

<http://dx.doi.org/10.21527/2317-5389.2023.22.13427>

UMA ANÁLISE SOBRE OS REFUGIADOS, IMIGRANTES E OS ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS, COMO MECANISMO PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ-PR, BRASIL

Daniela Menengoti Gonçalves Ribeiro

Centro de Ensino Superior de Maringá, Maringá/PR, Brasil.
<http://lattes.cnpq.br/0704785648361421>. <https://orcid.org/0000-0001-7621-8899>

Lorenzo Pazini Scipioni

Centro de Ensino Superior de Maringá, Maringá/PR, Brasil.
<http://lattes.cnpq.br/3922752425649800>. <https://orcid.org/0000-0002-1570-3337>

RESUMO

É da natureza humana a busca por uma melhor qualidade de vida para si e seus familiares, podendo ocorrer por processos saudáveis e opcionais de imigração, ou então por busca de refúgio, quando a vida dos indivíduos em questão corre risco. O constante aumento de conflitos armados pelo mundo tornou o Brasil um centro de referência para o abrigo de refugiados, principalmente por sua legislação acolhedora. O Estado, entretanto, em suas diversas esferas, não consegue atender à crescente demanda. Assim sendo, o objetivo desta pesquisa é discorrer sobre dados estáticos acerca da migração no país com enfoque para Maringá-PR, e seu desenvolvimento histórico legal, para posteriormente elucidar sobre os direitos da personalidade no espaço da imigração e refúgio, e então, discorrer sobre o papel do terceiro setor nas últimas décadas para causas sociais e sua influência para os direitos personalíssimos dos refugiados e imigrantes. Os métodos de pesquisa utilizados foram o bibliográfico (quanto ao procedimento), exploratório (quanto aos objetivos), e o hipotético-dedutivo (quanto à abordagem).

Palavras-chave: crise dos refugiados; direitos personalíssimos; Estatuto dos Refugiados; sociedade civil; terceiro setor.

AN ANALYSIS OF REFUGEES, IMMIGRANTS AND NON-GOVERNMENTAL ACTORS, AS A MECHANISM FOR THE ENFORCEMENT OF PERSONALITY RIGHTS IN THE MUNICIPALITY OF MARINGÁ-PR, BRAZIL

ABSTRACT

It is human nature to search for a better quality of life for themselves and their families, which can occur through healthy and optional migration processes, or in search of refuge, when the lives of the individuals in question are at risk. The constant increase in armed conflicts around the world has made Brazil a reference center for refugee reception, mainly due to its welcoming legislation. However, the State, in its various spheres, cannot meet the growing demand. Therefore, the objective of this research is to discuss static data about migration in the country, with a focus on Maringá-PR, to later elucidate the rights of the personality in the space of migration and refuge, and then, discuss the role of the third sector in decades for social causes and its influence on the very personal rights of refugees and immigrants. The research methods used were bibliographic (in terms of procedure), exploratory (in terms of objectives), and hypothetical deductive (in terms of approach).

Keywords: Refugee crisis; personal rights; Statute of Refugees; civil society; third sector.

Submetido em: 6/6/2022

Aceito em: 29/4/2023

1 INTRODUÇÃO

Sendo uma das conquistas mais marcantes de toda a história, os direitos humanos são pilares sólidos do Direito Internacional moderno, enquanto os direitos fundamentais e da personalidade têm seu espaço nas normativas regionais e nacionais, servindo igualmente como norteadores do Direito. Por questões diversas, entretanto, os Estados falham em prestar auxílio humanitário com eficiência a todos que precisam, deixando milhares à mercê de terem seus direitos básicos violados.

Neste cenário, chama-se a atenção aos refugiados e asilados, que diferentemente dos imigrantes comuns, fogem de seus países de origem por questão de sobrevivência. No decorrer dos anos, com exceção para o período da pandemia de Covid-19, o número de refugiados e asilados pelo globo aumentou de maneira inversamente proporcional ao interesse dos países em prestar auxílio a esta população, optando por construir muros e aumentar a burocracia do que efetivamente acolhê-los.

Para os fins desta pesquisa, em alguns pontos do texto utilizar-se-á o termo “migrante” como gênero, cujas espécies serão “imigrante”, aquele que voluntariamente se desloca para outro país, e “refugiado” ou “asilado”, que, apesar de terem doutrinariamente significados diferentes, em termos pragmáticos possuem a mesma finalidade, de classificar aquele sujeito que se desloca para outro lugar para buscar auxílio e proteção, seja por causas naturais ou por perseguição, efetiva ou não.

Diante da omissão estatal, a sociedade civil, representada por atores não governamentais, como empresas e ONGs – segundo e terceiro setor, respectivamente – tomam a frente e por intermédio de projetos sociais auxiliam os imigrantes até obterem seu *status* de refúgio reconhecido. Da mesma maneira, como o fluxo de refugiados e imigrantes no Brasil vem aumentando, o governo, juntamente com a Acnur, visou a reassentar esta população em diversas cidades do país, visto sua concentração em municípios de fronteira.

No Paraná, Maringá é a quarta cidade que mais concentra refugiados e imigrantes, tendo uma tendência a aumentar, haja vista seu constante investimento em infraestrutura e políticas públicas para a população migrante, sendo por isso apelidada de “cidade acolhedora”. Assim, objetiva-se com o presente trabalho discorrer sobre o papel que os atores não governamentais exercem sobre os refugiados imigrantes. Para tanto, primeiramente utilizar-se-á da técnica documental para elucidar sobre o histórico de imigração, do refúgio e asilo, no contexto internacional, nacional e regional, e ainda demonstrar o crescimento vertiginoso desta população no país e em Maringá-PR.

Em seguida, utilizando-se da técnica bibliográfica, será feita uma análise sobre os direitos da personalidade, sobretudo no entendimento de Anderson Schreiber, aplicado ao contexto de migração e refúgio, e sobre como tais direitos deixam de ser efetivados pelo Estado diante da atual crise migratória.

Então, buscando discorrer sobre o papel dos atores não governamentais diante dos direitos da personalidade, utilizar-se-á a abordagem técnica-documental para traçar um perfil sobre o que seriam os atores não governamentais, além de apresentar as ações praticadas por esses atores, correlacionando-as a cada grupo de migrantes, e sua relação direta ou indireta com os direitos da personalidade.

2 OS REFUGIADOS, IMIGRANTES E ASILADOS

A migração humana é um fenômeno global tão antigo quanto a própria humanidade, que consiste no deslocamento voluntário de uma região para outra em busca de uma vida melhor; sendo inclusive a razão para o surgimento do atual continente americano. Por vezes, entretanto, os migrantes são forçados a se mudar de seus países de origem não apenas por desejo, mas por temer por suas vidas ou de suas famílias. Apesar de tal ação ser uma prática antiga, apenas a partir da 1ª Guerra Mundial que foi primeiramente reconhecida a figura do refugiado.

À época, em 1921, o Conselho da Sociedade das Nações autorizou a criação de um Alto Comissariado para Refugiados direcionado inicialmente para tratar cerca dos refugiados russos após a revolução bolchevique e dos armênios na Grécia (Malheiro; Mialhe, 2016), tratando, portanto, de criar a figura do refugiado justamente para períodos e acontecimentos específicos. Posteriormente, a figura do refugiado voltou a chamar a atenção internacional após os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial, sobretudo em decorrência das atrocidades dirigidas ao povo judeu e outras minorias pelo governo nazifascista.

Entre 1943 e 1947, após a vitória dos Aliados sobre o Eixo, 44 nações se uniram para criar a Administração de Socorro e Reabilitação das Nações Unidas (Unrra), que em suma buscava atuar na distribuição de suprimentos de socorro, como alimentos, roupas, combustível, abrigo, remédios, etc., fornecendo tanto o pessoal quanto o campo necessário para sua atuação, além de também auxiliar na repatriação dos refugiados (Barreto, 2010).

No mesmo ano da criação da Unrra, foi realizada a Conferência de Bermudas, que almejava dar uma definição sobre o refúgio para o Direito Internacional, a qual concluiu que “refugiados” são aqueles que

de qualquer procedência que, como resultado de acontecimentos na Europa, tiveram que abandonar seus países de residência por terem em perigo suas vidas ou liberdade, devido a sua raça, religião ou crenças políticas (Barreto, 2010).

Como mecanismo para garantir a proteção internacional dos refugiados, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), sendo considerada uma instituição internacional, humanitária e de cunho social (Barreto, 2010). Assim sendo, a Acnur servia como um braço da própria ONU para auxiliar os refugiados afetados pela Segunda Grande Guerra.

Apesar de limitada, a recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU) definiu em 28 de julho de 1951, após a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados das Nações Unidas, logo em seu Artigo 1º, que:

Refugiados são as pessoas que em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguidas por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontram fora do país de sua nacionalidade e que não podem ou, em virtude desse temor, não querem valer-se da proteção desse país, ou que, se não têm nacionalidade e se encontram fora do país no qual tinham sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não podem ou, devido ao referido temor, não querem voltar a ele (ACNUR, 1951).

Mais uma vez, ao tentar delinear a figura do “refugiado”, os líderes globais a limitaram, desta vez de forma temporal, deixando explicitar que tal figura só se enquadraria nos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, ou seja, o fim da Segunda Guerra, não sendo uma definição adequada para os sujeitos que buscam refúgio internacional, e que evidentemente poderiam voltar a acontecer no futuro. A definição só foi corrigida em 1967 com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que retirou o marco temporal da definição (Barreto, 2010).

No aspecto nacional, o Brasil concordou com a definição apresentada sobre “refugiado”, estando tal disposição presente logo no início da Lei 9.474/97 (Brasil, 1997). Destaca-se aqui a inércia do governo brasileiro para sancionar mecanismos para a proteção dos refugiados em razão da ditadura militar sofrida por anos no país, que outrora era relutante em acolher sujeitos vindos de certos países não europeus (Malheiro; Mialhe, 2016).

Além da própria definição de refugiado, a Lei também criou o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare). Tal órgão interministerial, presidido pelo Ministério da Justiça, tem o dever de: analisar o pedido e decidir sobre o reconhecimento da condição de refugiado; deliberar quanto à cessação, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados, entre outros deveres ligados à proteção dessa população.

Ainda, além do sistema de refúgio, existe a possibilidade de o sujeito, em busca de proteção internacional, solicitar asilo a algum país cuja norma seja existente, uma vez que se trata de uma construção jurídica latino-americana, fundamentada em acordos regionais (Malheiro; Mialhe, 2016). Enquanto o refúgio é uma medida essencialmente humanitária, o asilo é medida essencialmente política.

O asilo existe no contexto latino-americano justamente por conta das várias ditaduras enfrentadas pelos países-membros. Ressalta-se ainda que a grande diferença entre ambas está no grau de ameaça sofrido pelo indivíduo ou/e sua família. Melhor dizendo, enquanto o instituto do refúgio é fundado no temor de perseguição, de forma abstrata, no asilo há a necessidade de efetiva perseguição (Malheiro; Mialhe, 2016).

No que diz respeito ao número de refugiados e asilados no país, o Brasil, durante seu período ditatorial, recebeu poucos estrangeiros, visto que o próprio país se encontrava em uma crise institucional, governado por uma ditadura militar nacionalista. As solicitações, no entanto, tiveram um incremento a partir da década de 80, com a redemocratização e instalação da Acnur no Brasil, observando-se que na época, muitos dos que buscavam o país por socorro não eram reconhecidos como refugiados, em razão da limitação geográfica imposta a este instituto (o país ainda adotava a antiga definição de refugiado).

A partir das décadas de 80 e 90 – em especial a partir da portaria interministerial n.º 394 editada pelo Ministério da Justiça – muitos imigrantes começaram a se dirigir ao Brasil em busca de uma vida melhor, e para fugir de perseguições em seus países de origem, dando enfoque para o fato de que as principais nacionalidades dos até então não refugiados, era de angolanos, congolenses, liberianos e eslavos (Barreto, 2010), ou seja, não europeus, fato inédito para o refúgio no Brasil.

Aspirando ampliar o entendimento brasileiro sobre os refugiados, a Acnur, juntamente com a sociedade civil, representada no caso pelo Instituto Cáritas, elaboraram a Lei 9.474/97, a qual trouxe a definição atual de refugiado, sendo:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I – Devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II – Não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III – Devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Importante destacar a atenção dada também à família do refugiado, que apesar de não necessariamente estar sofrendo um perigo concreto, mas que por depender economicamente do indivíduo refugiado, recebe igual *status* perante a legislação nacional, conforme Artigo 2º da Lei 9.474/97. Desde a redemocratização até hoje, o país tem sido um dos maiores destinos escolhidos entre refugiados e asilados, principalmente por ter uma legislação moderna e ampla em relação a esses indivíduos.

A busca pelo Brasil como porto seguro aos refugiados confirma-se pelas crescentes requisições de refúgio ao país. Em 2010 foram feitos 566 pedidos de refúgio, e já logo em 2013 houve um aumento de mais de 900% de solicitações, aproximadamente 5.882 pedidos, aumentando novamente em 2014, com 8.302 pedidos de refúgio; no ano de 2014 o país contava com 7.289 refugiados reconhecidos de 81 países diferentes, alocados em diversos Estados brasileiros (Malheiro; Mialhe, 2016).

Atualmente, os Estados com o maior número de refugiados e imigrantes são aqueles que fazem fronteira com outros países, em especial a Venezuela, em decorrência de sua crise institucional; é o caso de Roraima, que até o presente tinha 38.235 imigrantes que buscam o *status* de refúgio. Paralelamente, o Estado do Paraná possui um número menos expressivo, qual seja, de 1.355 sujeitos refugiados reconhecidos pelo Conare e mais 70.044 imigrantes (SILVA *et al.*, 2021).

Por mais que o Brasil continue sendo um dos principais destinos dos refugiados, tendo recebido 28.899 solicitações de reconhecimento da condição somente em 2020 (SILVA *et al.*, 2021), grande maioria dos refugiados que chegam ao país sofrem diversas barreiras para conseguir se adaptar e ter seus direitos reconhecidos, primeiramente por conta da burocracia exigida, da própria situação econômica e política do país, das diferenças linguísticas, da falta de assistência específica a essa população e do preconceito sofrido.

No que diz respeito ao Estado do Paraná, as cidades com mais migrantes são: Cascavel, Foz do Iguaçu, Curitiba e Maringá. Do total, no município de Maringá (PR), 19.000 são imigrantes, e 58 são refugiados, tendo 2016 com seu ápice, com 513 refugiados, entre as mais diversas nacionalidades e pluralidade de idiomas (BRASIL, 2021).

A primeira barreira sofrida por aqueles que se deslocam de seu país em busca de uma melhor qualidade de vida, é o preconceito de serem considerados um fardo, como apontado

por Byung-Chul Han, em especial a população refugiada, o que torna favoráveis políticas nacionalistas (2015).

Han ainda enfatiza que diferentemente de antes, quando estrangeiros eram percebidos como ameaça, no cenário atual eles são vistos como um fardo, pois o governo terá de gastar recursos (teoricamente escassos) para auxiliar aquela população, recursos que estão sendo gastos com estrangeiros desconhecidos. A primeira consequência deste tipo de pensamento é a falta de cobrança às autoridades para uma efetiva proteção e auxílio aos refugiados exercerem seus direitos, ou em outras palavras, não estão ausentes legislações para a proteção dos imigrantes e refugiados, mas a falta de mecanismos para sua efetivação (Malheiro; Mialhe, 2016).

Apesar do número de imigrantes e refugiados em Maringá ser expressivo, até 2020 o município não detinha nenhum mecanismo de cooperação entre o município e os demais entes da Federação, não fornecia nenhum curso permanente de Português voltado especificamente para os imigrantes/refugiados, não existia um abrigo específico para o acolhimento desta população. O município, entretanto, criou recentemente um Centro de Referência e Apoio a migrantes e refugiados e realiza parcerias com associações e/ou coletivos da população para auxiliar os migrantes estrangeiros (Silva *et al.*, 2021).

Ressalva-se que o Centro de Apoio e Acolhimento ao refugiado ainda está em processo de instalação, porém ele será capacitado para fornecer chamadas internacionais gratuitas, orientação jurídica, agendamento de solicitação de refúgio, acompanhamento psicológico, tradução de currículos e aulas de Português, além de outros serviços. Hoje, já definido, seu nome oficial é Centro de Referência e Acolhimento ao Imigrante – CRAI. Mesmo após seu funcionamento, o Centro não terá capacidade para suprir a demanda crescente de imigrantes e refugiados na cidade, tornando necessário parcerias com outras entidades, como ONGs e associações.

3 OS DIREITOS DA PERSONALIDADE NO CENÁRIO MIGRATÓRIO

No decorrer do século 20 o mundo passou por conflitos, como guerras e regimes autoritários que deixaram cicatrizes profundas na sociedade, cicatrizes que tornaram necessários mecanismos que coibissem sua repetição. Assim sendo, a partir do século passado foram reconhecidos internacionalmente dispositivos legais que admitiam em âmbito internacional os direitos humanos.

Além dos direitos humanos, são reconhecidos também os direitos fundamentais, que nada mais são do que os direitos humanos positivados em alguma normativa de um país. Ainda, reconhece-se a existência dos direitos da personalidade, que serão mais bem explorados a seguir, mas que, em suma, são aqueles direitos que permitem a um indivíduo de se desenvolver e expressar, que dão o reconhecimento de ser humano como fim em si.

A expressão “direitos da personalidade” foi concebido primeiramente pelos jusnaturalistas franceses e alemães para designar os direitos inerentes ao homem, aqueles cuja existência precede a do reconhecimento estatal, destacando-se que, sem eles, o indivíduo não mais se reconheceria como pessoa, e conseqüentemente atentando contra sua dignidade (Schreiber, 2013, p. 5).

Outrossim, após as atrocidades ocorridas durante a Segunda Grande Guerra, o mundo voltou novamente a atenção à proteção internacional dos direitos básicos dos indivíduos, desta vez para proteger a redescoberta fragilidade humana dos ataques de governos, mesmo que não necessariamente autoritários. Assim sendo, em 1948 foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que em seu preâmbulo já estabelece “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” (ONU, 1948).

A dignidade humana também influenciou na elaboração da Constituição de 1988 do Brasil, quiçá pelo fato de o país ter recém saído de um período ditatorial de intensa perseguição política. A primeira menção à dignidade humana está no inciso III da Constituição Federal (1988), sendo este um dos fundamentos para o Estado Democrático de Direito do Brasil.

Tratando da definição de dignidade humana, interessante os dizeres de Anderson Schreiber (2013), o qual entende que:

A dignidade humana é o valor-síntese que reúne as esferas essenciais de desenvolvimento e realização da pessoa humana. Seu conteúdo não pode ser descrito de modo rígido; deve ser apreendido por cada sociedade em cada momento histórico, a partir de seu próprio substrato cultural (p. 8).

Não é possível, portanto, estabelecer um rol taxativo sobre quais são ou não os direitos necessários para a dignidade humana, sendo estes variáveis conforme a cultura e a história de determinada sociedade e também percepções pessoais de vida. A única assertiva, como afirmada por Schreiber (2013), é de que a dignidade é o “valor-síntese” para o pleno desenvolvimento e realização da pessoa, e por isso, os direitos da personalidade têm como a dignidade seu núcleo essencial.

No mundo globalizado, com fronteiras mais flexíveis, em que o fluxo populacional é grande, seja por motivos de mudança de vida, seja por sobrevivência, são notáveis os direitos personalíssimos, com base na explicação de Schreiber, pertencentes aos migrantes, principalmente aqueles enquadrados em situação de refúgio ou asilo.

Além do dever de se omitir em violar os direitos personalíssimos do indivíduo, também é dever dos Estados promover de forma ativa sua efetivação. O Estatuto dos Refugiados serve justamente para evidenciar essa preocupação internacional para com a população em busca de ajuda, sendo a mesma ideia aplicada ao Estatuto do Asilo, ambos com finalidades semelhantes.

Evidentemente, a própria situação de “refugiado” e do “asilo” é característica de um direito personalíssimo, uma vez que diferentemente de outros migrantes, o refugiado/asilado sai de seu país de origem por temer por sua vida, em razão de grave e generalizada violação dos direitos humanos.

Ressalta-se que o *status* de refúgio vai além de uma mera formalidade, serve principalmente para vincular a proteção do país ao indivíduo em si, gerando uma obrigação em âmbito internacional em caso de seu descumprimento, desencorajando países mais nacionalistas a facilitar o reconhecimento de tal *status*.

A condição de refugiado como direito personalíssimo é reafirmada quando se entende que estes não são meros direitos de migração, mas proteções substitutas dos direitos humanos, uma vez que o país de origem do refugiado não podem ou não irão arcar com essa responsabilidade (Martins, 2021). Além disso, a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos entende o direito à identidade como um direito essencial ao indivíduo, estando o *status* de refúgio incluso nele (Magno, 2012).

Outro desdobramento gerado pelo *status* de refugiado/asilado é a aplicação do princípio do *non-refoulement*, previsto nos Artigos 36 e 37 da Lei n.º 9.474/97, que veda o retorno forçado (expulsão) de refugiados ou sujeitos em processo de solicitação de refúgio a países em que sua vida ou segurança corram perigo (Brasil, 1997).

Da mesma forma, não basta que o reconhecimento de refúgio seja concedido ao sujeito, é essencial que sejam criados mecanismos para o acolhimento dos refugiados, tanto no plano formal quanto material. Consoante o pensamento do filósofo Byung-Chul Han, assim como no sistema imunológico, os indivíduos estrangeiros são vistos com receio pela população, primeiramente como ameaça, como corpos invasores, e depois como um fardo, que apenas usufruem dos recursos do país (2015).

Independentemente da maneira que são vistos, o resultado é o mesmo por parte da população: a hostilidade. Como consequência destas hostilidades, surgem violências explícitas, recheadas de xenofobia contra a população em busca de ajuda, podendo ocorrer linchamentos, destruição de propriedade dos refugiados e hostilidades verbais proferidas contra os imigrantes (Carneiro, 2018).

Apesar de não estar explicitamente regulado por alguma normativa legal, deve-se considerar, assim como apontou Amanda Rossini Martins, a hospitalidade como um direito básico do imigrante, principalmente do refugiado (2021). A conclusão apresentada por Martins vem do entendimento desdobrado de liberdade, proferido por Kant, o qual, segundo o autor, todos têm o direito fundamental de buscar uma associação humana. Frisa-se que o entendimento de Kant não deve ser confundido com filantropia, mas o direito personalíssimo do refugiado de não ser tratado com hostilidade por vir de outro país (Martins, 2021).

No plano internacional existem codificações que preveem a existência de outros direitos personalíssimos, como: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Artigo 6º (“Todo ser humano tem direito, em todas as partes, ao reconhecimento de sua personalidade jurídica”); o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), artigo 16 (“Toda pessoa terá o direito, em qualquer lugar, ao reconhecimento de sua personalidade jurídica”), artigo 24. 2 (“Toda criança deverá ser registrada imediatamente após o seu nascimento e deverá receber um nome”).

Da mesma maneira, no aspecto regional, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), o Artigo XVII (“Toda pessoa tem o direito de ser reconhecida, seja onde for, como pessoa com direitos e obrigações, e a gozar dos direitos civis fundamentais”); a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) ou “Pacto de San José”, Artigo 3º (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica: “Toda pessoa tem direito ao reconhecimento de sua personalidade jurídica”), Artigo 18 (direito ao nome: “Toda pessoa tem direito a um prenome e aos nomes de seus pais ou ao de um desses. A lei deve regular

a forma de assegurar a todos esses direitos, mediante nomes fictícios, se for necessário”) e artigo 20 (direito à nacionalidade: “1. Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade”).

Os mesmos direitos também estão presentes no regulamento interno, sendo a posição da cidadania e da dignidade da pessoa humana fundamentos da República (Constituição Federal/88, art. 1º, II e III), juntamente com as garantias de igualdade material (art. 3º, III) e formal (art. 5º), construindo uma cláusula geral da personalidade, que evidencia a pessoa humana – diga-se sua dignidade – como ponto de referência para os desdobramentos de decisões relativas aos indivíduos.

Mesmo com todo o antecedente de atrocidades e perseguições estatais, além de estatutos, acordos internacionais, regionais e normativas internas, muitos governos optam pela construção de muros e burocracias que dificultem o acesso dos refugiados ao país, em detrimento de efetivamente ajudá-los. Só na UE, por exemplo, desde 1990 foram construídos mais de mil quilômetros de muros visando a evitar o deslocamento dos refugiados de países próximos (Martins, 2021, posição 1607).

O medo e anseio gerado dos refugiados criam, nestes, um medo do próprio Estado no qual buscam asilo, além de propiciar um cenário para violação dos direitos humanos dessa população, vez que enquanto os Estados mantêm discursos nacionalistas de proteger a sua população e as suas economias, o cumprimento das normas fundamentais de proteção aos refugiados é colocado de lado e ficam à mercê de serem explorados quando chegam ao país de ajuda, ou morrem na travessia.

Conjuntamente à omissão estatal também está relacionada à falha prestação de serviços, ao aumento abrupto no nível de refugiados, principalmente para países em desenvolvimento, como o Brasil, que recebeu de 2018 para 2019 um aumento de mais de 1000% de refugiados. Assim sendo, os direitos da personalidade deixam de ser efetivados, tais como: o direito ao reconhecimento do *status* de refúgio, reconhecimento da personalidade jurídica do indivíduo, da igualdade material e formal, entre outros. Neste cenário é que surge o papel dos atores não governamentais como intermediadores e garantidores dos direitos pessoais dos refugiados.

4 SOBRE ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS

Os atores não governamentais podem ser entendidos como membros da sociedade civil, de direito privado, que agem em prol de questões de interesse coletivo no qual o Estado é omissor ou ineficaz, destacando-se na promoção e defesa de valores e interesses morais, ideológicos ou culturais, assegurando os mecanismos para aumentar a efetividade da administração pública, ou até criar um elo entre os indivíduos e o Estado (Machado, 2014).

Sociedade civil, por sua vez, é definida por Bobbio, como:

Numa primeira aproximação pode-se dizer que a sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação, ou através da repressão (2014, p. 35).

De toda forma, quando as instituições estatais são falhas ou omissas em resolver tais conflitos, cabe a segmentos da sociedade buscar uma solução. Entre estes, destaca-se a

atuação do terceiro setor, formado por organizações que contam com atividades voluntárias desenvolvidas em favor da sociedade, ligadas a problemas sociais e aos direitos humanos, como ONGs, Associações e Instituições Religiosas.

Diferentemente do primeiro setor (Estado) e do segundo setor (empresas privadas em busca de lucro), o terceiro setor atua na área da cidadania social, incorporando critérios da economia do modelo capitalista, atuando conforme estratégias de *marketing* e utiliza a mídia para divulgar suas ações, tudo buscando qualidade e eficácia em suas ações e desenvolvimento de uma cultura política em prol do voluntariado (Gohn, 2013).

Historicamente, a atuação do terceiro setor foi mais ativa no mundo a partir das décadas de 70 e 80, destacando-se que no Brasil o terceiro setor atuava como instituições de apoio aos movimentos sociais e populares, auxiliando na luta contra o regime militar e pela democratização do país (Gohn, 2013). O trabalho das ONGs à época era de fortalecer as representações populares, com caráter movimentalista e militante, que buscavam ainda se fortalecer.

Durante a ditadura militar, refugiados sem condição financeira de fugir para países mais seguros, vinham até o Brasil para escapar das ditaduras de seus próprios países, mesmo que na época o governo tivesse mais hostilidade quanto aos estrangeiros, não tendo nenhuma legislação específica sobre o tema, tampouco sobre o refúgio. Contrariando o modelo ditatorial e nacionalista da época, o Instituto Cáritas — instituição religiosa de âmbito global — abrigou refugiados argentinos, uruguaios, chilenos que chegavam ao Rio de Janeiro e São Paulo (Barreto, 2010).

Após o fim do período militar, o terceiro setor expandiu sua atuação, agindo não só ligado a movimentos específicos, mas também de forma autônoma, elaborando amplamente planos de atuação para causas diversas, como questões de gênero, etnia, meio ambiente, violência nas cidades, etc., recebendo, por vezes, patrocínio e apoio por parte do governo e empresas privadas, ações que não aconteciam explicitamente antes (Gohn, 2013).

Mesmo 40 anos após o Estatuto do Refugiado, o Brasil ainda não tinha uma legislação específica nacional para tratar sobre tal população no país. Assim sendo, a partir da década de 90 segmentos da sociedade civil buscavam a efetivação da Convenção de 1951 sobre o Estatuto do Refugiado em território nacional. Por conta da repercussão do tema, em 1997 o então Secretário Nacional dos Direitos Humanos, José Gregori, propôs a adoção do Estatuto do Refugiado no ordenamento pátrio, o qual foi prontamente sancionado pelo presidente em 22 de julho de 1997 (Barreto, 2010).

Entre os segmentos civis que importaram na sanção do Estatuto do Refugiado, destacam-se Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); secretariado da Cáritas Brasileira; Sociedade Educadora e Beneficente do Sul (Sebs); Centro de Atendimento ao Migrante em Caxias do Sul, entre inúmeras outras (Barreto, 2010).

Após a redemocratização, os segmentos do terceiro setor transformaram-se em empreendimento da sociedade civil, sem fins lucrativos, atuando ao lado do poder público para aperfeiçoar, se não agir pioneiramente, e fazer chegar aos moucos ouvidos dos agentes

estatais questões de direitos humanos, principalmente refugiados e sua exclusão social, contrariando o nacionalismo do governo anterior (Malheiro; Mialhe, 2016)

O aperfeiçoamento do terceiro setor justifica-se principalmente pelo crescimento das necessidades socioeconômicas, em paralelo ao crescimento populacional e o conseqüente aumento das necessidades e demandas sociais. No mesmo sentido, afirma Hamada que diferentemente do passado, quando a administração pública era monopolizada pelo Estado, na contemporaneidade o governo deixou de ser o “Estado executor” e se tornou o “Estado fomentador” (2016).

Percebe-se atualmente, também, uma exigência maior para um aumento na participação da sociedade civil na administração pública, permitindo que os ramos do terceiro setor (principalmente) tomem mais iniciativas para o bem comum, com o apoio do Estado, seja por investimento direto, com fornecimento de pessoal qualificado e incentivo financeiro, seja pela concessão de atuação de determinada entidade em estabelecimentos públicos ou se aproveitando da estrutura destes.

Tais fatores, alinhados à má administração, crise no setor público, que já perdura há anos, falta de recursos, entre outros, impossibilita ao Estado, sozinho, atender a toda a demanda (Machado, 2014). Tal realidade já é reconhecida pelo próprio governo brasileiro, que, por meio da lei 13.019/2014, estabeleceu:

O regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil (Brasil, 2014).

Em um primeiro ponto, portanto, os atores não governamentais foram importantes no contexto nacional por, desde o período ditatorial, auxiliar e acolher os refugiados e imigrantes no país. Ainda, como segundo ponto, eles também desenvolveram um papel importante em influenciar na efetivação do Estatuto do Refugiado de 1951 no ordenamento jurídico nacional. Por fim, os atores não governamentais também são responsáveis por promover a criação e garantia de direitos básicos dos refugiados e imigrantes no país.

No Paraná, que tem o quarto município com maior concentração de imigrantes e refugiados, Maringá tem ano a ano – com exceção para os anos que perdurou a pandemia de Covid-19 – mais solicitantes. Mesmo assim, na cidade ainda falta infraestrutura estatal para acolher com eficácia toda a demanda desta população, cabendo a atores não governamentais agir para auxiliar aos que chegam à cidade (Silva *et al.*, 2020).

É importante esclarecer que o município, talvez pelo fato de ter sido recentemente colonizado por migrantes estrangeiros, tem um histórico de acolhimento. O interesse municipal por ajuda humanitária é provado com a criação do Centro de Referência do Imigrante (CRI), que busca acolher o recém-chegado à cidade, e capacitá-lo com apoio psicológico, oferecimento de cursos e auxílio na busca de empregos (Iore, 2021). O CRI, entretanto, não é suficiente para arcar com toda a demanda exigida para o problema.

No município, os atores não governamentais que mais se destacam no campo são: Instituto Cáritas, Instituto Ethnos Brasil e Instituto Sendas. Entre os serviços oferecidos pelo terceiro setor, chama a atenção aqueles prestados por assistentes sociais, advogados, psicólogos e voluntários que prestam atendimento aos solicitantes de refúgio e aos refugiados, com vistas a contribuir no processo de reconstrução de sua vida no país (Malheiro; Mialhe, 2016).

Além do auxílio direto aos refugiados e imigrantes, o terceiro setor também serve como intermediário entre o solicitante de refúgio e o governo, uma vez que muitos enfrentam a barreira do idioma ao chegarem ao país, e também por terem pouco conhecimento sobre os processos para se requerer a condição de refúgio ou até por temerem ser deportados para seus países de origem. Outrossim, o terceiro setor também oferece cursos permanentes e gratuitos de português aos não falantes da língua (Instituto Cáritas, 2021).

No que respeita ao segundo setor, representado sobretudo pela Universidade Cesumar, percebe-se que também atua como garantidora e auxiliar dos direitos básicos dos refugiados e imigrantes por meio do “Programa de Apoio a Imigrantes e Refugiados”, que aspira oferecer bolsas de estudo, curso *on-line* de Língua Portuguesa, entrega de cestas básicas, cobertores, além de auxiliar e proceder com o encaminhamento jurídico dos indivíduos (Unicesumar, 2020).

Maior parte da atividade dos atores não governamentais em Maringá-PR se encarrega, portanto, de prestar o auxílio inicial aos imigrantes e refugiados, oferecendo desde atendimentos básicos, como entrega de materiais para manter a integridade física dos refugiados, até atendimentos mais avançados, como auxílio jurídico e psicossocial, além de servir como intermediários para que os imigrantes consigam ter seu *status* de refúgio concedido.

5 CONCLUSÃO

O exponencial crescimento de imigrantes e refugiados no Brasil, cumulado com o interesse social em tomar parte na administração pública e ainda a falta de estrutura/interesse de governos nacionalistas em auxiliar grupos de imigrantes e refugiados, tornou necessária uma ação ativa dos atores não governamentais, em especial por intermédio de programas voltados a esta população, ou então, instituições criadas para este fim.

No município de Maringá, diferentemente de algumas outras cidades, observa-se um amparo muito maior por parte do gestor público, como a criação do Centro de Referência do Imigrante de Maringá, que visa justamente a auxiliar esta população que chega à cidade. O fluxo constante de imigrantes e refugiados que chega à cidade, no entanto, é maior do que a capacidade que o Centro de Referência pode lidar.

Assim, ficou evidente que os atores não governamentais, a exemplo das empresas privadas com finalidade de lucro e as associações, ONGs, etc., possuem duas formas de garantir os direitos da personalidade dos refugiados e imigrantes: primeiramente de forma direta, em que os atores fornecem alimento, moradia, qualificação, entre outros, para que o indivíduo não nativo possa se estabelecer e se desenvolver no país.

Outra maneira que os atores agem como agentes garantidores é de forma indireta, servindo como intermediários entre o Estado e o indivíduo, para que este, então, tenha seu *status* de refugiado reconhecido e demais direitos respeitados. Dessa forma, resta claro que a ação dos atores não governamentais não deve ser independente, devendo contar com o governo, neste caso o município, como seu fomentador.

Em que pesem todos os benefícios que os atores não governamentais trazem aos sujeitos-migrantes, no decorrer deste trabalho, em consulta ao banco de dados das respectivas instituições não estatais, além de verificação em livros e artigos, em nenhum destes foi possível concluir que o ator realizava a triagem ou verificação da condição do assistido.

Inicialmente, foi estipulado que o objeto de estudo desta pesquisa é justamente a influência que os atores não governamentais têm na vida dos migrantes, refugiados e asilados em Maringá. Pois bem, para ser possível confirmar completamente a hipótese postulada inicialmente, seria necessário vincular as atividades que os atores prestam aos sujeitos em si, dados estes ausentes, observando-se que as informações encontradas apenas permitem concluir que os atores não governamentais prestam serviços a migrantes, sem distinguir com exatidão a sua condição, a quantidade de atendimentos (separados por tipo de atendimento) e impacto na vida do sujeito.

Finalmente, diante da ausência dos dados supracitados, a presente pesquisa apenas conseguiu demonstrar ser parcialmente satisfatória, isto é, foi possível concluir que os atores não governamentais têm o poder de efetivar os direitos da personalidade dos migrantes, em específico os imigrantes – aqueles que vieram voluntariamente para o país – porém restou inconclusiva sobre o seu impacto na vida de refugiados e asilados, aqueles que vieram em busca de auxílio ou para se proteger.

6 REFERÊNCIAS

ACNUR. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados
BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 1. ed. Brasília: Acnur; Ministério da Justiça, 2010.

BARROSO, Paula Regina de Lima. *Dados estatísticos sobre migrantes em Maringá*. Mensagem recebida por lorenops04@gmail.com em 7 out. 2021.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz & Terra, 2014.

BRASIL. *Lei nº 9.474*, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm#:~:text=A%20expuls%C3%A3o%20de%20refugiado%20do,n%C3%A3o%20haja%20riscos%20de%20persegui%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.019*, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 22 dez. 2021.

CARNEIRO, Júlia Dias. “Estamos todos aterrorizados”, diz amiga de venezuelano linchado em Boa Vista. *BBC News Brasil*, Rio de Janeiro, 12 set. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45492018>. Acesso em: 3 jan. 2022.

- DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO. *Prefeitura amplia vocação de Maringá como cidade plural e acolhedora*. Maringá-Prefeitura da Cidade, 25 jun. 2021. Disponível em: <http://www2.maringa.pr.gov.br/site/noticias/2021/06/25/prefeitura-amplia-vocacao-de-maringa-como-cidade-plural-e-acolhedora/37874>. Acesso em: 20 dez. 2021.
- GOHN, Maria da Glória. Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. *Meta: Avaliação*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/145>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- HAMADA, Guilherme Henrique. Aplicação da Lei nº 13.019/2014 pelos estados e municípios: reflexões a partir e sua regulamentação no estado do Paraná. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*. Brasília, v. 2, n. 1, p. 227-245, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/662>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- HAN, Byung-Chul. *Sociedade do cansaço*. Tradução Enio Paulo Giachini. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.
- INSTITUTO CÁRITAS. *Você conhece a escola de Portugêses?* Disponível em: <http://www.caritasmaringa.org.br/?cod=pagina/721/vocecirc-conhece-a-escola-de-portuguecircs>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- IORE, Andrey. *Prefeitura apresenta o Centro de Referência do Imigrante de Maringá*. Maringá – prefeitura da cidade, Maringá, 27 maio 2021. Social. Disponível em: <http://www2.maringa.pr.gov.br/site/noticias/2021/05/27/prefeitura-apresenta-o-centro-de-referencia-do-imigrante-de-maringa/37691>. Acesso em: 29 dez. 2021.
- MACHADO, Natália Paes Leme. *O papel das Organizações Não Governamentais e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a influência dos atores internacionais, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o uso do Litígio Estratégico*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2014.
- MAGNO, Patrícia. Refugiado, cidadão universal: uma análise do direito à identidade pessoal. *Universitas Relações Internacionais*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 15-32, jan/jun. 2012.
- MALHEIRO, Karina Caetano; MIALHE, Jorge Luis. Os refugiados no Brasil e as Organizações Não Governamentais. *Revista de Direitos Humanos em Perspectiva*, Brasília, v.2, n. 1, p. 37-55, jan./jun. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/322597574_Os_Refugiados_no_Brasil_e_as_Organizacoes_nao_Governamentais/fulltext/5a61f5dca6fdccb61c504fc0/Os-Refugiados-no-Brasil-e-as-Organizacoes-nao-Governamentais.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.
- MARTINS, Amanda Rossini. *Direito Internacional dos Refugiados e o conceito de Safe Third Country*. Ebook Kindle. Andradina, SP: Meraki, 2021.
- ONU. Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12 dez. 2021.
- SCHREIBER, Anderson. *Direitos da personalidade*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; COSTA, L. F. L.; MACEDO, M. *Resumo executivo – refúgio em números*. 6. ed. Brasília, DF: OBMigra, Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Comitê Nacional para os Refugiados, 2021.
- UNICESUMAR consolida Programa de Apoio a Imigrantes e Refugiados. *Unicesumar*, 2020. Disponível em: <https://www.unicesumar.edu.br/unicesumar-consolida-programa-de-apoio-a-imigrantes-e-refugiados/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Autora correspondente:

Daniela Menengoti Gonçalves Ribeiro

Centro de Ensino Superior de Maringá.

Avenida Guedner, 1610 – Zona 08 – CEP 87050-390 – Maringá/PR, Brasil

daniela.menengoti@gmail.com

Todo conteúdo da Revista Direitos Humanos e Democracia
está sob Licença Creative Commons CC – By 4.0.