

Pessoas com deficiências refugiadas: indesejáveis e invisíveis**Pessoas com deficiências refugiadas: indesejáveis e invisíveis**

DOI:10.34117/bjdv5n10-043

Recebimento dos originais: 10/09/2019

Aceitação para publicação: 03/10/2019

Ary Jorge Aguiar Nogueira

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Currículo LATTES: <http://lattes.cnpq.br/4718008119598203>E-mail: aryjorge.nogueira@hotmail.com.**RESUMO**

O trabalho pretende realizar uma análise de cunho exploratório acerca do grupo mais vulnerável dentro da população estrangeira que busca refúgio: as pessoas com deficiências. O objetivo principal é discutir as possíveis causas e eventuais consequências da indesejabilidade e da invisibilidade das pessoas refugiadas que apresentam as limitações de longo prazo que caracterizam o moderno conceito de deficiência, tal como introduzido pela Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Discute-se a política formulada pelo Governo Municipal de São Paulo, que se tornou referência na questão dos refugiados após a edição da Lei 16.478/2016 e passou a constituir uma exceção à invisibilidade notoriamente associada ao público-alvo ora estudado. A relevância acadêmica do trabalho reside no fato de que, apesar de as pessoas com deficiências constituírem entre 7% (sete por cento) e 10% (dez por cento) de todos os refugiados no mundo, ainda são escassos os estudos sobre tal grupo.

Palavras-chave: Deficiência; Refúgio; Políticas Públicas**ABSTRACT**

The paper intends to carry out an exploratory analysis about the most vulnerable group within the foreign population that seeks refuge: people with disabilities. The main objective is to discuss the possible causes and possible consequences of the undesirability and invisibility of refugees who have the long-term limitations that characterize the modern concept of disability, as introduced by the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The policy formulated by the São Paulo Municipal Government, which became a reference in the refugee issue after the issuance of Law 16,478 / 2016, is now an exception to the invisibility notoriously associated with the target audience studied. The academic relevance of the work lies in the fact that while people with disabilities make up between 7% (seven percent) and 10% (ten percent) of all refugees in the world, studies on such a group are still scarce.

Keywords: Deficiency; Refuge; Public policy

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende descrever um panorama acerca da ausência de políticas públicas formuladas em prol das pessoas com deficiência que buscam refúgio no Brasil. A questão é contextualizada nos planos nacional e internacional, considerando não apenas o governo brasileiro, mas o ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados em conjunto com a *Division for Social Policy and Development* – DSPD (Divisão para Política Social e Desenvolvimento, divisões da ONU responsáveis, respectivamente, pela articulação de políticas voltadas aos refugiados e às pessoas com deficiência.

Metodologicamente, optou-se por duas abordagens: revisão teórica de livros e artigos em periódicos científicos acerca das temáticas da deficiência e do refúgio; estudo de caso acerca da experiência da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da cidade de São Paulo, que se tornou referência na questão dos refugiados.

A hipótese principal é que pessoas com deficiência, apesar de constituírem o grupo mais vulnerável dentro da população refugiada, além de não desejáveis, são invisíveis aos formuladores de políticas públicas, sendo atendidos de forma reativa, por políticas formuladas para outros públicos. Detectou-se na pesquisa que a variável dependente, qual seja, a ausência de políticas públicas específicas para as pessoas com deficiência refugiadas é influenciada diretamente pela percepção social acerca da deficiência e do papel do migrante na sociedade.

O principal marco teórico utilizado para explicar a possível causa da invisibilidade do público-alvo analisado é a Teoria da Construção Social das Populações-alvo (SCHNEIDER; INGRAM, 1993), que centra a discussão no imaginário social como importante componente na formação da agenda política.

Segundo dados do Censo de 2010 (BRASIL, 2010), aproximadamente 24% (vinte e quatro por cento) da população brasileira tem algum tipo de limitação de longo prazo que pode ser caracterizada como deficiência. Ademais, por razões históricas, o estrangeiro constitui um importante elemento da formação do moderno Estado Brasileiro, sendo difícil encontrar alguém que não tenha pelo menos algum antepassado que passou pela aventura da migração transatlântica, seja voluntária ou forçosamente. Em tempos cada vez mais conturbados e polarizados, espera o autor contribuir com o debate e suscitar questionamentos que possam aprimorar os estudos acerca das pessoas com deficiências que buscam refúgio.

2 DEFICIÊNCIA: DO CASTIGO DIVINO AO RECONHECIMENTO

Cada sociedade tem em cada momento histórico determinadas necessidades e valores sociais, em função dos quais se estabelece o que é socialmente adequado ou não. Da mesma forma, estabelece quem são os encarregados de distinguir os sujeitos, a forma de reconhecer os diferentes e a função que deveriam desempenhar na sociedade (DIAS, 1995, p.18). Pessoas com deficiência constituem um dos grupos mais excluídos do ponto de vista social e econômico, com nítida sobre-representação entre as camadas mais pobres da população (COLERIDGE, 1993; BERESFORD, 1996; TURMUSANI, 2002).

Os estudos sobre a deficiência foram moldados sob dois grandes paradigmas antagônicos: o modelo médico-funcionalista ou biomédico e o modelo social. Sob a óptica do primeiro, a deficiência se iguala à doença e constitui uma forma de desvio que perturba a ordem social. Trata-se de um sistema normativo e normalista, baseado sob uma ideia de um modelo ideal do qual a deficiência se afasta. Para o paradigma social, a deficiência é sobretudo uma condição social, não uma imposição biológica. A sociedade, não encontrando formas de atender às necessidades específicas da pessoa com deficiência, opta por negar-lhe direitos e cria a deficiência como mecanismo de segregação e discriminação da pessoa (SCHIANCHI, 2017, p. 13-15). Do ponto de vista cultural, há muitas circunstâncias específicas que influenciaram as condições de vida das pessoas com deficiência, para não mencionar as atitudes das pessoas em relação a elas. A história mostra que ignorância, negligência, superstição e medo são fatores sociais que exacerbaram o isolamento de pessoas com deficiência (MUNYI, 2012).

O conceito de deficiência foi por um longo tempo estabelecido em razão do conceito de normalidade, em oposição ao qual era entendido. Davis (1995, p. 94), por exemplo, aponta que o vocábulo normal só passou a ter o sentido próximo ao de padrão na língua inglesa em 1840, tratando antes dessa data unicamente de configurações geométricas. Atualmente, normal é um conceito que deriva de norma, do qual tomou a conotação de algo obrigatório, cuja violação seria passível de sanção (SPINA, 2012). Uma norma tem característica normalizadora quando incrementa as capacidades e expande as possibilidades de poder na atuação social (TAYLOR, 2009, p. 46). O sujeito normal é menos passível de críticas e encontra menos barreiras sociais para seu livre desenvolvimento. Portanto, o objeto dos estudos sobre deficiência não é propriamente a pessoa com deficiência, mas o conjunto de processos sociais, históricos, econômicos e culturais que regulam e controlam os meios sobre os quais e através dos quais é pensado o corpo (DAVIS, 1995).

A noção de normal como axiologicamente superior se liga diretamente ao paradigma biomédico que forneceu suporte à nova estruturação dos Estados da Europa, quando do advento do liberalismo. O arcabouço teórico de base biomédica que centra as práticas curativas da medicina como um confronto constante com a patologia pela busca da restauração da normalidade encontra em Canguilhem (2009) seu grande cronista, mas é em Foucault que se vê a explicação da *ultima ratio* para a hegemonia deste modelo de pensamento. Com o surgimento da nova mentalidade liberal de governo, a manutenção constante da desigualdade tornou-se uma necessidade vital do próprio Estado, juntamente com o controle de todos os aspectos da vida da população (o chamado biopoder). Como salienta Foucault (2004, p. 187) uma política social não poderia ter a igualdade como objetivo e deveria deixar funcionar a desigualdade. Portanto, por essa perspectiva, apartar normais e desejáveis dos anormais é fundamental à manutenção do *status quo*. Martins (2016, p. 20) salienta o intento normalizador que se impõe quando se elabora a classificação de deficiência tendo por referência a normalidade, da qual está inexoravelmente excluída.

Cabe salientar que o primeiro momento na história em que a deficiência deixa de ser vista como anormalidade ou doença e passa a ser vista como uma contingência (ainda que de longo prazo), que impeça a plena participação da pessoa em igualdade de condições na sociedade dá-se com a celebração da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. As mais variadas normas internacionais existentes anteriormente eram segmentadas por deficiência e centravam foco no viés assistencialista. Assim, a abordagem da deficiência baseada na noção de direitos humanos é algo muito novo (LITTAMÈ; BARATELLA, p. 219) e a mencionada Convenção traz um conceito holístico de deficiência (ONU, 2006):

Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

Por fim, cabe lembrar que controles de imigração, cada vez mais tecnológicos e focados em critérios predominantemente numéricos (MACIOTTI, 2015), guardam uma curiosa similaridade com mecanismos de segregação oriundos do paradigma médico na lida com as pessoas com deficiência. Ambos tratam de eleger institucionalmente o que seria o desejável, seja o bom migrante, seja o bom paciente (JARDIM, 2017, p. 206). E até mesmo o conceito tão relevante de inclusão pode ser inquinado, especialmente no contexto das políticas

neoliberais, como mecanismo de participação da pessoa com deficiência ao mercado (SANTOS, 2013, p. 62), importando unicamente que se transforme em consumidor, seja de produtos, de ideias ou informação.

De fato, solicitantes de refúgio com deficiências apresentam um grande desafio aos formuladores de políticas públicas. Pesquisas indicam que de 7% (sete por cento) a 10% (dez por cento) de todos os refugiados no mundo são pessoas com deficiência (WCRWC, 2008). Trata-se de um contingente bastante expressivo, cuja inclusão nas sociedades de acolhida implica muitas vezes o reconhecimento de questões não combatidas no próprio âmbito doméstico. O conceito de deficiência torna-se amplo e passa a englobar um espectro muito maior da sociedade, algo que apenas a ruptura semântica trazida pela Convenção poderia fazer.

3 QUESTÕES PERTINENTES À MIGRAÇÃO E AO REFÚGIO

McNeil (1976) afirma que nossos ancestrais quando se tornaram plenamente humanos, já eram migratórios. Ou seja, o fenômeno da migração finca raízes na aurora da sociedade humana. No entanto, embora a migração seja algo inerente à estruturação da espécie humana, o estrangeiro constitui uma figura bastante ambígua na história, ora visto como ameaça, ora como solução de problemas (falta de mão-de-obra, investimentos etc.). De fato, a característica gregária humana ao mesmo tempo em que incentiva o agrupamento e a cooperação, igualmente atiza o fogo da desconfiança contra aquele que vem de fora. Daí podem surgir os conflitos típicos entre estabelecidos e *outsiders* (ELIAS; SCOTSON, 2000), que nada mais são que a disputa pelo poder comunitário.

Além disso, embora os benefícios dos fluxos migratórios sejam inegavelmente apontados por vários estudos (MARTINE, 2005), persiste um certo grau de animosidade contra migrantes, especialmente em momentos de crise, fato que pode ser explicado como decorrência de um efeito de bode expiatório, tal como apontado por René Girard (2004), no qual o grupo que padece de sérios problemas direciona sua violência de viés sagrada contra uma vítima que irá expiar os pecados coletivos. O sacrifício ritual não é mais tão comum no mundo atual, mas a estrutura cognitiva que permitiu sua longevidade ainda reside no interior das sociedades humanas, como apontam vários estudos (CRUZ; FERRARI, 2013). Aqui se observa um ponto de conexão com a questão da deficiência, pois ao longo da história muitas vezes a anormalidade serviu de critério principal para a seleção da vítima (GIRARD, 2004, p. 27).

A codificação jurídica internacional do regime do refúgio é recente (1951) e se encontra positivada na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (ACNUR, 1951). O critério norteador da caracterização da situação de refugiado é o fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, que impeça o retorno ao país de origem. Desta forma, o refugiado encontra-se em uma situação natural de vulnerabilidade social, não se tratando de um migrante comum, circunstância que coloca um grande desafio aos formuladores de políticas públicas (*policymakers*).

4 POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO DE LITERATURA

4.1 PRECURSORES

Há um certo consenso teórico de que os chamados “pais fundadores” do estudo das políticas públicas seriam H. D. Lasswell, H. A. Simon, C. Lindblom e D. Easton (SOUZA, 2014, p. 67). O primeiro autor a tratar efetivamente de políticas públicas foi H. D. Lasswell (1936), ainda nos anos 30. Fortemente influenciado pela Teoria Elitista e pelo Behaviorismo, segundo Lasswell (1936, p. 3), o estudo da política era o estudo da influência e dos influentes, sendo estes os que obtinham o máximo dos valores que havia a obter. Tais valores seriam deferência, renda e segurança. Aqueles que obtinham o máximo constituiriam a elite. O restante seria a massa.

É igualmente de Lasswell (1956) a introdução ao debate da noção de *functional analysis* (análise funcional), cujo aperfeiçoamento resultou no que hoje é conhecido como *policy cycle* (ciclo de políticas públicas). A contemporânea abordagem teórica do ciclo de políticas públicas apresenta uma divisão em sete fases principais (SECCHI, 2013, p. 43): 1) Identificação do problema; 2) Formação da agenda; 3) Formulação de alternativas; 4) Tomada de decisão; 5) Implementação; 6) Avaliação e 7) Extinção. Destarte, a análise funcional de Lasswell (1956, p. 2) era calcada em sete funções, cuja simetria com o moderno conceito de *policy cycle* é inexorável: 1) Inteligência (informação, previsão ou planejamento); 2) Recomendação (promoção das alternativas); 3) Prescrição (promulgação de regras gerais); 4) Invocação (caracterizações provisórias de conduta de acordo com as prescrições); 5) Aplicação (caracterização final da conduta de acordo com as prescrições); 6) Avaliação (avaliação do sucesso ou falha da política) e 7) Rescisão (o fim das prescrições e arranjos formalizados dentro da estrutura). Cabe salientar que a visão de políticas públicas nesse momento era bastante vinculada à noção de regras. Verifica-se nas funções apontadas por Lasswell um nítido caráter prescritivo, que indicava a colmatação entre norma e conduta como

marca da implementação das políticas públicas, algo bastante familiar aos operadores das ciências jurídicas.

Simon (1955) levou a discussão a um novo patamar, quando procurou explicar matematicamente o comportamento do homem individual ou grupos de indivíduos que tomam decisões em contexto organizacional. Tratava-se de um modelo comportamental de escolha racional, nome de sua grande obra. O trabalho de Simon encontrou seu apogeu em 1957, quando elaborou o conceito de *bounded rationality* (racionalidade limitada), que apontava a impossibilidade de o comportamento de um indivíduo isolado atingir um alto grau de racionalidade, pois o número de alternativas seria tão grande e a informação que ele precisaria avaliar seria tão vasta que seria difícil conceber uma aproximação com racionalidade objetiva (SIMON, 2013, p. 92).

Easton (1957, p. 384) apresentou a noção de *political system* (sistema político), que tratava a formulação de políticas públicas como decorrentes de um sistema, no qual o ambiente forneceria como *inputs* (inserções) demandas e suportes, cujos *outputs* (resultados) seriam decisões ou políticas públicas, que realimentariam o sistema, reiniciando o ciclo. O mencionado autor salientava a necessidade de formulação de uma teoria geral para o estudo da vida política (EASTON, 1957, p. 400), mas igualmente afirmava que não haveria um caminho perfeito para dizer o que seria ao mesmo tempo o correto e o melhor a ser feito.

Lindblom, por sua vez, de forma condizente com o cargo de professor de economia na Universidade de Yale, elaborou uma contundente crítica à primazia que a literatura sobre o processo decisório conferia a uma abordagem cuja implementação, para ele, seria impossível (LINDBLOM, 1959). A abordagem criticada consideraria todas as possíveis resultados das políticas públicas, a inquirição de todos os valores considerados como tais pela sociedade e um prodigioso cálculo de ponderação entre os valores. Somente então o administrador poderia elaborar as alternativas que seriam comparadas para ao final tomar a decisão (LINDBLOM, 1959). Tratava-se, na verdade, de mais uma dura crítica à suposta racionalidade das decisões dos formuladores de políticas públicas (*policymakers*).

4.2 DEFINIÇÕES E MOTIVAÇÕES DOS FORMULADORES DE POLÍTICAS

Não há um conceito unívoco de política pública, havendo diversas definições, as quais, do ponto de vista axiológico, não se sobrepõem. Portanto, não há uma única, tampouco melhor definição. Secchi (2015, p. 2) apresenta uma definição espartana, porém eficiente: “diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Cotta, Della Porta e Morlino (2001, p. 438)

apontam que “quando falamos de política pública, portanto, referimo-nos a um programa de ação pública.”¹. O elemento central é a ação pública na forma de um programa.

Entretanto, convém salientar que não apenas as condutas comissivas do Estado constituiriam políticas públicas, eis que a não tomada de decisões (BACHRACH; BARATZ, 2011) também seria relevante. Não fazer pode se tornar uma política tão efetiva quanto uma ação coordenada. Nesta toada, cabe trazer os conceitos de Dye (2013, p.1): “Tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer².”; e de Anderson (2013, p. 7): “Um curso intencional da ação ou inação seguido por um ator ou conjunto de atores em lidar com um problema ou questão de interesse.³”. Outra clássica definição é aquela formulada por Theodore J. Lowi (1999, p. 230):

Uma política pública é uma norma formulada por qualquer autoridade governamental que exprime uma intenção de influenciar o comportamento dos cidadãos, individualmente ou coletivamente, através do uso de sanções positivas ou negativas⁴.

Quanto às motivações dos agentes públicos para a formulação de políticas públicas, viceja sólida literatura (KINGDON, 1984) focada no problema da definição da agenda. Destacam-se duas das mais importantes motivações dos *policymakers*: 1) produzir políticas que lhes ajudem em suas reeleições e; 2) que sejam efetivas em resolver problemas reconhecidos publicamente como tais. Desta forma, a maneira como a sociedade enxerga um problema público impacta diretamente na formulação de *policies*.

4.3 TEORIA DA CONSTRUÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

A Teoria da Construção Social das Populações-alvo (*Social Construction of Target Populations*), elaborada por Schneider e Ingram (1993) apresenta uma curiosa explicação adicional sobre o motivo de certas políticas enfrentarem resistência desde a inclusão na agenda até a implantação: a caracterização cultural ou imagem popular de pessoas ou grupos cujo

¹ *Quando parliamo di politica pubblica, dunque, ci riferiamo a un programma di azione pubblica*

² *Whatever governments choose to do or not to do.*

³ *A purposive course of action or inaction followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern.*

⁴ *Una politica pubblica è una norma formulata da una qualche autorità governativa che esprime un'intenzione di influenzare il comportamento dei cittadini, individualmente o coletivamente, attraverso l'uso di sanzioni positive o negative.*

comportamento e bem-estar serão afetados pelas políticas públicas. Construções sociais seriam estereótipos sobre grupos particulares de pessoas, com base em características facilmente distinguíveis, criadas não apenas pela política, mas pela cultura, socialização, história, mídia, literatura, religião e pelo gosto (SCHNEIDER; INGRAM, 1993).

A construção social teria, portanto, uma importante influência sobre agentes públicos e formuladores de políticas públicas. As políticas públicas emitiriam mensagens sobre o que o governo supõe que os cidadãos mereçam ou não, bem como os tipos de atitudes e caminhos de participação apropriados na sociedade democrática. Diferentes populações receberiam igualmente diferentes mensagens (SCHNEIDER; INGRAM, 1993). O principal mérito da teoria seria explicar o motivo de por que certos grupos são privilegiados mais que outros, independentemente das noções tradicionais de poder político e como políticas públicas podem reforçar ou alterar estas vantagens.

As autoras mencionadas propõem uma classificação calcada na interseção de dois planos, quais sejam, a construção social e o poder político. No plano da construção social, os grupos podem ser vistos de forma positiva ou negativa e no plano do poder político, agrupam-se os fortes e os fracos politicamente. Surge então a seguinte classificação: 1) *Advantaged* (favorecidos) – fortes politicamente e positivos socialmente; 2) *Contenders* (rivais) – fortes na política, mas vistos de forma negativa; 3) *Dependents* (dependentes) – fracos politicamente, porém socialmente positivos e 4) *Deviants* (desviados) – não apenas fracos sob o ponto de vista político, mas mal vistos pela sociedade.

A teoria explicaria o motivo de políticas direcionadas a grupos de construção social negativa enfrentarem tantas resistências para implementação. Como exemplo, políticas em favor de usuários de entorpecentes e detentos costumam sofrer grande oposição e somente entram na agenda política em momentos de crise.

O imaginário social acerca dos migrantes e das pessoas com deficiência varia bastante ao longo do tempo e do espaço. Mattiazzi (2016, p. 65) aponta que no caso da União Europeia, o paradigma que domina a discussão teórica sobre a representação dos imigrantes no processo democrático limita-os a uma subcondição de marginalidade política e cidadã. No caso brasileiro, não há pesquisas de vulto e abrangência nacional acerca da visão social sobre migrações e deficiência. Entretanto, pesquisas pontuais (OLIVEIRA; GOULART JUNIOR; FERNANDES, 2009; ISOCIAL, 2014) apontam que embora a imagem social das pessoas com deficiência seja cada vez mais positiva, a inclusão (especialmente no mercado de trabalho) ainda é fortemente condicionada por imposições legais, não se dando de forma espontânea.

Quanto à questão migratória, a pesquisa *How the World Views Migration*, elaborada pelo Instituto Gallup sob encomenda da *International Organization for Migration* (GMDAC, 2015), aponta que 36% (trinta e seis por cento) dos brasileiros acreditam que a imigração no país deveria ser mantida nos mesmos níveis atuais e 20% (vinte por cento), que deveria ser aumentada. Ou seja, a maioria da população brasileira visualiza de forma positiva a imigração. No caso europeu, *verbi gratia*, os números se invertem, o que espelha o momento peculiar que o Velho Continente vive.

A questão fica mais complicada quando refúgio e deficiência se mesclam, pois aparentemente as vulnerabilidades se somam e contribuem para agravar as necessidades deste público-alvo, que na maior parte das vezes é invisível aos *policymakers*. Refugiados com deficiências costumam ser caracterizados como demasiadas vezes invisíveis, frequentemente esquecidos e muitas vezes negligenciados, constituindo o mais isolado, socialmente excluído e marginalizado grupo dentre todas as populações deslocadas (WCRWC, 2008). Ademais, refugiados com deficiências são mais vítimas de violência, inclusive sexual, do que as pessoas em geral (WCRWC, 2014).

Pessoas com deficiência refugiadas sofrem três grandes desvantagens: primeiro, estão fora de seu país de origem; segundo, são alijados de proteção em seus países de origem e, finalmente, convivem com o medo da perseguição, caso sejam obrigados a retornar (CROCK; ERNST; McCALLUM, 2013). Tudo isso, tendo de conviver ainda com a limitação de longo prazo que caracteriza a deficiência. Embora haja uma longa trajetória de movimentos sociais de pessoas com deficiência no Brasil (LANA JÚNIOR, 2010), o fato de estrangeiros não apresentarem capacidade eleitoral ativa (direito de voto) conduz inexoravelmente à inferência de que refugiados com deficiência gozam de pouco poder político.

Sendo assim, considerando os termos da teoria de Schneider e Ingram (1993), refugiados com deficiência enquadram-se na posição conhecida como dependente (fracos politicamente e socialmente positivos), pelo menos no caso brasileiro, onde migrantes e deficientes isoladamente são bem vistos socialmente. As autoras apontam que a sociedade costuma imaginar que o governo deva tratar o público dependente com piedade, assim, políticas em favor daquela população-alvo costumam sofrer resistência para elaboração e implantação, pois costumam ser vistas como atos de caridade, que não deveriam competir ao Poder Público. Muito da invisibilidade da população objeto deste estudo pode ser explicada pelo caráter dependente que ostentariam do ponto de vista da construção do imaginário social.

5 POLÍTICAS PARA REFUGIADOS COM DEFICIÊNCIA

5.1 RECOMENDAÇÃO N. 110 DO ACNUR

A Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 não contempla de forma explícita a questão das pessoas com deficiência. Parekh (2009) aponta que a interpretação mais estrita conferida aos principais conceitos articulados na Convenção, *perseguição, bem fundado temor e grupo social*, conduz à circunstância de que muitos países tendem a excluir pessoas com deficiência da proteção conferida pelo refúgio. De fato, há um imenso lapso temporal entre a elaboração da norma internacional de refúgio (1951) e a adoção de um conceito uno de deficiência (2006), o que pode levar a inconsistências.

No entanto, eventuais divergências de interpretação decorrem da invisibilidade que ambos os grupos, pessoas com deficiência e refugiados, ostentam, uma vez que os artigos 11 e 18 da mencionada Convenção Internacional estabelecem, respectivamente, a proteção às pessoas com deficiência em situações de risco, bem como o reconhecimento de sua liberdade de movimento e liberdade de escolher residência e nacionalidade em igualdade de condições com os outros, dispositivos que tomados em conjunto com os princípios gerais de direitos humanos e normas pertinentes ao refúgio, poderiam servir de embasamento à formulação de políticas específicas para o grupo que ora se estuda.

No âmbito das Nações Unidas, o principal articulador de políticas em prol das pessoas com deficiência é a DSPD - *Division for Social Policy and Development*, cuja missão é prover consultoria aos governos e organizações regionais para ajudar no desenvolvimento de políticas sociais. A atuação conjunta entre a DSPD e o ACNUR tornou-se mais sólida após o advento da Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e incrementou as políticas em favor dos migrantes com de deficiência. Entretanto, diante dos múltiplos problemas oriundos das divergências de interpretação de seus países-membros, o Comitê Executivo do ACNUR emitiu em 2010 a Conclusão n. 110, direcionada aos Estados signatários da Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e que se aplica aos refugiados com deficiência. A conclusão n. 110 apresenta uma série de recomendações e insta os países-membros a se comprometerem com políticas que promovam a igualdade de condições entre refugiados com e sem deficiência.

5.2 A POLÍTICA NACIONAL

Os principais dispositivos legais brasileiros que tratam de temas migratórios são a Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997 (define mecanismos para a implementação do Estatuto dos

Refugiados de 1951) e a nova Lei de Migração Brasileira, n. 13.445, de 24 de maio de 2017. A lei de Refúgio é celebrada (BARRETO, 2010) por seus aspectos vanguardistas e constitui um importante instrumento de proteção à vida e de respeito aos direitos humanos, eis que oferta proteção às vítimas de perseguição materializada ou cujo fundado temor de perseguição seja comprovado. Por outro lado, a nova Lei de Migração constitui uma mudança de paradigma, substituindo a visão da legislação anterior, profundamente influenciada pela Doutrina de Segurança Nacional do período ditatorial, na qual o estrangeiro era visto como uma possível ameaça à integridade e segurança nacionais (SPRANDEL, 2015). É de se lamentar, entretanto, que a nova lei não mencione em momento algum a questão das pessoas com deficiência.

O tema da deficiência é abordado pela Lei Brasileira de Inclusão, n. 13.146, de 6 de julho de 2015, em conjunto com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, esta vigente no plano jurídico interno a partir da promulgação do Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009. O Brasil conta com uma Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, órgão integrante da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que atua na articulação e coordenação das políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência. No entanto, não se verifica qualquer programa ou projeto que articule a questão da inclusão das pessoas com deficiência e os institutos jurídicos ligados à migração.

As pessoas com deficiência refugiadas não figuram em quaisquer estatísticas oficiais, sendo certo que o autor, através de requerimento formulado junto ao Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, recebeu a notícia de que este órgão não detém dados acerca de refugiados com deficiência. Considerando que este público sequer é conhecido, compreende-se o motivo de não haver políticas em seu favor, no âmbito da Administração Pública Federal.

5.3 A EXPERIÊNCIA DE SÃO PAULO

O Município de São Paulo aprovou em 08 de julho de 2016 a primeira lei de uma cidade brasileira que trata especificamente da temática migratória. Trata-se da lei 16.478/2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante e dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. O Conselho Municipal de Imigrantes é formado por 16 (dezesesseis) membros titulares e igual número de suplentes, sendo 08 (oito) representantes de várias secretarias do município e 08 (oito) representantes da sociedade civil.

É de ressaltar que, embora a lei tenha dentre suas diretrizes o respeito à especificidade da deficiência (art. 3º, III) e que a Prefeitura de São Paulo conte com uma secretaria própria para a questão da deficiência (Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência), esta não toma assento no Conselho Municipal de Imigrantes. Ademais, embora seja o município pioneiro na elaboração de políticas públicas em favor dos migrantes, inclusive com reconhecimento internacional, não se observa um programa ou projeto de São Paulo especificamente direcionado aos refugiados com deficiência.

Igualmente, não se observa qualquer articulação específica com os programas gerenciados pela Secretaria da Pessoa com Deficiência. Há um Plano Municipal de Ações Articuladas para a Pessoa com Deficiência, lançado oficialmente em 03 de dezembro de 2013, o qual, não contempla em suas diretrizes qualquer atuação frente à comunidade de refugiados e migrantes. Desta forma, o atendimento à população refugiada com deficiência é realizado ora por estruturas e políticas formuladas para a população migrante, ora pela estrutura voltada às pessoas com deficiência. Não se observa uma política especificamente formulada pensando neste público-alvo.

O ponto positivo a ser destacado é que, ao contrário do CONARE, a SMDHC registra dados acerca do perfil dos refugiados com deficiência. No entanto, isto começou a ocorrer apenas a partir de março de 2016. Segundo dados da SMDHC, de 09/03/2016 a 25/04/2017, foram atendidos 10 (dez) migrantes com deficiência, sendo 09 (nove) homens e apenas uma mulher. As origens deste público são os seguintes países: Bolívia, Peru, República do Haiti, Síria, Guiné, Angola, Palestina e Etiópia. Quanto à faixa etária atendida, 07 (sete) migrantes encontram-se na faixa etária compreendida entre 19 e 49 anos, predominando a deficiência visual, com 05 (cinco) casos, seguida da deficiência física, com 03 (três) casos e mental, com 02 (dois) casos.

Como bem salientado por Mirza (2012), refugiados com deficiência sofrem sério risco de privação ocupacional, pois dificilmente as políticas públicas que lhes atendem são formuladas pensando em sua inclusão no mercado de trabalho. Observa-se que a maioria dos refugiados com deficiência atendidos em São Paulo tem um perfil cuja inclusão representa desafios que não podem ser preteridos pela Administração Pública.

Conclusão

Não tem o presente trabalho a pretensão de esgotar o tema, limitando-se a contribuir com o debate acerca da necessária implementação de políticas públicas em favor das pessoas com deficiência que buscam refúgio no Brasil.

Vivemos a era da sociedade do desempenho (HAN, 2015, p. 14), na qual somos continuamente instados a maximizar a produção. Não se pode parar. Não se pode refletir. Essa dinâmica social muitas vezes nos leva à contínua exclusão, a qual conduz de forma inescapável ao medo. Medo este que Bauman (2003, 2009, 2013) coloca como base das relações sociais atuais e que só pode ser enfrentado pela retomada da solidariedade (BAUMAN, 2017).

Precisamos prestar atenção às “zonas de abandono” que elegem o “bom migrante” (JARDIM, 2017, p. 206), aquele que é desejável porque melhor se adapta ao sistema. Uma sociedade mais desenvolvida não tem de ser necessariamente a mais rica, tampouco a mais uniforme. A riqueza da diversidade forma sociedades dinâmicas e pode ser a única forma de se superar o iminente risco de conflito com o qual sempre nos deparamos.

Pessoas com deficiência, nacionais ou estrangeiras, podem contribuir sobremaneira com esse processo, desde que sejam vistas, ouvidas e principalmente, respeitadas. Quando se observa o vácuo existente na política nacional, é impossível não sentir um misto de tristeza e indignação, pois parafraseando Terêncio, tão citado por Marx, nada que seja humano nos é indiferente.

No entanto, há avanços perceptíveis. A política formulada pela cidade de São Paulo, ainda que de forma incipiente, atua sobre esse público-alvo e melhor, começa a lhe contabilizar. Não há como incluir um problema na agenda se este for invisível. E mesmo a questão da adaptação de políticas inicialmente formuladas para públicos distintos não parece de todo ruim. De certa forma, a maioria das políticas públicas é incremental e o sucesso de uma política pode estar condicionado à existência prévia de uma estrutura institucional (HOCHMAN, 2014). Assim, um público pode se beneficiar dos aprimoramentos decorrentes da avaliação de políticas já existentes. O fato é que mais do que em qualquer outro momento, nunca foi tão premente a necessidade de se promover uma inclusão para valer.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Conclusión general sobre la protección internacional n. 110**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2011/7442>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (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>. Acesso em: 13 mai. 2017.

ANDERSON, James E. **Public Policymaking**. 8th ed. Stamford: Cengage Learning, 2013.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. **Duas faces do poder**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31718>>. Acesso em: 25 abril 2017.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BAUMAN, Zigmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

_____. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro, Zahar, 2009.

_____. **Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

_____. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BERESFORD, Peter. **Poverty and disable people: challenging dominant debates and policies**. In: **Disability & society**, 11(4), p. 553-568, 1996. Doi: <http://dx.doi.org/10.1080/09687599627598>.

BRASIL. Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 ago. 2009.

BRASIL. Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jul. 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 15 jun. 2007.

CANGUILHEM, Georges. **O normal e o patológico**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

COLERIDGE, Peter. **Disability, liberation and development**. Oxford: Oxford Publishing, 1993.

COTTA, Maurizio; DELLA PORTA, Donatella; MORLINO, Leonardo. **Scienza Politica**. Bologna: Il Mulino, 2001.

CROCK, Mary; ERNST, Christine; McCALLUM, Ron Ao. **Where disability and displacement intersect: Asylum seekers and refugees with disabilities**. *International Journal of Refugee Law*. vol. 24. n. 4. 2013. p. 735-764. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/24/4/735/1568366/Where-Disability-and-Displacement-Intersect-Asylum>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

CRUZ, Alexandre Dutra Gomes da; FERRARI, Ilka Franco. **Práticas sacrificiais na atualidade: o paradigmático exemplo da segregação**. *Arq. bras. psicol.*, Rio de Janeiro, v. 65, n. 2, p. 165-180, 2013. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-52672013000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em :19 jun. 2017.

DAVES, Lennard. **Enforcing normalcy: disability, deafness and the body**. London: Verso, 1995.

DIAZ, Antonio Leon Aguado. **Historia de las Deficiencias**. Madri: Escuela Libre Editorial, 1995.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 14th ed. One Lake: Pearson, 2013.

EASTON, David. **An approach to the analysis of political systems**. *World Politics*, v. 9, n. 3, abr.1957, p. 383-400. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/2008920>>. Acesso em 20 jun. 2017.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**. Lisboa: Edições 70, 2004.

GIRARD, René. **O bode expiatório**. São Paulo: Paulus, 2004.

GLOBAL MIGRATION DATA ANALYSIS CENTRE (GMDAC). **How the world views migration provides**. Geneva: International Organization for Migration, 2015. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/how_the_world_gallup.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2017.

HAN, Byung-Chul. **A sociedade do cansaço**. Petrópolis: Vozes, 2015.

HOCHMAN, Gilberto. **Agenda internacional e políticas nacionais: uma comparação histórica entre programas de erradicação da malária e da varíola no Brasil**. In: HOCHMAN, Gilberto (Org.); ARRETCHE, Marta (Org.); MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. 4 reimpr. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2014. P. 369-397.

ISOCIAL. **PROFISSIONAIS DE RECURSOS HUMANOS: EXPECTATIVAS E PERCEPÇÕES SOBRE A INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO**. 2014. Disponível em: <http://isocial.com.br/download/prof_rh-expectativas_percepcoes_mercado_trabalho-2014.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

JARDIM, Denise F. **Imigrantes ou refugiados? Tecnologias de controle e as fronteiras**. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd ed. London: Pearson, 2014.

LANNA JÚNIOR, Mário Cléber Martins (Comp.). **História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil**. Brasília: Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010.

LASSWELL, Harold Dwight. **Politics: Who gets what, when, how**. New York: McGraw-Hill Book Company, 1936.

_____. **The decision process: Seven Categories of functional analysis**. Mariland: Bureau of Governamental Research, 1956.

LINDBLOM, Charles E. **The science of "muddling through"**. Public Administration Review, v. 19, n. 2 (1959), p. 79-88. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/973677>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

LITTAMÈ, Elena; BARATELLA, Paola. **I diritti delle persone con disabilità: Dalla Convenzione Internazionale ONU alle buone pratiche**. Trento: Edizioni Erickson, 2009.

LOWI, Theodore J. **La scienza delle politiche**. Bologna: Il Mulino, 1999.

MACIOTTI, Giorgia. Migrations et société en réseau: TIC et expérience migratoire entre pays d'origine et société d'accueil. **Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza**, v. 9, n. 1, p. 81-101, 2015.

MARTINE, George. **A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21.** São Paulo Perspec., São Paulo, v. 19, n. 3, p. 3-22, set. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 jun. 2017.

MARTINS, Bruno Sena. **Deficiência e Modernidade: Da Naturalização à Insurgência.** In: MARTINS, Bruno Sena (Org.); FONTES, Fernando (Org.). **Deficiência e Emancipação Social: Para uma Crise da Normalidade.** Coimbra: Edições Almedina, 2016. p. 15-38.

MATTIAZZI, Giulio. **Democracia e Imigração: Quantos Estrangeiros Cabem na Europa?** Coimbra: Edições Almedina, 2016.

MIRZA, Mansha. **Occupational upheaval during resettlement and migration: Findings of global ethnography with refugees with disabilities.** OTJR: occupation, participation and health, v. 32, n. 1_suppl, p. S6-S14, 2012. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.3928/15394492-20110906-04>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

MUNYI, Chomba Wa. **Past and present perceptions towards disability: A historical perspective.** Disability Studies Quarterly. v. 32, n.2, 2012.

OLIVEIRA, Marileide Antunes de; GOULART JUNIOR, Edward; FERNANDES, José Munhoz. **Pessoas com deficiência no mercado de trabalho: considerações sobre políticas públicas nos Estados Unidos, União Europeia e Brasil.** Rev. bras. educ. espec., Marília, v. 15, n. 2, p. 219-232, ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-65382009000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência.** (2006). Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en. Acesso em : 11 out. 2017.

PAREKH, Gillian. **Is there Refuge for People with Disabilities within the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees?** Critical Disability Discourses/Discours

critiques dans le champ du handicap, v. 1, 2009. Disponível em: <<http://cdd.journals.yorku.ca/index.php/cdd/article/view/23385>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

SANTOS, Iolanda Montano dos; KLAUS, Viviane. **A Inclusão e o Sujeito Empresário de Si**. In: FABRIS, Eli T. Henn (Org.); KLEIN, Rejane Ramos (Org.). **Inclusão e Biopolítica**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013. p. 61-78.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016. Institui a Política Municipal para a População Imigrante. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, SP, 9 jul. 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SCHIANCHI, Matteo. **Storia della disabilità**. Dal castigo degli dèi alla crisi del Welfare. Roma: Carocci Editore, 2017.

SCHNEIDER, ANNE; INGRAM, HELEN. **Social construction of target populations: Implications for politics and policy**. The American Political Science Review, v. 87, n.2 (jun. 1993), p. 334-347. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2939044?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 20 abr. 2017.

SIMON, Herbert A. **A behavioral model of rational choice**. The Quarterly Journal of Economics, v. 69, n. 1. (fev. 1955), p. 99-118. Disponível em: <<http://www.math.mcgill.ca/vetta/CS764.dir/bounded.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In: HOCHMAN, Gilberto (Org.); ARRETCHE, Marta (Org.); MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. 4 reimpr. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2014.

SPINA, Marco. Norm and Normality, Starting from Merleau-Ponty. **Phenomenology and Mind**, n. 3, p. 36-44, 2012.

SPRANDEL, Marcia Anita. **Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980**. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, v. 23, n. 45, p. 145-168, dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000200145&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 jun. 2017.

TAYLOR, Dianna. Normativity and normalization. **Foucault Studies**, n. 7, p. 45-63, 2009.

TERÊNCIO. **Heautontimorumenos** (il punitore di se stesso). 185-159 a.C. Disponível em: <<https://professoressaorru.files.wordpress.com/2010/02/heautontimorumenos.pdf>>. Acesso em: 21 jun 2017.

TURMUSANI, Majid. **Bodies and anti-bodies: flesh and fetish in contemporary social theory**. In: CSORDAS, Thomas (Org.). **Embodiment and experience: the existential ground of culture and self**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 27-46, 2002.

WOMEN'S COMMISSION FOR REFUGEE CHILDREN AND WOMEN (WCRCW). **Disabilities among refugees and conflict-affected populations**. New York: WCRCW, 2008.

WOMEN'S COMMISSION FOR REFUGEE CHILDREN AND WOMEN (WCRCW). **Disability Inclusion: Translating policy into practice**. New York: WCRCW, 2014.