmo sujeito.

Se o refugiado como um sujeito de direitos pleno é constituído pelo que estas organizações conseguem acessar enquanto categoria legível, o sujeito vulnerável é produto dos seus pontos cegos que, no entanto, lhe são constitutivos: a rua, a informalidade, a ilegalidade, a deriva. São nestes pontos cegos, principalmente, que o trabalho das organizações civis vão se concentrar. Se o processo de integração se dá enquanto um mecanismo de gestão diferencial dos variados casos que chegam a elas, a produção do refugiado como vulnerável os destaca como uma população específica, que deverá ser gerida nas variáveis de que é dependente (alimentação, moradia, trabalho, saúde, etc.) para que não ultrapasse a linha tênue da indigência, invisível a esse dispositivo particular de governo^[7].

Tomando como exemplo as publicações do IMDH, é possível perceber que estas agências buscam destacar a posição do refugiado como um sujeito passível de realizar demandas políticas. Com o trabalho etnográfico, busquei compreender como essa problemática coloca antes uma questão singular: só se pode demandar uma política pública, mais que uma assistência humanitária, quando este sujeito político pode ser compreendido como um possível cidadão. Esta questão singular está ligada à ideia de uma “questão social” do refúgio, enunciada por esta “sociedade civil organizada na causa do refúgio”, através da qual se alcançaria uma “cidadania universal”.

A ideia de uma *questão social* tem sido caracterizada como

uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (...) para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência (Castel, 1998: 30).

Seu surgimento como problema estaria relacionado com um hiato entre a organização política e o sistema econômico, e a *invenção do social* (Donzelot, 1994) enquanto um sistema de regulações não mercantis instituídas para preencher referido hiato. A *questão social* problematiza os dilemas colocados pela crise dos modelos conhecidos do Estado providência ou de bem-estar social, reabrindo o problema da justiça social, do papel do Estado e das responsabilidades públicas, redefinindo novas diferenciações sociais e desafiando a agenda clássica da universalização dos direitos e da cidadania (Telles, 2001). Trata das redefinições, sobretudo, da posição do trabalho como única forma de integração e dos riscos de dissociação social apresentados por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto mais amplo da sociedade.

Tais transformações, portanto, são problematizadas tendo como enfoque os processos que levam à produção “dos desfilhados, dos que se desprenderam e não dos que se integraram” (Castell, 1998, p.116). É o debate sobre as capacidades e os limites de uma configuração social em manter seus elementos mais ou menos integrados, sem que sua coesão seja comprometida. Neste sentido, tal conceito pode ser uma ferramenta para se pensar contextos diversos em que esta problemática se coloque: quais são os processos pelos quais são produzidas as categorizações de sujeitos que não se integram a uma determinada formação social?

A existência de uma “questão social” do refúgio, por exemplo, é enfatizada por esses atores da “sociedade civil organizada” em torno da causa dos refugiados a partir das duas perspectivas principais: a referida recuperação dos direitos de um sujeito vulnerável que se quer constituir como pleno e a de um sujeito com demandas políticas.

Enquanto “questão social” a problemática do refúgio se oporia no plano político a uma perspectiva apoiada em noções como a de “segurança nacional”, mas, sobretudo, se opõe ao que esses atores definem como um processo de “globalização neoliberal” focado na lógica do mercado, pelo qual estaríamos atravessando. Relacionam o aumento das migrações ao advento de uma sociedade excludente e concentradora, determinada por falhas estruturais, por políticas econômicas equivocadas, por desordens políticas, por fome e miséria. Circunstâncias, afirmam, que seriam responsáveis por gerar situações de grave violação dos direitos humanos e que estariam impelindo pessoas à condição de migrantes forçados.

Assim, a “globalização neoliberal”, ao impor uma lógica de mercado que mina as possibilidades de construção de um estado de bem-estar social, estaria criando uma enorme “multidão dos sem” – sem terra, sem emprego, sem teto, sem lazer, sem assistência médica e uma série de outras carências de ordem social e cultural. Os refugiados seriam então, mais um grupo nessa multidão. Os sem a possibilidade de uma cidadania plena. Mudar as estruturas deste fenômeno é apontado por estes atores como o alvo do trabalho nessas agências, sendo a situação dos migrantes ao mesmo tempo a sinalização das contradições da “globalização neoliberal” e um anúncio da possibilidade de uma nova ordem social. Propõem, então, a construção de um *ethos* baseado na noção de uma cidadania que possa ser universal.

No relatório final do seminário “Migrações: exclusão ou cidadania?”¹⁸¹, realizado por estas organizações, propõe-se que, dentro de uma visão de “cidadania universal”, o conceito de “cidadão” não deve ser compreendido como um sinônimo de nacionalidade. A característica que conferiria o caráter de cidadão a um sujeito seria, antes, a garantia de sua dignidade. Nessa perspectiva, considerando os direitos humanos como inalienáveis e como o patamar da dignidade humana que nenhum país poderia subestimar ou violar, a noção de “cidadania” precisaria desvincular-se de categorias como Estado, nação, língua, raça ou etnia. E o migrante, enquanto aquele que habita uma fronteira – não é mais cidadão de seu país de origem e ainda não é cidadão do país de destino – poderia então ser incluído nesta “cidadania universal”, tendo seus direitos afirmados e sua dignidade recuperada.

A “questão social” do refúgio, portanto, não trataria meramente de uma questão de quantidade de seres humanos vivendo em situação de vulnerabilidade, mas de uma proposta que precisaria “despertar os governos, a população, as entidades e os indivíduos para uma revisão dos valores e promoção de iniciativas concretas em favor da vida e do respeito ao ser humano”¹⁰¹ – ou, como colocaram irmã Rosita e a coordenadora do CAR, uma “problemática complexa”.

Como destaca Castel (1998), a problematização de uma questão social recai explicitamente sobre as margens da vida social, mas questiona todo o conjunto da sociedade. Trabalhar na consolidação de uma “cidadania universal”, portanto, possibilitaria a expansão em nível mundial de um processo democrático. Assim, a problemática do refúgio é tornada visível por estes atores quando colocada como uma proposta política que não diz respeito apenas a esses sujeitos categorizados como refugiados, mas a um processo mais amplo que envolveria o todo social. Independentemente das possibilidades de construção desse projeto de “cidadania universal”, a questão do refúgio é encarada como uma problemática que em sua singularidade pode colocar questões que afetam esferas político-sociais mais amplas.

195

Referências Bibliográficas

AGAMBEN, Giorgio. 2002. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. I. Belo Horizonte: Editora UFMG.

ARENDDT, Hanna. 1989. O Declínio do Estado-Nação e o fim dos Direitos do Homem. In: *As Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

CASTEL, R. 1998. *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Editora Vozes.

DONZELOT, Jacques. 1994. *L’Invention du Social: essai sur le déclin des passions politiques*. Paris: Éditions du Seuil.

FERGUSON, James. 2007. *The Anti-politics Machine: “development”, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

FOUCAULT, Michel. 2008. *Segurança, Território e População*. São Paulo: Martins Fontes.

MALKKI, Liisa H. 1995. "From "Refugee Studies" to the National Order of Things". *Annual Review of Anthropology*, 24: 495-523.

MOREIRA, Julia. B. 2006. *A Questão dos Refugiados no Contexto Internacional (de 1943 aos dias atuais)*. Campinas. Dissertação de Mestrado.

MILESI, Ir. Rosita. 2001. *Migrantes e Refugiados: proteção de seus direitos e resgate da dignidade humana*. IMDH. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>

TELLES, Vera. S. 2001. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: Editora 34.

Vanessa Perin

Mestre em Sociologia

Universidade Federal de São Carlos

Bolsista FAPESP

Currículo Lattes

196

▣Um *refugiado*, de maneira geral, é caracterizado como aquela pessoa que tem de sair de seu país de origem, em razão de um fundado temor por sua vida, segurança ou liberdade, uma vez que tal país não quer ou não pode mais oferecer-lhe proteção (Moreira, 2006). Conforme a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados da Organização das Nações Unidas (ONU) as causas reconhecidas para a solicitação de refúgio são baseadas em um fundado temor de perseguição por raça, etnia, religião, grupo social ou político. A legislação brasileira também reconhece como refugiado aquela pessoa que devido a contextos de grave e generalizada violação de direito humanos teve de deixar seu país de nacionalidade.

▣Uma grande especificidade no caso brasileiro de governo das populações refugiadas em seu território é a presença marcante da denominada sociedade civil no que se refere ao processo de acolhida e atendimento aos refugiados e solicitantes de refúgio. Destacam-se os trabalhos realizados pelas Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo (CASP), Rio de Janeiro (CARJ) e pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), que compõem centros de atendimento a estas pessoas. Porém, existe toda uma rede de parcerias com albergues, associações, ONGs, sem a qual estes centros de atendimento não conseguiriam manter todo o trabalho de assistência que procuram oferecer. Isto é muito evidente no caso da CASP, que possui uma estrutura de

escritório, auxiliando os refugiados com assuntos burocráticos e assistenciais, mas não possui, por exemplo, uma estrutura de albergamento ou que possa oferecer alimentação.

¹³¹É principalmente a partir de minha pesquisa de campo acompanhando o trabalho do CAR, no primeiro semestre de 2012, e das publicações do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) que partem as reflexões deste artigo.

¹³²Rosita Milesi é advogada e irmã missionária da Congregação Scalabriniana. É uma das fundadoras do IMDH e também diretora do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios. Uma das maiores referências acadêmicas sobre a temática do refúgio no Brasil e também na militância pelos direitos dos refugiados.

¹³³Trechos retirados da publicação: “Migrantes e Refugiados: proteção de seus direitos e resgate da dignidade humana”, disponível em www.migrante.org.br/artigo1outubro.doc

¹³⁴O *vulnerável* é aquele sujeito cuja constante precariedade de suas condições de existência o deixa a mercê de qualquer acidente, sendo muito tênue a linha que o separa da indignência (Castel, 1998). É aquele que está sujeito a perder sua dignidade de pessoa humana a qualquer momento.

¹³⁵Entendido aqui como um tipo de exercício de poder, como uma técnica de direção das condutas, que incide sobre as populações e é possibilitado por um complexo de saberes, instituições, cálculos, táticas, análises e práticas, a que Foucault (2008) define como governamentalidade.

¹³⁶Disponível em www.migrante.org.br/relatorio_seminario.doc

¹³⁷Trecho retirado do artigo “A Atuação Pastoral Junto aos Refugiados no Brasil”, disponível em www.migrante.org.br/experiencia_pastoral_com_refugiados.doc