

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PPG EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
LINHA: POLÍTICA EXTERNA, COOPERAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO

RAFAELA SANTOS ANDRADE

PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NAS REGIÕES DE
ORIGEM:

O caso da Etiópia

JOÃO PESSOA-PB

2023

RAFAELA SANTOS ANDRADE

Área de Concentração: Política Internacional

PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NAS REGIÕES DE

ORIGEM:

O caso da Etiópia

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba como requisito para a obtenção do título de Mestra em Ciência Política e Relações Internacionais.

Orientador (a): Prof.^a Dr.^a Leila Bijos.

JOÃO PESSOA-PB

2023

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A553p Andrade, Rafaela Santos.

Proteção aos refugiados nas regiões de origem : o caso da Etiópia / Rafaela Santos Andrade. - João Pessoa, 2023.

106 f. : il.

Orientação: Leila Bijos.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Cidadania - Refugiados. 2. Etiópia - Migração. 3. Europa - Migração. 4. Pacto Global sobre Refugiados. I. Bijos, Leila. II. Título.

UFPB/BC

CDU 342.71-054.73(043)



Universidade Federal da Paraíba

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ATA Nº 18

Aos trinta e um dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e três, às 14h00min, por meio de videoconferência, instalou-se a banca examinadora de dissertação de Mestrado do(a) aluno(a) RAFAELA SANTOS ANDRADE. A banca examinadora foi composta pelos professores Dr. DANILO PORFIRIO DE CASTRO VIEIRA, UNICEUB, examinador externo à instituição, Dra. MARIANA PIMENTA OLIVEIRA BACCARINI, UFPB, examinador interno, Dra. LEILA MARIA DA JUDA BIJOS, UFPB, presidente. Deu-se início a abertura dos trabalhos por parte da presidência dos trabalhos, a professora Dra. LEILA MARIA DA JUDA BIJOS, que de imediato solicitou a(o) candidato (a) que iniciasse a apresentação da dissertação, intitulada Proteção nas regiões de origem: o caso da Etiópia. Concluída a exposição, a professora Dra. LEILA MARIA DA JUDA BIJOS, presidente, passou a palavra ao professor Dr. DANILO PORFIRIO DE CASTRO VIEIRA, para arguir o(a) candidato(a), e, em seguida, à professora Dra. MARIANA PIMENTA OLIVEIRA BACCARINI, para que fizesse o mesmo; após o que fez suas considerações sobre o trabalho em julgamento; tendo sido aprovado o (a) candidato (a), conforme as normas vigentes na Universidade Federal da Paraíba. A versão final da dissertação deverá ser entregue ao programa, no prazo de 90 dias; contendo as modificações sugeridas pela banca examinadora e constante na folha de correção anexa. O(A) candidato(a) não terá o título se não cumprir as exigências acima.

Dr. DANILO PORFIRIO DE CASTRO VIEIRA, UNICEUB

Examinador Externo à Instituição



Documento assinado digitalmente
MARIANA PIMENTA OLIVEIRA BACCARINI
Data: 06/07/2023 12:18:39-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Dra. MARIANA PIMENTA OLIVEIRA BACCARINI, UFPB

Examinador Interno

Dra. LEILA MARIA DA JUDA BIJOS, UFPB

Presidente

RAFAELA SANTOS ANDRADE

Mestrando



Universidade Federal da Paraíba

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

FOLHA DE CORREÇÕES

ATA Nº 18

Autor: RAFAELA SANTOS ANDRADE

Título: Proteção nas regiões de origem: o caso da Etiópia

Banca examinadora:

Prof. DANILO PORFIRIO DE CASTRO VIEIRA Examinador Externo à Instituição

Prof. MARIANA PIMENTA OLIVEIRA Examinador Interno

Prof. LEILA MARIA DA JUDA BIJOS Presidente

Documento assinado digitalmente

gov.br

MARIANA PIMENTA OLIVEIRA BACCARINI

Data: 06/07/2023 12:17:55-0300

Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Os itens abaixo deverão ser modificados, conforme sugestão da banca examinadora.

COMENTÁRIOS GERAIS:

Determinou-se que a aluna precisa estabelecer melhor a ligação entre conceitos e capítulos apresentados. É necessária a revisão de alguns conceitos expostos.

Declaro, para fins de homologação, que as modificações, sugeridas pela banca examinadora, acima mencionadas, foram aceitas e serão cumpridas integralmente.

Prof. LEILA MARIA DA JUDA BIJOS

Orientador

AGRADECIMENTOS

Escrever uma dissertação é um trabalho tão íntimo e, por vezes, solitário, que chega a ser difícil permitir que ele se desgarre. Esse momento, o qual imaginei quando pulei de alegria ao ser aprovada na seleção do Mestrado, quando fiquei noites sem dormir, quando recusei alguns convites, chegou, e sinto imenso orgulho de mim mesma por conseguir finalizar essa etapa.

Agradeço a todos que tiveram paciência com uma mestranda, por vezes, confusa e frustrada. Em especial a Tarcísio, por enxugar minhas lágrimas quando foi preciso e por pular de alegria comigo a cada conquista. À Camile, por conviver com os altos e baixos de uma mestranda e ser meu elo familiar mais potente. Ao meu pai e minhas duas mães, agradeço pelo amor e por me tornarem o ser humano que sou hoje. Honrar a dura jornada de vocês, que não puderam ter as mesmas (poucas) oportunidades que eu tive, é o que me motiva, cada vez mais, a seguir em frente. Aos meus curumins, que purificam minha alma com apenas um sorriso e a todos amigos que vibram pelas minhas conquistas e dividem o choro comigo, meu muito obrigado, vocês também são parte fundamental desse trabalho.

RESUMO

Os países pobres concentram a maior parte dos refugiados em todo mundo, ainda que a Europa tenha tomado para si o discurso de “crise dos refugiados”. Nesse sentido, há um padrão notável: países pobres abrigam, enquanto países ricos financiam essa proteção nas “regiões de origem” (HYNDMAN, 2000). Sendo assim, cabe olhar criticamente para a forma como a divisão da responsabilidade sobre os deslocados têm sido dividida no contexto Norte-Sul, principalmente após a implementação do Pacto Global sobre Refugiados, que fomenta o financiamento para os países anfitriões na tentativa de repartir a responsabilidade sobre os refugiados. A Etiópia é um dos Estados pilotos dessa abordagem, visto que é um dos países que mais possuem deslocados no mundo e, portanto, peça-chave para manutenção deles no continente africano, sem partir para outras regiões, em especial, a Europa. Para isso, será importante olhar para o conceito de cidadania, mas através de uma lente crítica, a fim de olhar os refugiados enquanto não-cidadãos. Baseado nisso, o trabalho é norteado pela seguinte questão: quais as implicações do Pacto Global sobre Refugiados na Etiópia? Sendo assim, o estudo é qualitativo, orientado pelo caso, a Etiópia. O método de abordagem empregado é hipotético-dedutivo e a pesquisa é bibliográfica, fundamentada em fontes secundárias.

Palavras-chave: Cidadania; Etiópia; Europa; Pacto Global sobre Refugiados.

ABSTRACT

Poor countries hosts the major portion of refugees worldwide, still Europe has taken for itself the “refugee crisis” dicourse. In this regard, there is a notable pattern: poor countries shelter them while rich countries pay for their protection in the “regions of origin” (HYNDMAN, 2020). Thus, we must look critically into how the model of burden sharing has been allocated in the North-South context, chiefly after Global Compacts on Refugees implementation, which encourages funding into host countries in an attempt to share responsibility for refugees among all States. Ethiopia is one of pilot countries for this approach, as it is one of whom hosts a huge amount of displaced people and, therefore, key-piece to maintain them in the African continent. For this, will be substantial to look through the citizenship concept in a critical perpective in order to analyze the refugee while a non-citizen. Based in this previous context, this reaserch is oriented by the following question: what are the implications of Global Compact on Refugees at Ethiopia? Therefore, this research is qualitative, case-oriented, the Ethiopia. The method of approach employed is hypothetical-deductive and the research is bibliographical, substantiated by secondary sources.

Key-words: Citizenship; Ethiopia; Europe; Global Compacts on Refugees.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
ARRA – Administration for Refugee & Returnee Affairs
BIMS – Biometric Identity Management System
CRRF – Comprehensive Refugee Response Framework
DERG – Coordinating Committee of the Armed Forces, Police and Territorial Army
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
EPRDF – Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front
EPRP – Ethiopian People's Revolutionary Party
FMI – Fundo Monetário Internacional
GCR – Global Compact on Refugees
IP – Partner of Implementation
L3 – Level 3 Registration
LOUs – Letters of Understandings
OCP – Out-of-Camp Policy
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Operational Partnership
OUA – Organização da União Africana
PPA – Project Partnership Agreements
RAD – Refugee Aid and Development
RRS – Refugee & Returnee Service
SRP – Situação de Refúgio Prolongado
TPLF – Tigray People's Liberation Front
TVET – Technical and Vocational Education and Training
UA – União Africana
UE – União Europeia
WASH – Water, sanitation and hygiene

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Concepção do Paco Global para Refugiados.....	34
Figura 2 - Monumento “Porta Di Lampedusa”.....	50
Figura 3 - Escultura “A balsa de Lampedusa”.....	51
Figura 4 - Estátua de Haile Salassie.....	56
Figura 5 - Abiy Ahmed recebendo o prêmio Nobel da Paz em 2019.....	58
Figura 6 - Critérios para emissão de permissão de trabalho.....	79
Figura 7 - Critérios para ter acesso aos empregos gerados através de projetos em conjunto...	80
Figura 8 - Critérios para emissão de permissão de trabalho autônomo.....	80
Figura 9 - Fronteiras religiosas, tribais e administrativas etíope.....	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Direitos e benefícios dos refugiados dispostos na convenção de 51.....	21
Quadro 2 - Classificação dos direitos civis, sociais e políticos.....	45
Quadro 3 - Nove compromissos assumidos pela Etiópia para a política de refugiados.....	65
Quadro 4 - Compromissos assumidos pela Etiópia no Fórum Global de Refugiados.....	68
Quadro 5 - Progresso dos compromissos assumidos pela Etiópia no acolhimento aos refugiados.....	71
Quadro 6 - Comparação entre as Leis de Nacionalidade etíope.....	86

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 CAPÍTULO 1: ACOLHIMENTO AOS REFUGIADOS.....	16
1.1 HISTÓRICO DO ACOLHIMENTO E REGIME INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS.....	16
1.2 REFÚGIO NA ÁFRICA.....	27
1.3 TERCEIRIZAÇÃO DA PROTEÇÃO <i>VERSUS</i> COMPARTILHAMENTO DE RESPONSABILIDADE.....	31
1.4 PACTO GLOBAL SOBRE REFUGIADOS (GCR).....	33
2 CIDADANIA E ACOLHIMENTO AOS REFUGIADOS.....	40
2.1 DEFINIÇÃO E MARCOS HISTÓRICOS.....	40
2.1.1 Cidadania na passagem para a Era Moderna.....	41
2.2 ABORDAGEM CRÍTICA DA CIDADANIA.....	46
3 ETIÓPIA: TRIUNFOSO PASSADO MILENAR, DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E POLÍTICA DE REFUGIADOS.....	53
3.1 DA CRIAÇÃO À ETIÓPIA MODERNA.....	53
3.1.1 Abiy Ahmed Ali.....	57
3.1.2 Etiópia como potência regional.....	60
3.2 POLÍTICA DE REFUGIADOS ETÍOPE: MARCOS LEGAIS.....	61
3.3 PACTO GLOBAL NA ETIÓPIA: PROGRESSOS, DESAFIOS E DISCUSSÕES.....	69
3.3.1 Refúgio e concessão de direitos na Etiópia: constrangimentos internos, externos e interesses subjacentes.....	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	91
REFERÊNCIAS.....	94

INTRODUÇÃO

Partir em direção a outro país é, por vezes, a única maneira que muitos indivíduos encontram de preservar a sua vida e a dos seus. Pela definição clássica da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 da Organização das Nações Unidas – ONU – são considerados refugiados todas as pessoas que “temendo serem 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” (ACNUR, 1951, art. 1, §2).

Até o fim de 2021 haviam registrados 27,1 milhões de refugiados e 4,6 milhões de requerentes de asilo¹ de acordo com relatório anual do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR (ACNUR, 2022d, p. 2). O documento ainda destaca que 83% desses refugiados estão em países em desenvolvimento, sendo 27% do total vivendo nos países menos desenvolvidos do mundo (p. 2), que já lidam com enormes dificuldades internas. Esses dados estão em sintonia com um panorama que Hyndman e Reynolds (2020) pontuam precisamente: “prevalece um consenso geopolítico entre os países mais ricos do mundo para apoiar e financiar a gestão do deslocamento humano nas regiões do Sul Global. A mensagem tácita é clara: refugiados-migrantes devem permanecer em suas *regiões de origem*²” (p. 68-69).

Não é exatamente novo que desde o fim da Guerra Fria a divisão da responsabilidade sobre os refugiados entre países do Norte e do Sul seja calcada em uma divisão velada entre países financiadores e países anfitriões, o que Betts e Milner (2006) denominam de transferência de encargos, ao invés de repartição de responsabilidade. Entretanto, nos últimos anos, a abordagem para o tema do refúgio passou a ser guiada pelo Pacto Global sobre Refugiados (GCR em inglês), que torna essa divisão clara e, mais do que isso, a estimula.

O referido Pacto, instituído em 2018, é denominado de uma “nova estrutura internacional para compartilhar responsabilidades em situações de refúgio” (ACNUR, 2021a). Pode-se traçar a sua importância em três pontos principais: 1) a concepção de que não se pode fechar os olhos para o fato de que a condição de refúgio que, per si, deveria ser temporária, se arrasta por vários anos, 2) a ideia de que os deslocados podem contribuir para o desenvolvimento do país anfitrião e 3) a indicação de que a responsabilidade do refúgio não

¹ Indivíduos que aguardam a análise do pedido de refúgio.

² Grifo original.

deve recair apenas para os países acolhedores, ou seja, é uma questão de toda comunidade internacional.

Nesse sentido, “uma das maneiras mais importantes do GCR exigir maior envolvimento dos atores do desenvolvimento [como o Banco Mundial], é compartilhar a responsabilidade pelos refugiados por meio de novos acordos de financiamento” (MILLER, 2019, p. 177). Assim, apesar do GCR não ser juridicamente vinculativo (ONU, 2018, p. 2), promove o diálogo entre países doadores e países anfitriões, convertendo em empréstimos financeiros a esses últimos para lidarem com a presença dos refugiados em seus territórios.

Em relatório, o ACNUR (2021c) indica os resultados do GCR até o fim de 2021, ou seja, três anos após a sua implementação e destaca que existem avanços notáveis. Mas Gillian Triggs, Alta Comissária Adjunta para Proteção do ACNUR faz uma importante consideração: “os países com menos recursos continuam a assumir a maior responsabilidade pelas novas e pelas situações de refúgio prolongado³” (ACNUR, 2021c). A partir desse cenário, pode-se considerar que o capitalismo neoliberal, na forma de empréstimos a países que acolhem refugiados, está sendo apresentado como a nova ‘solução’ para pessoas deslocadas em todo o mundo (HYNDMAN, 2021, p. 36). Assim, “embora construtivos e louváveis em muitos aspectos, é improvável que os pactos globais mudem as estruturas políticas e institucionais que gerenciam a migração” (HYNDMAN; REYNOLDS, 2020, p. 67).

Nesse diapasão, deve-se problematizar se essa suposta ‘nova’ abordagem legítima que os países desenvolvidos terceirizam a responsabilidade sobre os deslocados para os países em desenvolvimento (BETTS, 2006; JONES, LANNEAU, MACCANICO, 2022). A partir disso, os refugiados podem facilmente serem utilizados como moeda de troca: países pobres sedentos por investimentos em suas economias e países desenvolvidos ávidos por manter refugiados – e outras categorias de deslocados – longe de seus territórios.

Não é à toa que a questão dos refugiados se tornou nos últimos anos assunto da alta política na Europa e bastante explorado nas disputas eleitorais em meio a um crescente sentimento nacionalista. Nesse sentido, a mídia, a internet e, principalmente, os discursos políticos fomentaram um ‘pânico moral’, ou seja, um sentimento de medo compartilhado por grande número de pessoas que algum mal está ameaçando o bem-estar da sociedade (BAUMAN, 2017, p. 7-8).

De fato, criar mecanismos para que deslocados se mantenham na região onde se originam e desistam de chegar na Europa é o ponto chave de diversos acordos realizados entre

³ Situação de Refúgio prolongado (SRP) abarca “populações de refugiados de 25 mil pessoas ou mais que estão no exílio há cinco anos ou mais em países em desenvolvimento” (ACNUR, 2004, art. 3º, §5).

países europeus com países estratégicos. Apesar da retórica humanitária, a abordagem migratória europeia tem foco na segurança do continente, investindo, por um lado, em países em desenvolvimento que abrigam grande número de refugiados e, por outro, enrijecendo cada vez mais o controle de suas fronteiras. Dessa maneira, a União Europeia tanto internamente quanto em países vizinhos, tem trabalhado com um objetivo primordial: construir uma fortaleza impenetrável (...) (INTERNATIONAL AMNESTY, 2014).

A Etiópia é um país importante para o contexto da ‘crise migratória’ europeia, pois é, ao mesmo tempo, rota de passagem de indivíduos que tentam chegar ao continente europeu, como, principalmente, fonte de onde saem deslocados em direção à Europa. O país possui atualmente cerca de 821.300 refugiados registrados e requerentes de asilo em seu território (ACNUR, 2022d, p.14).

A grande quantidade de refugiados no país deve-se, em grande parte, à sua localização. A Etiópia está encrustada numa região complexa, o Chifre da África, rodeada de países que produzem grande número de refugiados, como é o caso do Sudão, Somália e Eritreia⁴. Adicionalmente, o país possui uma reconhecida política histórica de portas abertas aos refugiados e em 2016, durante a Cúpula de Líderes sobre Refugiados, assumiu nove compromissos voltados para a integração desses deslocados, como acesso ao mercado de trabalho formal.

A partir desse cenário, o trabalho aqui empreendido se justifica à medida que é preciso analisar criticamente a proteção aos refugiados nas suas “regiões de origem” (HYNDMAN, 2000), no sentido de evitar que deslocados se tornem meras moedas de troca em uma relação assimétrica entre países. Sem dúvida, estudar criticamente a relação Norte-Sul no contexto da proteção aos refugiados, principalmente por pesquisadores do Sul Global, pode gerar resultados importantes para o futuro da proteção a esses deslocados.

Também se tenciona contribuir para o preenchimento da lacuna de trabalhos brasileiros atuais sobre o refúgio na Etiópia, bastante escassos no presente momento. Finalmente, deslocar o conceito de “cidadania” para o trabalho permite trazer uma concepção que se julga importante para o estudo do acolhimento ao refugiado, entretanto, bastante inexplorado em outras pesquisas importantes sobre o tema. Para isso, a dissertação em curso terá como aporte teórico uma abordagem crítica da cidadania.

A cidadania pode ser entendida como algo prestabelecido, que pouco incita à reflexão, à medida que passamos a ser detentores de direitos e deveres quando nascemos –

⁴ Deve-se levar em consideração que o próprio país também produz refugiados. Por exemplo, a fome que atingiu a Etiópia no passado obrigou etíopes a partirem de seu país.

sem necessariamente concordar ou discordar com isso – e a figura de um ser humano que não possui caráter de cidadão nos convida a pensá-la com mais profundidade.

Nesse sentido, é necessário olhar para uma problemática já conhecida, discutida por Hannah Arendt (2007) e revisitada por diversos outros teóricos: a dificuldade de assegurar os direitos do homem a partir do momento que esse se despoja da qualidade de cidadão de um país. Arendt não denominou seus escritos como biopolíticos, entretanto, “as questões que a autora coloca o *animal laborans* e o campo de concentração em regimes totalitários oferecem importantes considerações para o amadurecimento, mais tarde, dessa perspectiva por Michel Foucault e Giorgio Agamben” (ANDRADE, 2018, p. 10).

Foucault (1999) é o responsável pelo expoente da biopolítica, trazendo para o centro do debate as relações de poder, em especial como o Estado regula os corpos dos seus cidadãos. É nesse diapasão que, para Agamben (2002), é preciso olhar para os sujeitos com vidas despojadas dos elementos políticos, onde se preserva apenas a qualidade de vida como tal, uma mera vida. A partir desses estudos, Rygiel (2014) compreende que a cidadania seria, assim, o lugar de encontro da “vida biológica – *bios*” – e da “vida política – *zoé*” (AGAMBEN, 2002). Ou seja, “para que uma pessoa tenha direitos como sujeito político com status legal de cidadania, deve primeiro ser reconhecido na vida como sujeito político” (RYGIEL, 2014, p. 63). Essa reflexão será importante para discutir o acolhimento aos refugiados no estudo de caso proposto.

No que concerne à metodologia da pesquisa, o estudo é de cunho qualitativo, orientado pelo caso. Dessa maneira, buscar-se-á analisar as discussões que podem ser empreendidas quando olhamos para o refugiado enquanto não-cidadão em um contexto específico: no modelo de proteção nas regiões de origem empregado pela União Europeia na Etiópia. O método de abordagem é hipotético-dedutivo, visto que partiremos de um fenômeno a ser estudado, delimitamos uma hipótese e, a partir daí, chegaremos a deduções sobre o fenômeno. (FREIRE-MAIA, 2007, p. 55).

Em vista disso, o estudo é norteado pela seguinte questão: quais as implicações do GCR na Etiópia? A hipótese colocada aqui é que o GCR na Etiópia tem possibilitado avanços legais de concessão de direitos civis e sociais aos refugiados, mas dificuldade de colocá-los em prática nos últimos anos.

Para essa investigação, o estudo de caso é realizado, pois se acredita no potencial dessa ferramenta de análise em consonância com o que aborda Sandes-Freitas (2015), que destaca que o “estudo de caso, portanto, tem sempre em vista explorar um dado fenômeno a partir da análise de uma unidade. Esse tipo de análise é fundamental para as Ciências Sociais,

pois pode ser capaz de clarificar categorias empíricas em conjunção com o refinamento de conceitos” (p. 74). Além disso, também é capaz de compreender as especificidades e particularidades de um contexto (p. 74), que poderiam ser ignoradas em outras circunstâncias.

A pesquisa bibliográfica é a base para coleta de dados no presente trabalho. Nesse sentido, fontes secundárias estão no cerne da pesquisa. Deverão ser coletados documentos disponibilizados em sítios eletrônicos oficiais, como é o caso, por exemplo, dos sítios do ACNUR, da Comissão Europeia e do Banco Mundial. Além de documentos oficiais, uma parte considerável das fontes serão coletadas através de *think thanks*, livros, monografias e artigos, primando por material atualizado sobre o tema estudado. Deve-se salientar que será dada prioridade nesse processo a autores do continente africano, em especial etíopes.

A dissertação está dividida em três capítulos mais considerações finais.

O capítulo 1 “Acolhimento aos refugiados” proporciona um resgate histórico do acolhimento e um apanhado do regime internacional de refugiados, além de problematizar a denominada ‘nova abordagem’ para o tema através do Pacto Global.

No capítulo 2 “Cidadania e acolhimento aos refugiados”, o objetivo não será fazer uma retomada histórica detalhada do conceito, visto que transbordaria o escopo da sessão. Assim, discutiremos o nascimento do conceito na Grécia Antiga, sua importância para os Estados-nação incipientes e, finalmente, será trazida a discussão crítica da cidadania a fim de subsidiar o olhar para a concessão de direitos na Etiópia.

No último capítulo “Etiópia: triunfoso passado milenar, desafios contemporâneos e política de refúgio” será realizado um breve apanhado histórico a fim de entender como o país tem se colocado internacionalmente, principalmente como o símbolo da independência africana, potência regional e país de vanguarda no que tange ao refúgio. Além disso, são destacados os desafios contemporâneos do país, que vive uma turbulenta transição democrática. Finalmente, é possível olhar para os marcos legais de avanço na sua política de refúgio, destacando como tem se dado a concessão de direito civis e sociais a esses não-cidadãos, principalmente num contexto de identidade nacional e cidadania contestadas no país.

1 CAPÍTULO 1: ACOLHIMENTO AOS REFUGIADOS

1.1 HISTÓRICO DO ACOLHIMENTO E REGIME INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

Para compreender como a figura do refugiado se apresenta na contemporaneidade através do emblema do não-cidadão, é necessário fazer um breve relato histórico do acolhimento aos refugiados.

Ainda que a noção de refugiado tenha surgido apenas no último século, pessoas que precisaram deixar o local em que habitavam por motivos de força maior ocorreram com frequência na história⁵. É discutível se determinados relatos se encaixam na seara do refúgio a partir dos moldes contemporâneos do termo ‘refugiado’ (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989). Mas o que cabe ressaltar aqui é que o deslocamento forçado permeou a história da humanidade e, ainda que o refúgio seja um instituto contemporâneo, suas raízes podem ser traçadas historicamente.

Nesse diapasão, “é necessário considerar a importância do desenvolvimento do conceito de asilo, visto que ao longo da História ele foi utilizado para tratar das situações políticas que envolveram refugiados, antes que este termo fosse estruturado” (SOUSA, 2020, p. 24). Dessa maneira, na contemporaneidade, asilo e refúgio são utilizados muitas vezes como sinônimos e, de fato, “para vários doutrinadores, asilo e refúgio são termos considerados equivalentes, mas, apesar de partirem de um denominador comum — a proteção ao estrangeiro que sofre perseguição — são institutos distintos” (RAMOS, 2011, p. 15).

O instituto do asilo tem a sua origem na Antiguidade clássica, mais precisamente na civilização grega, em que era frequentemente utilizado e do qual provém a sua denominação [*a* – não e *sylao* – arrebatado, extrair; ou seja, a não-expulsão] (JUBILUT, 2007, p. 37). Sendo assim, era “um direito concedido pelos governos das cidades-estados às pessoas sob perseguição (SOUSA, 2020, p. 23). Com o advento do Império Romano, o asilo adquire caráter jurídico, que retrocede durante a Idade Média, limitando-se a igrejas e cemitérios e passa a ser novamente defendido como modo de proteção da liberdade individual dos seres humanos com a Reforma Protestante (JUBILUT, 2007, p. 37).

⁵ Embora seja discutível se determinados casos entram na seara do refúgio a partir dos moldes contemporâneos do termo (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989), o que importa ressaltar aqui é que o deslocamento forçado ocorreu com frequência na história da humanidade.

Com origem na França no final do século XVII, a palavra *refugiado*⁶ é registrada como tendo sido usada em 1573 no contexto de concessão de asilo e assistência a estrangeiros fugindo de perseguição (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, p. 5, 1989). Os ‘refugiados’ da época são marcados, principalmente, pela perseguição religiosa e “(...) a obrigação de proteger os perseguidos faz parte de todas as grandes tradições e textos religiosos” (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2011, p. 7). Assim, o recebimento de um indivíduo que fugiu era respaldado em sentimentos de compaixão, assentados em valores sagrados. Desse modo, os locais de culto serviram como espaço para acolhimento aos deslocados (p. 7).

Nesse contexto, como destaca Hyndman (2000), “os huguenotes franceses são geralmente considerados o primeiro grupo de refugiados modernos (...)” (p. 6). O grupo era composto por protestantes que deixaram a França no século XVI em vista da perseguição religiosa em um contexto de conflitos sanguíneos entre eles e os católicos.

Entretanto, é preciso destacar que os huguenotes

(...) eram migrantes atraentes, pois trouxeram consigo consideráveis ativos financeiros e conhecimentos comerciais, industriais e militares que poderiam ser bem utilizados em seus novos países. Logo após a imigração huguenote, protestantes muito menos dotados da Alemanha (os palatinos) foram vistos com hostilidade e logo rejeitados. Assim, nem todos os refugiados receberam uma recepção calorosa durante essa época (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2018, p. 7-8).

O refúgio prosseguiu sendo entendido enquanto um processo derivado da perseguição religiosa. Com efeito, “refugiados religiosos proliferaram por toda a Europa nos séculos XVI e XVII e pararam em meados do século XVII à medida que o absolutismo deu lugar ao despotismo esclarecido” (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p. 8). O próprio Tratado de Westfália de 1648 reconhecia a existência de deslocados em virtude da divergência entre a religião do súdito e a do monarca, numa concessão de asilo fundamentada em aproximação religiosa e/ou política com os requerentes (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008).

Já no final do século XVIII, os fluxos de refugiados causados pelos conflitos revolucionários do período fizeram emergir refugiados que diferiram significativamente do tipo clássico, na medida em que a repressão foi dirigida contra indivíduos considerados indesejáveis ou perigosos por causa de sua opinião política (ZOLBERG, SUHRKE; AGUAYO, 1989, p. 9). Entretanto, é possível notar que, assim como havia diferenciação entre os huguenotes e outros grupos de refugiados, nos Estados liberais que recebiam deslocados a tolerância era um ponto contraditório e limitado:

Os refugiados desse período vieram principalmente das fileiras dos movimentos revolucionários e nacionalistas, que geralmente não tiveram sucesso, pelo menos no curto prazo; refúgios eram, portanto, limitados aos poucos regimes liberais. Embora

⁶ Grifo original.

não hesitassem em reprimir os revolucionários indígenas, os governos dos estados liberais eram geralmente tolerantes com os exilados, que lhes faziam poucas exigências além do próprio asilo, desde que ficassem de fora da política interna e sua presença fosse compatível com a política externa. Depois de um tempo, esses refugiados tendiam a voltar para casa, mas ocasionalmente eram solicitados a seguir em frente (ZOLBERG, SUHRKE; AGUAYO, 1989, p. 10-11).

Já no século XIX a migração forçada ocorreu com frequência como fruto da consolidação dos Estados europeus, tendo a Grã-Bretanha e Estados Unidos, em particular, respondido oferecendo asilo para aqueles que fugiam da perseguição e da repressão (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 7).

As últimas décadas do século XIX marcaram o início de uma crise prolongada, que durou até meados do século XX, em que foi possível detectar o “ressurgimento dos tipos clássicos de refugiados – em uma escala muito maior e mais difícil de resolver – quanto especialmente pelo surgimento de um tipo amplamente novo: as minorias nacionais e os apátridas, ambos entendidos como obstáculos a serem eliminados” (ZOLBERG, SUHRKE; AGUAYO, 1989).

Medidas restritivas foram sistematizadas durante a Primeira Guerra Mundial em resposta às preocupações de segurança e, após a guerra, em resposta à revolução e à depressão econômica. Milhões de pessoas desenraizadas pela guerra e apátridas por seus antigos impérios, sem passaportes ou documentos de identificação e, conseqüentemente, sem a proteção do seu Estado de origem, deslocavam-se de país em país em busca de refúgio (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 8). Dessa maneira, esse período foi marcado pela política de barreiras à entrada de deslocados, que só agravou ainda mais o problema.

O período entre guerras foi marcado pelo nascimento da Liga das Nações e, junto com ela, o primeiro esforço institucional para traçar soluções para a questão dos refugiados. No início, a assistência aos deslocados era providenciada pela Cruz Vermelha, mas, com o constante aumento de indivíduos sob a sua custódia, esta organização solicitou a ajuda da Liga das Nações para enfrentar a questão (JUBILUT, 2007, p. 73-74). Entretanto, como destaca Loescher, Betts e Milner (2008), existia um temor por parte dos Estados acerca da existência de uma autoridade supranacional que reconhecesse uma definição internacional de ‘refugiado’ (p. 8). Assim, a atuação do órgão foi restrita ao reconhecimento como refugiados para indivíduos de nacionalidade ou grupo étnico específicos. A Liga das Nações “não trazia em seu estatuto a problemática dos refugiados, mas, diante da situação concreta que lhe foi apresentada, estabeleceu, em 1921, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos” (JUBILUT, 2007, p. 74).

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, o número de refugiados como resultado do conflito ultrapassou os derivados da Primeira Guerra, mas “os esforços internacionais para resolver o problema dos refugiados durante e após o conflito continuou seguindo o padrão do período entre guerras, isto é, estabelecer medidas temporárias para resolver uma situação de emergência” (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 9). No pós-segunda Guerra, essas medidas temporárias foram tomadas no âmbito da Organização Internacional de Refugiados que fazia parte da ONU, recém-criada.

É exatamente nesse contexto que os refugiados foram alçados a uma importância geopolítica ímpar sob os auspícios da Guerra Fria. Até meados de 1946, dissidentes soviéticos eram repatriados à força, ou seja, eram devolvidos involuntariamente à União Soviética, onde eram considerados ‘traidores do regime’ e, assim, expostos a responderem por essa ‘penalidade’ muitas vezes com a própria vida. Sendo assim, a repatriação dos dissidentes comunistas se tornou um ponto sensível na importância geopolítica dos refugiados, pois os países ocidentais passaram a atrair deliberadamente esses indivíduos. Desse modo,

(...) ofuscada pelo emergente conflito Leste-Oeste, a questão da repatriação tornou-se uma das questões mais controversas debatidas nas primeiras sessões da recém-formada Nações Unidas. O repatriamento tocou nos conflitos ideológicos fundamentais dividindo o Oriente e o Ocidente. O cerne do conflito diz respeito aos direitos das pessoas de escolher onde queriam viver, de fugir da opressão e de expressar suas próprias opiniões. O Ocidente e o bloco dominado pelos soviéticos diferiam fundamentalmente nessas questões. Os países comunistas estavam preocupados com o fato de que, se os refugiados permanecessem no Ocidente, eles envergonhariam e desacreditariam seus regimes recém-estabelecidos. Eles, portanto, rejeitaram totalmente a ideia de que seus cidadãos pudessem ter qualquer razão válida para se opor ao retorno e sustentaram que aqueles que resistiram à repatriação eram criminosos de guerra ou traidores. O Ocidente insistiu que as pessoas deslocadas deveriam ter a liberdade de escolher se voltam para casa ou não. A repatriação como uma possível solução para os problemas dos refugiados, conseqüentemente, tornou-se totalmente desacreditada aos olhos dos governos ocidentais. (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 11).

Sendo assim, nesse processo, foi percebido que os refugiados soviéticos eram um importante ativo na propaganda anticomunista. O refugiado era o indivíduo que fugia das mazelas de um regime, para ser ‘salvo’ através do acolhimento do bloco rival.

Em carta endereçada ao cardeal italiano Amleto Cicognani, representantes católicos destacavam que os refugiados soviéticos eram, ao mesmo tempo, um desafio e uma oportunidade potencial (NATIONAL CATHOLIC WELFARE CONFERENCE, 1946, p. 2). Assim, eles postulavam que a situação desses indivíduos deveria ser levada ao conhecimento do mundo da forma mais dramática possível, sob a alcunha de ‘vítimas do comunismo’ (p. 2).

O uso geopolítico dos refugiados durante a Guerra Fria influenciou diretamente na atuação do ACNUR, que, mesmo se propondo ser um órgão apolítico, não está alheia aos interesses dos Estados doadores.

A referida agência foi criada em dezembro de 1950⁷ com o objetivo de atuar, *a priori*, temporariamente na busca de solução para os deslocados, sendo o órgão responsável por observar o regime internacional de refugiados recém formulado. Cabe sublinhar que “o ACNUR surgiu (...) em um momento de crescentes tensões entre o Oriente e o Ocidente, e praticamente todo o seu financiamento veio de governos ocidentais que tinham interesse geopolítico em apoiar campos (...) que abrigavam ‘refugiados guerreiros’⁸ ‘anticomunistas’ (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 16).

O regime de refugiados compreende dois elementos principais: a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Escritório do ACNUR, que tem a responsabilidade de supervisionar a implementação da Convenção (BETTS, 2009, p. 12).

A Convenção de 1951 é o documento que estabelece a definição de refugiado e indica os direitos e deveres desses indivíduos. Por esses motivos é um documento basilar para o tema. Entretanto, sua principal falha está no fato de que considera refugiados apenas os indivíduos do continente europeu que haviam se deslocado forçadamente até aquela presente data. Ou seja, o referido documento foi construído numa concepção europeia de refúgio, entendendo que a gravidade desse fenômeno estava atrelada exclusivamente à perseguição aos indivíduos fruto das Grandes Guerras. Esse entendimento apenas é modificado mais de uma década depois com o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados que retira a limitação espacial e geográfica da Convenção de 51.

Sem dúvida, notadamente, um de seus trechos mais importantes é o Artigo 32 “Não expulsão”, internacionalmente conhecido como *non-refoulement*. Nele dispõe que “os Estados Contratantes não expulsarão um refugiado que se encontre regularmente no seu território senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública” (ACNUR, 1951, art. 31, § 1).

⁷ Nos primeiros anos de sua existência, o órgão foi colocado em posição marginal, pois representava uma ameaça, principalmente aos interesses estadunidenses, mas os países doadores notaram que podiam angariar um importante campo de atuação investindo no ACNUR. De forma resumida, a relação do ACNUR com os países ocidentais foi marcada historicamente por períodos de afastamento e aproximação, à medida que agia em consonância com os interesses desses países ou representava uma ameaça a esses (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008).

⁸São considerados “refugiados guerreiros”, os indivíduos que fugiram de sua terra natal e vivem em estados vizinhos, na maioria das vezes em comunidades de refugiados, e lançam ataques contra o regime no poder em sua terra natal a partir de bases nos estados vizinhos (ADELMAN, 1998, p. 1). Como ressaltam Zolberg, Suhrke e Aguyo (1989) por definição, tal termo é incorreto, pois a concessão do status de refugiado implica, necessariamente, na ausência de participação em atividades bélicas por parte dos deslocados (p. 276). Dessa maneira, a presença desses indivíduos implica em desestabilização política no estado anfitrião (ADELMAN, 1998, p. 2), uma vez que gera insegurança e, como consequência, endossa o discurso dos Estados de que refugiados representam ameaça à segurança nacional.

A importância da inviolabilidade desse princípio reside no fato de que os refugiados não deveriam correr o risco de serem devolvidos forçadamente ao local em que suas vidas se encontram ameaçadas.

No que tange aos deveres dos refugiados, dispõe-se que esses indivíduos “tem deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de se conformar às leis e regulamentos, assim como às medidas tomadas para a manutenção da ordem pública” (ACNUR, 1951, art. 2).

Uma série de direitos e benefícios também são propostos, conforme dispostos quadro 1:

Quadro 1 - Direitos e benefícios dos refugiados dispostos na convenção de 51

Art. 13 – Propriedade móvel e imóvel	Os Estados contratantes concederão a um refugiado um tratamento tão favorável quanto possível e de qualquer maneira um tratamento que não seja desfavorável do que o que é concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne à aquisição de propriedade móvel ou imóvel e a outros direitos a ela referentes, ao aluguel e aos outros contratos relativos a propriedade móvel ou imóvel.
Art. 14 – Propriedade intelectual e industrial	Em matéria de proteção da propriedade industrial, notadamente de invenções, desenhos, modelos, marcas de fábrica, nome comercial e em matéria de proteção da propriedade literária, artística e científica, um refugiado se beneficiará, no país em que tem sua residência habitual, da proteção que é conferida aos nacionais do referido país. No território de qualquer um dos outros Estados Contratantes, ele se beneficiará da proteção dada no referido território aos nacionais do país no qual tem sua residência habitual.
Art. 15 – Direitos de associação	Os Estados Contratantes concederão aos refugiados que residem regularmente em seu território, no que concerne às associações sem fins políticos nem lucrativos e aos sindicatos profissionais, o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nas

	mesmas circunstâncias.
Art. 16 – Direito de estar em juízo	Qualquer refugiado terá, no território dos Estados Contratantes, livre e fácil acesso aos tribunais.
Art. 17 – Profissões assalariadas	Os Estados Contratantes darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada.
Art. 18 – Profissões não assalariadas	Os Estados Contratantes darão aos refugiados que se encontrarem regularmente no seu território tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne ao exercício de uma profissão não assalariada na agricultura, na indústria, no artesanato e no comércio, bem como à instalação de firmas comerciais e industriais.
Art. 19 – Profissões liberais	Cada Estado dará aos refugiados que residam regularmente no seu território e sejam titulares de diplomas reconhecidos pelas autoridades competentes do referido Estado e que desejam exercer uma profissão liberal, tratamento tão favorável quanto possível, e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.
Art. 21 – Alojamento	No que concerne ao alojamento, os Estados Contratantes darão, na medida em que esta questão seja regulada por leis ou regulamentos ou seja submetida ao controle das autoridades públicas, aos refugiados que residam regularmente no seu território, tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.
Art. 22 – Educação pública	Os Estados Contratantes darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais no que concerne ao ensino

	primário.
Art. 23 – Assistência pública	Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais.
Art. 24 – Legislação do trabalho e previdência social	Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento dado aos nacionais no que concerne aos seguintes pontos: a) Na medida em que estas questões são regulamentadas pela legislação ou dependem das autoridades administrativas; b) A previdência social.
Art. 25 – Assistência Administrativa	Quando o exercício de um direito por um refugiado normalmente exigir a assistência de autoridades estrangeiras às quais não pode recorrer, os Estados Contratantes em cujo território reside providenciarão para que essa assistência lhe seja dada, quer pelas suas próprias autoridades, quer por uma autoridade internacional.
Art. 26 – Liberdade de movimento	Cada Estado Contratante dará aos refugiados que se encontrem no seu território o direito de nele escolher o local de sua residência e de nele circular, livremente, com as reservas instituídas pela regulamentação aplicável aos estrangeiros em geral nas mesmas circunstâncias.
Art. 27 – Papéis de identidade	Os Estados Contratantes entregarão documentos de identidade a qualquer refugiado que se encontre no seu território e que não possua documento de viagem válido.
Art. 28 – Documentos de viagem	Os Estados Contratantes entregarão aos refugiados que residam regularmente no seu território documentos de viagem destinados a permitir-lhes viajar fora desse território, a menos que a isto se oponham razões imperiosas de segurança nacional ou de ordem pública.
Art. 29 – Despesas fiscais	Os Estados Contratantes não submeterão os refugiados a direitos, taxas, impostos, de qualquer espécie, além ou mais

	elevados do que os que são ou serão dos seus nacionais em situação análoga.
Art. 30 – Transferência de bens	Cada Estado Contratante permitirá aos refugiados, conforme as leis e regulamentos do seu país, transferir os bens que trouxeram para o seu território, para o território de outro país no qual foram admitidos a fim de nele se reinstalarem.
Art. 33 – Proibição de expulsão ou de rechaço	Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.

Fonte: Autoria própria. Dados: ACNUR (1951)

Cabe breve destaque que no Capítulo 3, onde estão dispostas as diretrizes sobre Empregos Remunerados através dos artigos 17, 18 e 19 que, respectivamente, discorrem sobre Profissões assalariadas, Profissões não assalariadas e Profissões liberais, pode-se observar que

os Artigos 17 e 19 indicam que os direitos de se envolver em empregos assalariados e exercer profissões liberais são aplicáveis aos refugiados que ‘permanecem legalmente’ no território. Em contraste, o Artigo 18 estabelece que um refugiado deve ‘estar legalmente’ no território para se beneficiar do direito ao trabalho autônomo (ALBERGHINI, 2022, p. 8).

Ou seja, sutilmente através dos termos usados, abre-se lacuna para compreender que, à medida que o refúgio se torna prolongado e, portanto, o indivíduo passa a ‘permanecer’ e não apenas a ‘estar’ no país de acolhimento, as oportunidades de subsistência devem ser ampliadas.

A partir das diretrizes estipuladas na Convenção de 51, cada país signatário, em atributo de sua soberania, pode estabelecer reservas ao documento, bem como instituir suas próprias regras para a concessão do refúgio e manutenção dos acolhidos, não devendo, ao menos em tese, violar a referida convenção. Entretanto, “apesar do Artigo 31 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, segundo o qual os tratados devem ser interpretados de ‘boa-fé’, muitos Estados exploraram as áreas cinzentas da Convenção de 1951 para limitar ao máximo suas obrigações” (ALBERGHINI, 2022, p. 8).

O outro componente do regime de refugiados, o ACNUR, foi instituído como “um órgão subsidiário da ONU, em conformidade com o artigo 22 da Carta das Nações Unidas que determina que a Assembleia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções” (JUBILUT, 2007, p. 151).

Em seu estatuto está disposto que

o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembleia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais. No exercício de suas funções, especialmente se surgir alguma dificuldade – por exemplo, qualquer controvérsia relativa ao status internacional dessas pessoas – o Alto Comissariado solicitará a opinião de um Comitê consultivo em assuntos de refugiados, se tal Comitê for criado (ACNUR, 1950, n.p.).

Na época de sua criação, o regime de refugiados estava relativamente isolado entre as instituições internacionais que regulavam a mobilidade humana (BETTS, 2010, p.12). “O objetivo do regime é garantir que os refugiados tenham acesso à proteção” (BETTS, 2009, p. 18), mas com o passar do tempo, o regime de refugiados passou a interagir com outros que impactam direta ou indiretamente o deslocamento de pessoas e a proteção aos refugiados⁹. Dessa maneira, “há o que pode ser descrito como um ‘complexo de regime de refugiados’, no qual diferentes instituições se sobrepõem, existem paralelamente umas às outras e estão aninhadas umas nas outras de maneiras que moldam as respostas dos Estados em relação aos refugiados” (BETTS, 2010, p. 13).

Essa ‘teia institucional’ demonstra que nem todas as decisões sobre um determinado tema são discutidas dentro do escopo de seu próprio regime. Por exemplo, nem todas as decisões que impactam a vida dos refugiados partem apenas do ACNUR. Sendo assim, o regime de refugiados está imbricado a uma série de outros regimes, como “o Regime de

⁹ Essa interação é denominada de “complexo de regimes de refugiados” (BETTS, 2010).

Segurança Internacional e Regimes referentes a questões econômicas, que embora apresentem uma abordagem mais centrada no Estado dispõem de diretrizes que influenciam e interferem no escopo dos refugiados” (SOUSA, 2020, p. 36). Sendo assim, o regime de refugiados está imbricado a outros regimes que muitas vezes não convergem ou até mesmo divergem da sua atuação, que é agir para proteger os refugiados.

Nesse sentido, quando se leva em consideração o Regime de Segurança Internacional, “os Estados invocam interesses de segurança nacional ao adotar políticas restritivas de asilo, priorizando os controles de imigração, sem estabelecer salvaguardas suficientes para identificar e garantir proteção aos requerentes de asilo e refugiados” (MURILLO, 2009, p.119). Dessa maneira, a retórica de que os refugiados e outras categorias de deslocados representam uma ameaça a segurança dos Estados é fortalecida. Portanto, a segurança dos indivíduos, que é um direito fundamental reconhecido pelos diversos instrumentos de direitos humanos, pode ser suspensa em nome da segurança nacional (MURILLO, 2009, p. 119).

Outro regime que faz parte do complexo de Regime de Refugiados que deve ser destacado é o Regime Internacional dos Direitos Humanos. Nesse aspecto, Jubilit (2009) defende a importância de olhar para o Direito Internacional dos Refugiados como uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos por ser um instituto de proteção e garantia do ser humano (p. 31). A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada e proclamada pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 1948, após um período em que a humanidade presenciou graves atrocidades contra os seres humanos.

Em seu Artigo 6 estabelece que “todo ser humano tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei” (AGNU, 1948, art. 6). Este trecho destacadamente é um avanço em relação a Declaração de Direitos dos Homens e Cidadão de 1789, uma vez que enfatiza que todo ser humano, dentro ou fora das fronteiras de seu Estado de origem, deve possuir direitos inalienáveis.

Entretanto, para o Regime de Refugiados o trecho mais emblemático é o Artigo 14 que dispõe que “todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” (AGNU, 1948, art. 14). É interessante visualizar como a Convenção de 51 reflete essa definição de que indivíduos fogem para outros países exclusivamente por conta do fundado temor de perseguição. De fato, historicamente o asilo quase sempre esteve relacionado à perseguição, seja ela religiosa ou por opiniões políticas, por exemplo. Mas o debate moderno já demonstra que outros fatores precisam ser incorporados¹⁰.

¹⁰ Por exemplo, o debate sobre indivíduos que precisam se deslocar forçadamente visto a presença de catástrofes causadas ou não pelo homem, reflete como os motivos que conferem ao indivíduo o status de refugiado precisam ser ampliados.

Apesar disso, a importância do Artigo 14 reforça o entendimento de Jubilut (2007) de que o Direito Internacional dos Refugiados deve ser entendido como vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos e não como pertencente ao Direito Humanitário, pois a guerra é somente uma das causas motivadoras do refúgio, não sendo a única (p. 31). Ou seja, olhar para o refúgio como um direito humano inalienável é de extrema importância, pois confere a esses indivíduos o “direito a ter direitos” (ARENDR, 2007) mesmo fora de seus países de origem, que deveriam primariamente protegê-los.

Cabe problematizar, no entanto, que, apesar de olhar para o ser humano *per se* e não exatamente para o cidadão, na prática “pode-se afirmar que o sujeito dos direitos humanos é, quase que por necessidade, o cidadão, excluindo dessa maneira um enorme contingente de pessoas e grupos para os quais a cidadania possui pouco ou nenhum significado” (MOULIN, 2011, p. 146).

1.2 REFÚGIO NA ÁFRICA

A disputa geopolítica pelos refugiados durante a Guerra Fria também chegou no Terceiro Mundo. Dessa maneira, esse período marca a expansão do escopo de atuação do ACNUR para além da Europa e, com a chegada do fim da Guerra Fria, uma mudança considerável de postura dos países em relação aos refugiados.

No que diz respeito especificamente ao continente africano, “a migração tem sido uma característica significativa há séculos e, particularmente, a migração forçada pode ser rastreada até a antiguidade” (MILNER, 2009, p. 18). O surgimento do fenômeno dos refugiados modernos na África está ligado à luta anticolonial e à independência da maioria dos Estados africanos no final dos anos 1950 e início dos anos 1960, uma vez que a luta por libertação nacional resultou em perseguição aos envolvidos em convulsões internas nos países recém descolonizados e o vácuo no poder estimulou disputas entre diversos grupos (MILNER, 2009).

Dessa maneira, o número de refugiados na África cresceu drasticamente a partir do fim dos anos 60. No início, a assistência aos deslocados era baseada no oferecimento de terras para assentamento e cultivo, bem como apoio técnico e financeiro (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 39). Entretanto, o crescimento do número de refugiados, que era lento nos primeiros anos da década de 60, foi aumentando exponencialmente e em 1967, ano de

assinatura da Convenção da Organização da Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África, já contava com uma população de cerca de 750 mil (ADEPOJU, 1982, p. 21). Em 1970, o número de refugiados em toda África chegou a um milhão (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 39) e no fim da mesma década o número foi quadruplicado, o que representava mais do que a população reunida da época de Gâmbia, a antiga Suazilândia¹¹, Gabão, Namíbia, Botsuana, Djibuti e Ilhas Maurício (ADEPOJU, 1982, p. 21).

Cabe destacar que, com a Guerra Fria como pano de fundo, “através de uma combinação de ajuda econômica, apoio político e entrega de armas, ambas as superpotências construíram uma série de regimes clientes, que incluíam governos e movimentos de libertação” (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 25). Nesse período, entre as décadas de 1960 e início da de 1970, os refugiados tendiam a encontrar proteção com certa facilidade dentro do próprio continente africano. Assim, sob os auspícios da Convenção da OUA, no afã das lutas anticoloniais e no desejo de atrair assistência internacional, a política de portas abertas aos refugiados foi o modelo de resposta nos anos 1960 e início dos anos 1970 (MILNER, 2009, p. 37).

Entretanto, a questão do refúgio na África deixou de ser um problema exclusivo do continente, uma vez que, “como parte da geopolítica da Guerra Fria, os Estados Unidos perceberam os problemas de refugiados no Terceiro Mundo como possíveis fontes de instabilidade que a União Soviética poderia explorar” (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 25). Sendo assim, o refúgio na África passou a interessar aos países ocidentais.

A partir do fim da década de 1970 os refugiados africanos passaram a ser encarados, sobretudo, como fonte de distúrbio na relação entre os países, pois populações de deslocados poderiam servir de base para que grupos insurgentes recrutassem beligerantes nesses países anfitriões (refugiados guerreiros), como ocorreu com refugiados ruandeses e sudaneses (MILNER, 2009). O resultado foi “um número crescente de refugiados [que] não conseguiu encontrar refúgio seguro no mundo em desenvolvimento e foi rechaçado nas fronteiras ou repatriado à força” (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 35).

Nesse contexto político e social em que os refugiados passam a ter dificuldades de encontrar proteção internacional dentro do próprio continente, os deslocados da África passam, assim, a ultrapassarem a fronteira continental e buscarem asilo nos países do Norte desenvolvido.

¹¹ Atual *Essuatíni*.

Nesse aspecto, Stedman e Tanner (2003) observam que “à medida que o número de refugiados aumentou dramaticamente das décadas de 1960 a 1980, e à medida que sua região de origem se afastou da Europa, o compromisso dos estados europeus com o asilo e o reassentamento permanente (...) diminuiu” (p. 7-8). Nesse cenário, o refúgio passa a ter caráter prolongado, que se tornaria uma infeliz marca do deslocamento até os dias atuais (ANDRADE, 2018). Destarte, os campos para refugiados, apesar de serem construídos, *a priori*, como estruturas temporárias, duram indefinidamente. Sendo assim, a manutenção dos deslocados em campos afastados dos centros urbanos foi se tornando o padrão de tratamento aos refugiados.

Nesse cenário, pode-se dizer que os estados doadores exacerbaram o declínio nos padrões de proteção na África, deixando cada vez mais claro que eles não estão mais preparados para apoiar os esforços de assistência a refugiados a longo prazo (CRISP, 2000, p. 7 *apud* MILNER, 2009, pág. 171). Desse modo, “o problema do deslocamento prolongado é uma ‘crise’ por *design*, não uma anomalia da política mundial” (HYNDMAN, 2021, p. 24). Ou seja, o refúgio prolongado é consequência de ações políticas deliberadas, não um resultado inesperado.

Além disso, o reassentamento em outros países passou a ser cada vez mais escasso e desproporcional ao número crescente de deslocados. Por conseguinte, ao fim da década de 1980, os refugiados representavam um ônus político, econômico e ambiental para os países anfitriões, em especial, aos países pobres em desenvolvimento, ameaçando a já frágil estabilidade doméstica e autoridade governamental central (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 35).

Frente a esse cenário, a Conferência Internacional de Assistência a Refugiados na África, a ICARA I foi convocada em 1981 a fim de “revisar e desenvolver políticas e estratégias compatíveis com as dimensões crescentes da situação dos refugiados africanos” (ADEPOJU, 1982, p. 22). A ICARA I foi fruto da reivindicação dos países africanos que utilizaram sua presença na Assembleia Geral para pressionar por mais recursos voltados à assistência aos estados anfitriões no início dos anos 1980 (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 39). Dessa maneira, a ICARA I era uma oportunidade de chamar a atenção dos países desenvolvidos e agências humanitárias do agravamento progressivo da situação do refúgio na África.

A ICARA I representa o início da abordagem de ‘ajuda aos refugiados e desenvolvimento’ (RAD) do ACNUR ao discutir sistematicamente autossuficiência e integração local dos refugiados, mas ficou aquém das expectativas dos organizadores e

Estados africanos (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 40). Em 1984 uma nova Conferência é convocada e a ICARA II tem como um de seus objetivos “considerar o impacto imposto nas economias nacionais dos países africanos [pelos refugiados] e prestar-lhes a assistência necessária para fortalecer as suas infraestruturas sociais e econômicas (...)” (ACNUR, 1983). A importância de isso estar delimitado é grande, pois “a comunidade internacional deveria reconhecer não apenas as necessidades dos refugiados, mas também de seus anfitriões” (GORMAN, 1986, p. 284-285).

De maneira geral, ambas conferências foram importantes para trazer ao centro da discussão que a assistência aos refugiados deveria estar ligada ao desenvolvimento. Ou seja, para além de proteção em contextos de crises urgentes, os refugiados deveriam ter a oportunidade de se tornarem autossuficientes, principalmente quando o refúgio passa a ter caráter prolongado. Entretanto, a ICARA II produziu pouco efeito prático à medida que

[... como no ICARA I, a causa do fracasso foi principalmente uma polarização Norte-Sul nas expectativas e interesses, e uma divisão Norte-Sul na compreensão do propósito da conferência. Enquanto os estados africanos desejavam se concentrar na divisão de responsabilidades e compensações para os estados anfitriões, os estados doadores desejavam se concentrar em soluções para situações de refugiados. Embora os doadores não rejeitassem a noção de compartilhamento de responsabilidade expandido per se, um maior compromisso econômico precisava estar diretamente vinculado ao acesso expandido à integração local] (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 41).

Fica claro a partir dos resultados de ambas conferências, mas, principalmente da ICARA II, que a discussão sobre a responsabilidade global pelos refugiados ganha cada vez mais contornos Norte-Sul. Sendo assim, o evento marca um importante momento de exposição da situação dos refugiados africanos e de reivindicação dos países do continente por uma responsabilidade global pelos refugiados.

Nesse diapasão, quando se trata da discussão acerca da proteção aos refugiados num contexto Norte-Sul, o “*burden-sharing*” é um conceito basilar.

Apesar de não aparecer explicitamente na Convenção de 51, a origem do termo pode ser encontrada em seu parágrafo quatro do preâmbulo, como destaca Gottwald (2014, p. 525), à medida que estabelece que a “concessão do direito de asilo pode resultar *encargos*¹² indevidamente *pesados*¹³ para certos países” (ACNUR, 1951, preâmbulo). A conotação negativa dessa expressão é observada ao traduzi-la para o português, em que *burden* significa “ônus, peso”. Sendo assim, o termo carrega o significado de “compartilhamento de encargo”, que demonstra, *per si*, como os deslocados são entendidos no cenário internacional¹⁴.

¹² Grifo próprio.

¹³ Grifo próprio.

Desse modo, “a noção de uma crise internacional de refugiados que surgiu no início dos anos 1980” (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p. 278) deixou claro que o refúgio não era um fenômeno passageiro e passível de ser resolvido com soluções simples e sem o apoio da comunidade internacional. Sendo assim, os países desenvolvidos foram chamados para o centro do debate sob a reivindicação de que o refúgio era um “problema global” (BETTS, 2006, p. 31) e, portanto, deveria haver compartilhamento de responsabilidade entre todos os Estados, o que foi catalisado pela chegada cada vez maior de indivíduos nesses países. De fato, “a Assembleia Geral, em uma de suas primeiras resoluções em 1946, declarou que a questão dos refugiados é de escopo, natureza e preocupação internacional” (TÜRK, 2019, p. 581). Dessa maneira, os Estados ricos precisavam desenvolver estratégias para lidar com o tema, que resultou no modelo de “proteção nas regiões de origem”, amadurecida no século XXI.

1.3 TERCEIRIZAÇÃO DA PROTEÇÃO *VERSUS* COMPARTILHAMENTO DE RESPONSABILIDADE

O compartilhamento da responsabilidade de proteção dos refugiados tem sido definida pelos países desenvolvidos, em especial, pela União Europeia através da “externalização da sua política de asilo” (BETTS, 2006).

Por pelo menos três décadas, a UE e seus Estados-Membros se engajaram em um processo de “externalização” – uma agenda política pela qual a UE procura impedir que migrantes e refugiados ponham os pés no território da UE, externalizando (ou seja, terceirizando) os controles de fronteira para Estados não pertencentes à UE. O Novo Pacto sobre Migração e Asilo da UE, publicado em setembro de 2020, propôs uma série de medidas que visam intensificar a cooperação e colaboração operacional para promover esta agenda (JONES; LANNEAU; MACCANICO, 2022, p. 7).

Ou seja, a política migratória do continente tem transbordado para além de suas fronteiras, à medida que vem intervindo diretamente na política interna de diversos países através de incentivos financeiros com o intuito de evitar que deslocados cheguem até as suas fronteiras (OPEN DEMOCRACY, 2020).

¹⁴ Nesse diapasão, “praticantes e acadêmicos referem-se quase ritualisticamente a ‘fardo’ e ‘divisão de fardo’ como termos aceitos na arte na abordagem da proteção de refugiados, como se fosse um fato objetivamente dado que os refugiados são um ‘fardo’” (GOTTWALD, 2014, p. 527).

Nesse sentido, os países do bloco passaram a adotar em 2015 a Agenda Europeia de Migração em resposta ao aumento no fluxo de deslocados no continente no mesmo ano, supra dimensionado através da alcunha de ‘crise migratória’. A Agenda

define uma nova abordagem estratégica para gerir melhor a migração a médio e longo prazo, assentado em quatro pilares: 1) reduzir os incentivos à migração irregular; 2) salvar vidas e proteger as fronteiras externas; 3) uma política comum de asilo sólida; 4) uma nova política em matéria de migração legal (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

Entretanto, antes mesmo de existir uma agenda sistematizada para lidar com deslocados que chegam no continente, tanto a União Europeia como bloco ou seus países integrantes passaram a integrar uma série de acordos bilaterais e multilaterais com países anfitriões ou países que servem de passagem para deslocados. Desse modo, tem contribuído financeiramente para a proteção dos refugiados em suas regiões de origem, ao passo que investem em países estratégicos, para evitar que deslocados avancem para suas fronteiras.

Portanto, a União Europeia age em duas frentes: acordos com países parceiros – sob a justificativa de que o objetivo é o foco no fim do tráfico humano e mortes no Mar Mediterrâneo –, e controle rígido de fronteiras. A ‘crise’ atual reflete não o fato de que as pessoas estão se movendo, mas sim as profundas desigualdades e violência na raiz da mobilidade, bem como as respostas militarizadas, racistas, xenófobas e excludentes a esse deslocamento (HYNDMAN; REYNOLDS 2020, p. 71).

Desse modo, a ideia é evitar que refugiados e migrantes, de maneira geral, se tornem requerentes de asilo na Europa, uma vez que, adentrando às fronteiras do continente, o deslocado tem direito a não ser devolvido ao seu país de fuga. Nesse diapasão, pelo *non-refoulement* se tratar de uma norma consuetudinária¹⁵, os Estados são geralmente entendidos como tendo a responsabilidade de oferecer, no mínimo, proteção temporária e, como resultado, a responsabilidade de acolher refugiados recai principalmente sobre os Estados vizinhos do país produtor de refugiados (BETTS, 2006, p. 31). Como destacam Zolberg, Suhrke e Aguayo (1989), “a obrigação subjacente de fornecer asilo significa que os países ricos não podem se livrar de um primeiro papel de asilo simplesmente fornecendo assistência financeira generosa aos países em desenvolvimento que carregam a maior parte do primeiro fardo¹⁶ do asilo” (p. 279).

Nesse contexto, a importância da divisão da responsabilidade para a proteção aos refugiados está intrinsecamente ligada ao princípio da não expulsão (*non-refoulement*), uma

¹⁵ O *non-refoulement* “se tornou um princípio do direito internacional consuetudinário, ou seja, a obrigação de não devolver refugiados à força para um país onde eles temem perseguição é obrigatória não apenas para os Estados que são parte da Convenção de 1951, mas para todos os Estados (...)” (BETTS, 2006, p. 31).

¹⁶ Grifo próprio.

vez que, se a responsabilidade não é compartilhada, esse princípio pode estar ameaçado, à medida que Estados em desenvolvimento podem não conseguir lidar com a enorme quantidade de refugiados e devolvê-los à força (BETTS, 2006, p. 31).

Cabe destacar aqui que “essa aversão pós-Guerra Fria aos refugiados foi imensamente consolidada pela ‘guerra contra o terror’ global, quando os países mais ricos do Norte Global começaram a encontrar uma miríade de maneiras de terceirizar o cuidado e a manutenção dos refugiados (...)” (HYNDMAN; REYNOLDS, 2020, p. 67). Portanto, terceirizar a proteção aos refugiados para os países pobres se tornou uma característica marcante da política migratória de diversos países desenvolvidos no século XXI, amparada, sobretudo, por questões securitárias. Dessa maneira, a África tem sido uma região estratégica para aplicar essa abordagem sobre migração¹⁷.

1.4 PACTO GLOBAL SOBRE REFUGIADOS (GCR)

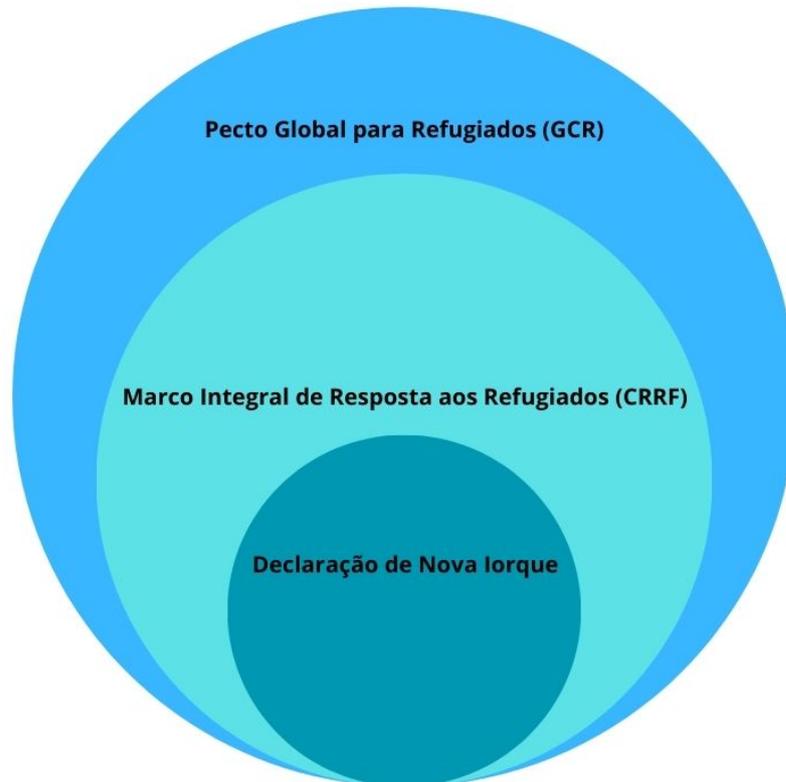
O nascimento do Pacto Global sobre Refugiados é fruto da Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes adotada dois anos antes, durante a Cúpula de Líderes em setembro de 2016. Notavelmente, todos os 193 estados membros da ONU assinaram a Declaração (HYNDMAN; REYNOLDS, 2020, p. 67) que abre as portas para o Pacto Global, chamando a comunidade internacional a “responder melhor ao crescente fenômeno global de grandes movimentos de refugiados e migrantes” (ONU, 2016, p. 1). Com isso, assume que a resposta dada aos refugiados e migrantes de maneira geral é insuficiente e demanda cooperação da comunidade internacional ao passo que “aborda as causas profundas dos grandes movimentos de refugiados e migrantes” (ONU, 2016, p. 3).

A Declaração já contava com o Marco Integral de Resposta aos Refugiados (CRRF em inglês), um breve anexo que propõe ação e comprometimento dos países para responder aos movimentos de refugiados em grande escala, e deveria ser desenvolvido e iniciado pelo ACNUR (ONU, 2016, p. 16). De acordo com o ACNUR (2022b), a referida Declaração é considerada um marco para a solidariedade global e proteção aos refugiados em um momento de deslocamento sem precedentes.

¹⁷ Migração é um conceito guarda-chuva que abriga diversas categorias de deslocados. Ainda que o ACNUR opte por separar refúgio do tema da migração, distinguindo estritamente refugiado de migrante, tanto na mídia quanto em diversas discussões, refugiados são comumente situados dentro desse guarda-chuva.

O GCR foi implementado em dezembro de 2018 após dois anos de extensas consultas lideradas pelo ACNUR com Estados Membros, organizações internacionais, refugiados, sociedade civil, setor privado e especialistas (ACNUR, 2021d). 181 países votaram a favor do documento, enquanto Estados Unidos e Hungria foram contrários e República Dominicana, Eritreia e Líbia se abstiveram (DW, 2018).

Figura 1 - Concepção do Pacto Global para Refugiados.



Fonte: Autoria própria (2023).

Ele é compreendido pelos idealizadores como “uma oportunidade única para transformar a maneira como o mundo responde às situações de refugiados, beneficiando tanto os refugiados como as comunidades que os acolhem” (ACNUR, 2021d). Ainda na Introdução destaca: “há uma necessidade urgente de uma partilha mais equitativa do *fardo*¹⁸ e da responsabilidade de acolher e apoiar os refugiados de todo o mundo, tendo em conta as contribuições existentes e as diferentes capacidades e recursos entre os Estados” (ONU, 2018, p. 1).

Seus objetivos são: “i) aliviar as pressões sobre os países anfitriões; (ii) aumentar a autossuficiência dos refugiados; (iii) expandir acesso a soluções em países terceiros; e (iv) apoiar condições nos países de origem para o regresso em segurança e dignidade” (ONU,

¹⁸ Grifo próprio.

2018, p. 4). O GCR não conta apenas com Estados para atingir esses objetivos, para isso mobiliza:

organizações internacionais dentro e fora do sistema das Nações Unidas, incluindo aquelas que fazem parte do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho; outros atores humanitários e de desenvolvimento; instituições financeiras internacionais e regionais; organizações regionais; autoridades locais; sociedade civil, incluindo organizações religiosas; acadêmicos e outros especialistas; o setor privado; meios de comunicação; membros da comunidade anfitriã e os próprios refugiados (ONU, 2018, p. 2).

O GCR ressalta a problemática da situação do refúgio prolongado (SRP), sendo assim, reafirma a importância de soluções duradouras, visto que, na realidade, muitos indivíduos passam parte significativa de suas vidas nessa condição.

‘Soluções duradouras’ é o termo cunhado pelo ACNUR para classificar medidas que visem atuar na reconstrução da vida dos deslocados (ACNUR, 2023c). Ou seja, para além de ajuda emergencial de suprimentos básicos, medidas que tornem o deslocado autossuficiente. As três principais soluções duradouras são: reassentamento, repatriação voluntária e integração local.

No reassentamento os refugiados são transferidos para países terceiros que “proporcionam ao refugiado proteção legal e física, incluindo o acesso a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais semelhantes aos desfrutados pelos nacionais” (ACNUR, 2023c). A repatriação voluntária diz respeito ao retorno do deslocado ao seu país de fuga à medida que as condições que o levaram a partir tenham cessado. Essa solução é considerada a ideal, entretanto, em muitos casos, é difícil de se concretizar, visto a continuidade dos conflitos nos países de fuga.

Destarte, a integração local consiste em incorporar o refugiado no seio da sociedade em que ele buscou proteção. Para isso, é necessário que haja concessão de direitos, à medida que “a aquisição da nacionalidade do país anfitrião é o culminar desse processo” (ACNUR, 2023b).

Nesse sentido, a integração à economia local é essencial. Os refugiados podem ser considerados integrados às economias anfitriãs quando têm acesso a autorizações de trabalho e licenças comerciais, são capazes de garantir meios de subsistência e se tornam menos dependentes da assistência humanitária (TALUKDER, 2021, p. IX). A inclusão econômica, se trata, portanto, da obtenção de renda compatível com as habilidades e trabalho decente,

conforme definido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹⁹ (GRAHAM; MILLER, 2021, p. 14).

A integração local é um sintoma de que a repatriação voluntária talvez nunca ocorra, ou seja, à medida que deslocados possivelmente não consigam retornar aos seus locais de origem, é preciso pensar em maneiras de garantir que eles usufruam de direitos e vidas dignas.

É o que é denominado por Mehan (2016) de “uma crise dentro da crise dos refugiados, uma crise de puro desperdício de potencial humano que exige uma resposta além da assistência humanitária básica” (p. 1).

[...] As situações de refugiados em todo o mundo em desenvolvimento tornaram-se prolongadas e aparentemente insolúveis durante a década de 1980. A maioria dos refugiados fugindo de conflitos regionais na África, Ásia e América Central foram contidos em campos de refugiados e receberam cuidados e manutenção de longo prazo. A comunidade internacional falhou em conceber soluções políticas abrangentes ou de longo prazo ou em fornecer quaisquer alternativas para a existência prolongada nos campos, e encontrar soluções para essas situações de refugiados tornou-se cada vez mais difícil. As soluções foram ainda mais frustradas por grupos armados que se estabeleceram em campos de refugiados em todo o Terceiro Mundo] (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 35).

Sendo assim, é importante o destaque dado no documento ao refúgio prolongado, sem dúvida, a principal marca do refúgio na contemporaneidade. Hoje em todo mundo existem um total de 51 situações prolongadas em 31 países anfitriões diferentes (ACNUR, 2022d, p. 20), de acordo com os parâmetros do ACNUR para medir esse fenômeno²⁰. Com isso, até o fim de 2021, 74% da população de refugiados estavam em refúgios prolongados (p. 20).

De forma mais ampla, a inclusão do ‘deslocamento prolongado’ no léxico do trabalho com refugiados ajudou a aprofundar a discussão sobre como os atores do desenvolvimento devem participar das situações de refugiados (MILLER, 2019, p. 177). Num contexto em que o refúgio perdura indefinidamente, apenas soluções emergenciais, denominadas de ‘manutenção e cuidado’²¹ são insuficientes. Desse modo, o GCR representa o culminar de uma abordagem focada em soluções para o desenvolvimento dos refugiados em detrimento da ajuda humanitária. Isso posto,

grande parte do trabalho do ACNUR é conduzido com o imperativo de salvar vidas sendo primordial. Nesses contextos, o ACNUR fornece proteção legal, abrigo, água e saneamento e outras necessidades vitais. No entanto, hoje, a maioria dos

¹⁹ Trabalho decente, segundo a OIT (2023), implica “oportunidades de trabalho produtivo e com remuneração justa, segurança no local de trabalho e proteção social para todos, melhores perspectivas de desenvolvimento pessoal e integração social, liberdade para que as pessoas expressem suas preocupações, se organizem e participem das decisões que afetam suas vidas e igualdade de oportunidades e tratamento para todas as mulheres e homens”.

²⁰ O ACNUR considera uma Situação de Refúgio Prolongado (SRP) e “populações de refugiados de 25 mil pessoas ou mais que estão no exílio há cinco ou mais anos em países em desenvolvimento” (ACNUR, 2004, art. 3º, §5).

²¹ ‘Manutenção e cuidado’ se referem a ajuda de alívio do sofrimento temporário, fornecendo o básico para sobrevivência dos indivíduos em situação de refúgio.

refugiados não vive em um contexto de emergência. Medidas humanitárias, como tendas e um certo número de quilocalorias por dia, fornecem alívio salva-vidas no curto prazo, mas podem se tornar uma limitação confinante se se tornarem a única opção de sobrevivência no longo prazo, sem esperança de reconstruir um lar e vida. Nesses casos, a assistência ao desenvolvimento também seria necessária. No entanto, os refugiados não têm estado tradicionalmente no radar desses esforços (MEHAN, 2016, p. 3).

Nesse sentido, a ideia do GCR seria operacionalizar “a transição da ajuda humanitária para o desenvolvimento” (MILLER, 2019, p. 175). Ou seja, a ideia é consolidar uma abordagem que leve em consideração o foco na autossuficiência dos refugiados, num processo que seja benéfico para o país que lhes oferece abrigo.

Nesse diapasão, um dos principais objetivos do Pacto Global é facilitar o acesso a soluções duradouras (ONU, 2018, p. 33). Mas, dentre as soluções duradouras, possui como eixo de ação principal a integração local, enfatizando a ideia de que os deslocados podem contribuir para o desenvolvimento do país anfitrião.

De fato, essa ideia está em consonância com uma abordagem que considera que refugiados e migrantes não representam um ônus para o país anfitrião, mas, sim, elementos que podem oferecer progresso, à medida que estejam integrados à sociedade local.

Como parte do ambiente favorável, o direito ao trabalho, outros direitos relacionados e o acesso a recursos e serviços relevantes facilitam a inclusão econômica dos refugiados. O direito ao trabalho para refugiados está previsto nos artigos 17-19 e 24 da Convenção de 1951. O direito ao trabalho e os direitos trabalhistas também estão previstos em instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos, inclusive no Artigo 23 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e Recomendação 205 da OIT. Além disso, o Artigo 6 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contém uma disposição legalmente vinculativa para salvaguardar o direito de todos de ganhar a vida por meio do trabalho (ACNUR, 2018).

Desse modo, tem sido difundido que “acolher refugiados não é apenas uma obrigação humanitária e legal, é um investimento que pode gerar dividendos econômicos substanciais” (LEGRAIN, 2016). Nessa linha de pensamento se considera que “os trabalhadores nativos geralmente se saem melhor na presença de mais migrantes na força de trabalho porque, em resposta a uma maior concorrência, os nativos geralmente se especializam em empregos mais bem pagos nos quais os migrantes nem sempre podem competir” (BAHAR, 2018) Assim, a ideia é que se tornem *menos*²² indesejáveis, à medida que possam oferecer sua força de trabalho em serviços que não são idealmente desempenhados por nativos.

O que é preciso considerar crítico nesse tipo de abordagem é que entender os refugiados e migrantes como elementos que servem para desempenhar funções que nativos não desejam não é, de fato, integrá-los. Desse modo, é necessário que lhes sejam

²² Grifo próprio.

proporcionadas condições de desenvolver novas habilidades e, assim, prosperar no país anfitrião. Sem isso, podem até se tornar um “fardo” mais leve, mas continuam com vidas frustradas.

O GCR é permeado por um “espírito de solidariedade e cooperação” (ONU, 2018, p. III), fruto das aspirações com o mesmo espírito da Declaração de Nova Iorque. Embora juridicamente não vinculativo, o Pacto reproduz, de certa forma, o espírito dos princípios dos direitos humanos encapsulados na DUDH após a Segunda Guerra Mundial, um documento juridicamente não vinculativo que se tornou lei consuetudinária (HYNDMAN; REYNOLDS, 2020, p. 67). Nesse sentido, “nada no Pacto como tal cria novas obrigações legais, nem modifica o mandato original do ACNUR, em vez disso, ele se baseia em práticas passadas e traça o caminho a seguir” (TÜRCK, 2019, p. 580).

Entretanto, o GCR é apresentado como uma nova abordagem para a migração e refúgio, estimulando a dinâmica de compartilhamento de responsabilidade Norte-Sul, de maneira que os países pobres continuem abrigando a esmagadora maioria dos refugiados, enquanto os países ricos financiam essa proteção. Ou seja, “o GCR trabalha para melhorar o *status quo*, mas faz pouco para mudar o paradigma de contenção da gestão do deslocamento nas regiões do Sul Global” (HYNDMAN e REYNOLDS 2020, p. 67).

O GCR é alicerçado em um modelo de cooperação “*win-win*” (BETTS, 2006), ou seja, busca gerar benefícios tanto para os países anfitriões quanto para os refugiados.

Nesse diapasão, há estudiosos entusiasmados com o projeto. Por exemplo, Khan e Sackeyfio (2018) assinalam que:

o Pacto de Refugiados (...) é criticado por não alterar a alocação espacial dos refugiados. Embora possa ser esse o caso, para muitas mulheres e crianças definhando nos campos, o Pacto pode fazer a diferença no ‘puro desperdício de potencial humano’ que é atualmente o *status quo*. Tal como está, apenas uma minoria de refugiados dentro dos Estados africanos pode buscar refúgio em outro lugar. Muitos estão localizados no continente africano, muitas vezes fugindo para países vizinhos. Por causa disso, continua sendo importante matizar o diálogo de compartilhamento de responsabilidades. A cooperação internacional para atender os refugiados onde eles estão contribuirá muito não apenas para ajudar os países anfitriões a prosperar, mas também para igualar as oportunidades para os refugiados dentro das nações africanas (p. 698).

Entretanto, o presente trabalho está em consonância com o que propõe Mlauzi e Small (2019): esse molde faz com que os estados anfitriões paguem para acolher populações deslocadas, uma vez que o empréstimo oferecido requer reembolso (p. 15). Assim, apesar de assentado no compartilhamento de responsabilidades, os próprios países anfitriões, além de abrigar, devem pagar por essa proteção. Destarte, a compensação financeira deveria ser a

obrigação primeira dos estados que abrigam uma parcela ínfima de indivíduos e não ser tomado como grande feito (BETTS, 2006).

Sendo assim, como destaca Maple et. al. (2020), nesta relação de mão única, o Sul Global é o destinatário agradecido da ‘assistência financeira e técnica’ dada pelo generoso benfeitor, o Norte Global (p. 9).

Uma vez que a ideia do Pacto Global é conceder direitos aos refugiados, se faz necessário discutir a ideia de cidadania, suas contradições internas e a figura do não-cidadão, num resgate histórico e, por último, crítico dessa relação.

2 CIDADANIA E ACOLHIMENTO AOS REFUGIADOS

2.1 DEFINIÇÃO E MARCOS HISTÓRICOS

A cidadania apresentou em contextos diferentes durante a história formas diversas, até chegar no entendimento que se tem na atualidade. A palavra cidadão vem do latim *civitas*. O conceito remonta à Antiguidade e na civilização grega o termo adquiriu os significados de liberdade, igualdade e virtudes republicanas (COSTA e IANNI, 2018, p. 43-44).

Mas, ao mesmo tempo que a cidadania representava igualdade entre os cidadãos, delimitava uma enorme diferença dos outros indivíduos da *pólis* grega. Para Aristóteles, o cidadão é aquele que possui “o direito de participar da função deliberativa ou da judicial” (1276a), em suma, o indivíduo que participava dos processos de tomada de decisão da *pólis*. Se trata de um conceito de cidadania extremamente restrita e excludente, em que mulheres, estrangeiros e escravos não estavam contemplados. Nesse sentido, Aristóteles parte do pressuposto de que “nem tudo que é necessário a uma cidade deve ser considerado parte da cidade”. Assim, as mulheres eram enxergadas como reprodutoras, e escravos e estrangeiros considerados habitantes da *pólis*.

Ademais, os cidadãos deveriam ser ricos (ARISTÓTELES, 1985, 1329a), visto que necessitavam de tempo livre para pensar e exercer a política. A *pólis* somente conhecia ‘iguais’, uma igualdade que significava viver entre pares e lidar somente com eles, pressupondo a existência de ‘desiguais’ (ARENDRT, 2007, p. 42).

Dessa maneira, “há várias espécies de cidadãos, e que cidadão em sentido absoluto é o homem que partilha os privilégios da cidade” (ARISTÓTELES, 1985, 1278b). Dessa maneira, “quem é excluído dos privilégios da cidade é como um estrangeiro domiciliado na mesma” (ARISTÓTELES, 1985, 1278b).

A partir disso, é possível pontuar que ao considerar somente os cidadãos como parte constituinte da cidade, Aristóteles (1985) escreve sobre homens ricos. Dessa maneira, ainda que Aristóteles pontue que “a cidade não é apenas uma comunidade de seres vivos, mas de seres identificados entre si, e seu objetivo é a melhor vida possível” (1328b), esses seres que reconhecem uns aos outros são homens livres e com renda, que representam parte ínfima da cidade.

Logo, a ideia de que a cidade é uma multidão de cidadãos (ARISTÓTELES, 1985) desconsidera a maior parte dos indivíduos da *pólis*. Apesar de formada na sua grande maioria por aqueles considerados não cidadãos (estrangeiros, mulheres, velhos, crianças e escravos), a Grécia Antiga se conhece somente a partir dos seus cidadãos. Portanto, “transitar por seus caminhos implica, em revelar os ausentes numa sociedade que, considerada o berço da democracia ocidental, desconheceu todos aqueles que não se adequavam ao seu padrão de cidadania” (LOIS, 1999, p. 125).

Como aponta Kristeva (1994), na Grécia Antiga a “isonomia” dos cidadãos (eles têm peso igual na política porque são idênticos entre si, rejeita a excentricidade, o irracionalismo ou – de forma mais fundamental – a palavra incompreensível, esse outro que será sempre um bárbaro” (p.59). Portanto, “é o contraste com o estrangeiro que faz surgir a consciência da liberdade grega e o bárbaro será, desde então identificado como o inimigo da democracia” (p. 58).

2.1.1 CIDADANIA NA PASSAGEM PARA A ERA MODERNA

A mudança nesse cenário somente se deu através de alterações radicais nos aspectos sociais, políticos e econômicos. Como destaca Rezende Filho e Câmara Neto (2001), no período de formação dos Estados nacionais centralizados ressurgiu a noção clássica de cidadania ligada à concessão de direitos políticos (n.p.). De fato, não é possível abordar a cidadania historicamente sem entender seu papel no Estado-Nação e a sua relação com a burguesia.

Primeiramente, é preciso deixar claro que não existe apenas uma forma de entender e classificar o que é o Estado. Para os contratualistas do século XVII, ainda que com determinadas divergências entre os pensadores, o Estado representa a superação do estado de natureza (HOBBS, 1988), através do consenso dos indivíduos em instituí-lo. Sendo assim, possui papel cuidador, garantindo segurança e devendo agir em prol dos interesses de sua população. Já para Marx e Engels (1999), a unidade estatal é o palco onde ocorre a luta de classes e serve aos interesses das classes dominantes.

Cabe sublinhar também que “o processo de construção da ideia de Estado tem na sua base, como se sabe, entre outras causas, os conflitos político-religiosos e sociais que durante três séculos abalaram a Europa de matriz cultural greco-romana e judaico-cristã (...)”

(BRITO, 2005, p. 259). Apontado isso, Bresser-Pereira (2008) define o Estado “ao mesmo tempo como uma instituição organizacional – a entidade com capacidade de legislar e tributar uma determinada sociedade –, e também uma instituição normativa – a própria ordem jurídica ou o sistema constitucional legal” (p. 3). Ou seja, diz respeito ao aparato institucional com códigos próprios que reveste a nação.

Quanto ao conceito de nação, no uso clássico, “nações são comunidades de pessoas da mesma descendência, que estão integrados geograficamente (...) e culturalmente pelo seu idioma comum, costumes e tradições, mas não eram ainda politicamente integrados na forma de organização estatal” (HABERMAS, 1994, p. 22). Não obstante, o significado do termo nação mudou durante a história – tendo como principal marco a Revolução Francesa – “de uma designação de entidade pré-política para algo que devia desempenhar um papel constitutivo na definição da identidade política dos cidadãos dentro de um governo democrático” (HABERMAS, 1994, p. 22-23).

Nesse processo, o papel da burguesia está diretamente ligado à emergência dos Estados Nacionais. Assim, a burguesia em busca de maior espaço na arena política e inspirada pelas ideias iluministas liberais, concebeu a ideia de uma sociedade mais justa (REZENDE FILHO; CÂMARA NETO, 2001, n.p.), ainda que, na prática, isso não tenha necessariamente se concretizado.

Finalmente, “o Estado-nação é a unidade político-territorial soberana formada por uma nação, um estado e um território” (p. 3). Assim, “o termo ‘Estado-nação’ implica alguma convergência de uma política institucionalizada e fidelidade coletiva a ela” (MARX, 2002, p. 104). Em vista disso, o nacionalismo é o sentimento que fundamenta o Estado-nação à medida que consubstancia características comuns em torno de um ideal. É uma manifestação da unidade da sociedade, da sua existência não como soma de partes, mas como um todo, não como mero fruto de agências individuais, mas ela próprio ator social a ele (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 11).

No entanto, o nacionalismo não necessariamente faz referência a um sentimento inato, que sempre floresce de maneira natural dentro do Estado-nação, ao invés disso, “as imagens de uma identidade comum, etnia unificadora, e idioma compartilhado foram gradualmente inventados, construídos, e reforçados, frequentemente explícito, para reforçar a coesão social” (MARX, 2002, p. 105). De fato, o nacionalismo pode ser “até certo ponto uma construção, tornando assim, por definição, suscetível ao uso indevido de manipulação pelas elites políticas” (HABERMAS, 1994, p. 22).

É nesse contexto que a cidadania “encontrou abrigo e anteparo estatal, isto é, quando converteu em um conjunto de direitos dependentes da devida normatização e das garantias estabelecidas pelo Estado e no Estado” (NOGUEIRA, 1999, p. 70). Mais do que isso, a instituição da cidadania nesse pode ser entendida como um mecanismo central para encorajar essa solidariedade nos estados que estavam emergindo, concedendo filiação e direitos a fim de encorajar a coesão interna e a lealdade (MARX, 2002, p. 106).

Como pode ser observado, a ideia de cidadania na idade moderna em pouco remete à cidadania na *pólis* grega, onde somente os cidadãos eram parte constituinte da cidade e não havia referência de cidadania atrelada à ideia de nação.

Na modernidade a cidadania não se trata mais de um status restrito à pouquíssimos indivíduos, mas passa a ser entendida como um direito universal. Nesse processo, dois marcos devem ser considerados: a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (BITENCOURT, 2017).

A Revolução Francesa, iniciada em 1789, sistematiza as aspirações de uma sociedade mais justa, guiada pelo desejo da burguesia de “regular as relações de poder, garantindo aos cidadãos livre atuação civil, econômica e política” (REZENDE FILHO; CÂMARA NETO, n.p.). Como consequência, ainda em 1789 a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão é concebida. Bobbio (2004) enfatiza que “os testemunhos da época e os historiadores estão de acordo em considerar que esse ato representou um daqueles momentos decisivos, pelo menos simbolicamente, que assinalam o fim de uma época e o início de outra, e, portanto, indicam uma virada na história do gênero humano” (p. 40).

No artigo mais emblemático da DDHC está que “os homens nascem e são livres e iguais em direitos” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE FRANCESA, 1789, art. 1). Através dessa concepção, homens e cidadãos são iguados ao mesmo patamar, o que mais tarde representaria uma lacuna preocupante no contexto da apatridia e refúgio.

Ou seja, os direitos do homem e do cidadão foram criados sob a égide do sistema de Estados-nação. Assim, foi concedido aos Estados a responsabilidade de zelar pelos direitos dos homens, reconhecendo apenas sujeitos munidos de cidadania.

Nesse contexto, é importante abordar quem é o ‘cidadão’ e, conseqüentemente, o ‘humano’ aspirados na Declaração. Bobbio (2004) destaca que “essa universalidade (ou indistinção, ou não-discriminação) na atribuição e no eventual gozo dos direitos de liberdade não vale para os direitos sociais, e nem mesmo para os direitos políticos, diante dos quais os indivíduos são iguais só genericamente, mas não especificamente” (p. 34). De fato, o voto

feminino, por exemplo, só foi conquistado muitos anos após a concepção da DDHC e por séculos nem todo homem podia votar (p. 34).

Locke, um dos pensadores que influenciaram a Revolução Francesa e suas aspirações antiabsolutistas, forneceu uma racionalização normativa para ‘a conquista da América pela civilização branca’, bem como outros estados de colonos brancos (HENDERSON, 2013, p. 81). O mesmo autor de ‘Carta acerca da tolerância’, tinha investimentos na *Royal Africa Company* de comércio de escravos e anteriormente ajudou a escrever a constituição escravista da Carolina (p. 81).

O cosmopolitismo kantiano, historicamente supra saudado, também não reconhece todos os indivíduos. Nesse sentido, os limites do seu cosmopolitismo são assentados, principalmente, na questão racial (FERNÁNDEZ, 2014, p. 423). O filósofo, que é “um dos pais do liberalismo, aclamado como um paladino da paz, está no rol dos pioneiros a teorizarem a hierarquia das raças” (SILVA, 2021, p. 44). Dessa forma, muitos autores trabalham para

[... recuperar os traços racistas e eurocêtricos do pensamento de Kant em relação aos povos não europeus e, por consequência, revelar o caráter excludente da sua filosofia da história, de forma a expor a fundação violenta do seu cosmopolitismo, que participa, ainda hoje, da produção e essencialização da Europa como o *locus* da razão] (FERNÁNDEZ, 2014, p. 450).

Portanto, quem era o homem e, logo, cidadão? Claramente, à medida que, sequer, todos os indivíduos eram considerados seres humanos e racionalmente capazes, temos um viés altamente excludente que precisa ser destacado. Assim, sem dúvida, há um entendimento, principalmente, racista, misógino e ocidental, que é parte constituinte da ideia de cidadania moderna.

Já em seu sentido contemporâneo, cidadania é entendida como o status daqueles que são membros de uma comunidade e são por ela reconhecidos e, também, o conjunto de direitos e deveres que um indivíduo tem diante da sociedade da qual faz parte (COSTA e IANNI, 2018, p. 47). Ou seja, se trata de uma titularidade político-jurídica, que deveria ser concedida a todos os indivíduos a partir de seu nascimento.

Cabe sublinhar que os ideais de liberdade e de igualdade oriundos da Revolução Francesa, embora tivessem uma origem propriamente burguesa, contribuíram para a inclusão de um maior número de indivíduos no *corpus* político das sociedades, mas nos séculos seguintes esses progressos transferiram para a esfera da cidadania toda uma gama de desajustes oriundos do sistema de classes (REZENDE FILHO; CÂMARA NETO, 2001, n.p.).

Esses desajustes resultam na existência de indivíduos que conseguem acessar a cidadania em sua plenitude, enquanto outros não. Assim, é possível assinalar “a diferença entre o acesso legal (abstrato) e o acesso efetivo (prático) aos direitos, entre uma cidadania virtual (baseada num estatuto formal) e uma cidadania real (baseada na capacidade de ação, empoderamento)” (MARTINS, 2015, p. 66). Sendo assim, lançar luz sobre as diferenças no interior do status de cidadão acentua os debates sobre a exclusão social, os direitos humanos e mesmo sobre a atuação política da sociedade civil (REZENDE FILHO; CÂMARA NETO, 2001, n.p.).

As contradições observadas acima não são meras coincidências: ainda não são todos os grupos que podem acessar em sua totalidade a cidadania que lhes é de direito, tendo acesso a direitos sociais, civis e políticos. É exatamente nesse aspecto que reside grande parte das críticas a um dos principais teóricos do conceito de cidadania, Thomas Marshall: “(...) os pilares da figura do cidadão de Marshall (1949) – como alguém que goza de direitos civis, políticos e sociais – há muito são criticados por não levar em conta as profundas desigualdades sociais não contempladas por esses direitos (...) de cidadania (ISIN; NYERS, 2014, p. 3). No Quadro 2 estão dispostas as classificações de cada um desses três tipos de direitos que englobam a cidadania:

Quadro 2 - Classificação dos direitos civis, sociais e políticos

Direitos civis	Os direitos clássicos de liberdade (propriedade, igualdade, liberdade de pensamento etc.), ou seja, elementos políticos que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e importantes para impor limites ao exercício do poder político da sociedade civil capitalista. A base desses direitos é a liberdade individual.
Direitos políticos	Os direitos de participação do cidadão no governo do Estado, o que inclui as prerrogativas de votar e ser votado. Em função de seu vínculo direto com a

	nacionalidade e com o exercício de decisões políticas que impactam o destino da comunidade, os direitos políticos não se estendem a todas as pessoas igualmente. É possível, no entanto, titularizar direitos civis desacompanhados dos políticos (como as crianças e estrangeiros), mas o contrário é inviável.
Direitos sociais	Garantem a participação das pessoas na riqueza coletiva social (educação, trabalho, saúde, etc), ou seja, um mínimo de bem-estar social. Em tese, independem dos direitos políticos e sociais.

Fonte: Aatoria própria. Dados: BARROS e MAGALHÃES (2022)

Apesar disso, muitas vezes concebemos a cidadania como algo inato, que pouco nos incita à reflexão, a não ser quando nos deparamos com a dificuldade de acesso a algum direito. Até porque tais direitos nunca estão garantidos e por isso necessitam de ser constantemente defendidos e exercidos (MARTINS, 2015, p. 67).

Finalmente, “o reconhecimento do indivíduo como pessoa com personalidade reconhecida em qualquer lugar, ou seja, a base do direito à cidadania (...), é positivado no artigo 6º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU, 1948, art. 6º)” (JUBILUT, 2007, p. 52). O referido artigo estipula que “todo ser humano tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei” (ONU, 1948, art. 6). Entretanto, a constatação da fragilidade em assegurar os direitos à indivíduos que se despojam da qualidade de cidadão nos proporciona ampliar o debate e pensar na cidadania traduzida em acesso a direitos.

2.2 ABORDAGEM CRÍTICA DA CIDADANIA

A cidadania contribui para dar coesão ao Estado nacional, mas os não-cidadãos igualmente possuem papel importante nesse processo. Dessa maneira, "a cidadania também está associada “ao reconhecimento do outro (ou a sua exclusão e o seu não reconhecimento)” (COSTA e IANNI, 2018, p. 46). Em vista disso, a unicidade interna é reforçada a partir da diferença estabelecida entre o cidadão e o não-cidadão, ou seja, aquele que está do lado de fora, o outro.

Portanto, “o papel do Estado é dúplice: por um lado, diferencia a cultura do território nacional face ao exterior; por outro lado, promove a homogeneidade cultural no interior do território nacional” (SANTOS, 1993, p. 47). Logo, a cidadania “pode ser pensada como um instrumento institucional através do qual os estados incluem ou excluem os indivíduos que desejam/almejam participar de determinada comunidade nacional” (COSTA e IANNI, 2018, p. 52). Dessa maneira, o estrangeiro representa essa exterioridade, geralmente vivida como desfavorável ou pelo menos problemática (KRISTEVA, 1994, p. 50).

De fato, nos acostumamos a encarar com estranhamento tudo aquilo que foge do nosso entendimento, mas, principalmente, daquilo que é diferente de nós. Como aponta Bauman (2017), “estranhos tendem a causar ansiedade por serem ‘diferentes’ – e, assim, assustadoramente imprevisíveis, ao contrário das pessoas com as quais interagimos todos os dias e das quais acreditamos saber o que esperar” (p. 13-14). Para Hepworth (2014), essas figuras são apresentadas como um exterior absoluto à cidadania e usadas para decretar uma zona homogênea de pertencimento político que agora está sob ameaça (p. 110). Nesse sentido, o estrangeiro é um ‘sintoma’ (Danièle Lochak): psicologicamente ele significa a nossa dificuldade de viver como outro e com os outros; politicamente, assinala os limites dos Estados-nações (...) (KRISTEVA, 1994, p. 54).

É a partir desse contexto que se torna necessário recorrer a uma abordagem crítica de cidadania, a fim de aprofundarmos a análise do acolhimento e acesso a direitos dos refugiados no estudo de caso aqui proposto.

Isin e Nyers (2014), dois dos principais teóricos das abordagens críticas de cidadania não concordam com a afirmação de que a ‘cidadania é pertencer a um Estado-nação’, pois pressupõe tanto e deixa tanto de fora que se torna uma afirmação analiticamente sem sentido para os autores (p. 1). Então assinalam:

Nossa melhor oferta é definir a cidadania como uma “instituição” mediadora de direitos entre os sujeitos da política e a política à qual esses sujeitos pertencem²³. Há várias coisas dignas de nota nesta definição minimalista, mas abrangente. Primeiro, ‘instituição’ aqui obviamente não deveria implicar uma concepção estreita de organização. Implica uma concepção mais ampla de processos por meio dos quais

²³Grifo original

algo é encenado, criado e tornado relativamente durável e estável, mas ainda contestável, surpreendente e inventivo. Em segundo lugar, usamos o termo ‘política’ para afastar a ideia de que o Estado é a única fonte de autoridade para reconhecer e legislar direitos. Existem políticas internacionais, como a União Europeia ou as Nações Unidas, bem como muitos outros pactos, acordos e cartas que constituem políticas além do Estado. Em terceiro lugar, observe que sugerimos o uso de ‘sujeitos políticos’ em vez de ‘cidadãos’ como agentes da mediação em questão. Isso porque nem todos os sujeitos políticos terão a designação de cidadãos (ISIN; NYERS, 2014, p. 1).

Ou seja, a definição crítica de cidadania lança luz para o fato que sujeitos políticos, ou como pode ser traduzido aqui, o indivíduo ‘merecedor’ de ter acesso a direitos sociais e civis, não esteja restrita apenas aos cidadãos. Sendo assim, o objetivo não é negar a cidadania, mas propor que o acesso a direitos não seja exclusividade dos cidadãos, incluindo o direito a ser reconhecido em vida como tal sujeito.

Portanto, é preciso partir do pressuposto de que a cidadania é mais do que um status que implica, ao menos em teoria, direitos e deveres dentro de um Estado-nação. Desse modo, existe um esforço teórico contemporâneo para entender a cidadania para além de seu sentido clássico, aqui trazido através da abordagem biopolítica.

Como biopolítica, a cidadania envolve a gestão da vida por meio de vários meios de construir e governar sobre sujeitos cidadãos e não-cidadãos, desejáveis e indesejáveis, mas, principalmente, também é um meio de regular o direito básico de se tornar um sujeito político (RYGIEL, 2014, p. 63).

É exatamente o olhar sobre o refugiado enquanto não-cidadão que instiga a pesquisa aqui empreendida, tornando tal abordagem essencial para a análise. Hyndman e Reynolds sublinham:

As pessoas são mais do que seu status migratório. Eles são indivíduos com identidades que se cruzam interagindo com outros em relacionamentos dinâmicos. Todas as respostas ao deslocamento humano devem atender a essas relações, especialmente as relações de poder embutidas nelas (HYNDMAN; REYNOLDS, 2020, p. 72).

Desse modo, Foucault (1999) é o teórico que olha atentamente para as relações de poder, inaugurando um novo campo de estudo, a biopolítica. O autor buscou lançar luz em uma relação específica: os mecanismos de poder empregados pelos Estados para regular a vida dos cidadãos nas mais variadas esferas, operando para manter corpos ‘saudáveis’ aptos ao trabalho e também relegando à morte corpos determinados (FOUCAULT, 1999).

Entretanto, antes mesmo da biopolítica se tornar um campo consolidado, Arendt (2007) abriu um leque de considerações imprescindíveis para seu estudo e, mais especificamente, para debates sobre cidadania.

Como Peixoto e Lobato (2013) assinalam, Arendt não pretendeu se debruçar sobre a cidadania como o centro de suas análises, mas sua célebre classificação do referido status como o ‘direito a ter direitos’, a tornou essência, principalmente, para uma abordagem biopolítica do tema. A partir disso,

Para Arendt (1989, p. 334), o não pertencimento a uma comunidade, isto é, a ausência do status político no indivíduo, implica na privação de um espaço público e tem como consequência o confinamento em uma vida privada, inexpressiva. No caso extremo dos Regimes Totalitários, culmina no completo desamparo e abandono, na superfluidade daqueles que passam a compor monturos de minorias, refugiados e apátridas. De fato, Arendt destaca que a viabilização das violações levadas a cabo pelo nazismo, beneficiou-se de modo fundamental da perda da personalidade jurídica (...) (PEIXOTO; LOBATO, 2013, p. 53-54).

Sendo assim, essa problemática enfatizada por Arendt (2007) sublinha exatamente a lacuna aberta pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em que homem e cidadão são tratados como sinônimos. Desse modo, para ser um sujeito político o indivíduo precisa, primeiro, passar pelo reconhecimento de que é um sujeito político, mediado pela cidadania. Isto posto,

[... cidadania é biopolítica, em outras palavras, porque trata fundamentalmente de quem tem e quem não tem o direito de ser contado ou reconhecido como sujeito político como um direito primeiro, que é o direito à vida, e só secundariamente, o direito de ter outros direitos políticos, econômicos e sociais que melhorem a qualidade dessa vida.] (RYGIEL, 2014, p. 65).

Rygiel (2014) compreende que a cidadania seria o lugar de encontro da “vida biológica – *bios*” – e da “vida política – *zoé*” (AGAMBEN, 2002). Sendo assim, nesse contexto, o nascimento não garante a manutenção dos direitos de cidadania, à medida que o exercício político desses direitos não forem realizados.

Na contemporaneidade a cidadania como um regime biopolítico de governo pode revelar-se mais claramente através do olhar para a política de mortes na fronteira, em especial no Mar Mediterrâneo (RYGIEL, 2014, p. 65). É exatamente nessa famosa rota que milhares de deslocados têm perdido suas vidas, principalmente nos últimos anos, sendo considerada a “fronteira mais mortal do mundo”, segundo a Organização Internacional para Migrações (DW, 2017).

Sem dúvida, uma das imagens mais emblemáticas dessa tragédia humanitária é a de uma criança síria morta de braços às margens de uma praia na Turquia (RYGIEL, 2014). Segundo dados do Statista Research Department (2023), em 2022 estimou-se que 2.062 migrantes morreram durante a travessia do Mar Mediterrâneo, apesar do número exato de mortes registradas nessa rota não poder ser determinado com exatidão. Ou seja, o número deve ser consideravelmente maior, visto que “entre 2014 e 2018, por exemplo, cerca de 12 mil

peças que se afogaram nunca foram encontradas” (STATISTA RESEARCH DEPARTMENT, 2023).

Grupos de ativistas têm reivindicado justiça para as mortes de deslocados no Mediterrâneo, mas, principalmente, têm agido para recuperar o significado desses óbitos através de atos como, por exemplo, a construção da ‘*Porta Di Lampedusa*’ na ilha italiana de Lampedusa, onde milhares de deslocados morreram tentando alcançá-la (RYGIEL, 2014). Outro exemplo se trata da escultura do artista britânico Jason deCaires Taylor de um barco com deslocados no fundo do mar (CAMARGO, 2016). O autor aponta que a obra ‘não é um tributo ou memorial para as centenas de vidas perdidas, mas um lembrete veemente da nossa responsabilidade coletiva como uma comunidade global’ (CAMARGO, 2016).

Figura 2 - Monumento “Porta Di Lampedusa”



Fonte: Delfim (2016).

Esses atos possuem extrema importância no contexto da cidadania biopolítica, pois

[... ao insistir no direito de os migrantes desaparecidos e mortos serem reconhecidos como pessoas individuais, seres humanos com histórias e famílias e sujeitos políticos com o ‘direito a ter direitos’, tal ativismo desafia o enquadramento das mortes de migrantes em termos de simples aritmética ou biopolíticas que objetificam os indivíduos na gestão da vida e da morte das populações e onde as vidas dos não cidadãos não contam como iguais às vidas dos cidadãos] (RYGIEL, 2014, p. 66).

Nesse processo de cruzamento de fronteiras, os deslocados são entendidos e tratados como criminosos, ainda que, juridicamente, não possam ser classificados como tal²⁴. Dessa maneira, são intitulados ‘migrantes ilegais’, que sugere uma contravenção, contribuindo,

²⁴ Como aponta Waldely; et. al. (2015), a migração irregular não constitui crime propriamente, com exceção de fraudes ou falsidades graves no pedido do refúgio, não são destinados, em geral, ao direito punitivo (p. 242).

principalmente, para moldar o olhar negativo a esses indivíduos. Mas “embora muitas vezes se suponha que a ‘ilegalidade’ seja produzida na fronteira (...) ela também é, de fato, produzida além e dentro das fronteiras do Estado-nação por meio de várias tecnologias que diferenciam e regulam os indivíduos antes, durante e depois dessa travessia” (HEPWORTH, 2014, p. 111). Sendo assim, a criminalização é um dos momentos deste agenciamento e no caso dos migrantes, refugiados e deslocados em geral, o que está em questão não é apenas reprimir ou interditar, mas classificar fluxos, atos e sujeitos e docilizar os corpos” (WALDELY; et. al., 2015, p. 242).

Sob essa conjectura, podemos considerar que os refugiados representam um desequilíbrio ao sistema estatal. Assim, desafiam a ordem do sistema de Estado-nação e, por isso, são empurrados para as regiões de origem, seja através de acordos financeiros com países anfitriões ou através de controle maciço nas fronteiras.

Isso posto, é preciso olhar para o direito dos deslocados que perdem suas vidas em travessias, de serem contado não apenas *post mortem*, numa forma de cidadania em que os não-cidadãos não precisam morrer antes de reconhecermos as maneiras pelas quais eles contam (RYGIEL, 2014, p. 70).

Figura 3 - Escultura “A balsa de Lampedusa”



Fonte: Camargo (2016).

Finalmente, cabe destaque que, como pontuam Isin e Nyers (2014) “a cidadania é certamente muito mais do que um estatuto legal, embora a cidadania legal formal continue a ser importante para o acesso aos direitos de cidadania” (p. 3). Nesse diapasão, é crucial ressaltar que a discussão empreendida nesse capítulo não significa a renúncia da cidadania, mas um olhar crítico que nos possibilite abrir um leque de possibilidades para enxergar os mecanismos de poder empregados sobre os indivíduos que não estão sobre a tutela de um

Estado e as possibilidades de acolhimento e acesso a direito que derivam daí. Desse modo, se torna possível, principalmente, discutir a cidadania traduzida em acesso a direitos civis e sociais para o estudo de caso proposto.

3 ETIÓPIA: TRIUNFOSO PASSADO MILENAR, DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E POLÍTICA DE REFUGIADOS

3.1 DA CRIAÇÃO À ETIÓPIA MODERNA

A Etiópia é considerada o berço da humanidade (MILKIAS, 2011, p. 29). A longa história do país compreende criação mitológica, um império grandioso, tentativas de invasão estrangeira e um caminho rumo a redemocratização no período moderno. Existem duas vertentes sobre o início da história etíope: uma vertente semita que considera que “a história etíope se inicia quando os povos semitas da Península Arábica estabelecem o reino de Aksum no século II d.C” (ADEJUMOBI, 2007, p. XV) e outra vertente africanista que destaca a conexão entre o Egito e a Etiópia na origem do país (MILKIAS, 2011, p. 32)²⁵. Dessa maneira, para a vertente africanista, “a Etiópia consistia em uma vasta extensão ao sul do Egito e era conhecida como uma terra mística (...)” (p. 29).

De fato, é através de um mito que se assinala o nascimento do Imperador Menelik I, o primeiro monarca da Etiópia. Ele é considerado fruto da união de Salomão, o rei de Israel e a rainha de Sabá, rainha etíope²⁶.

Desde então, a história da Etiópia é marcada pela Dinastia Salomônica, até a queda do seu último imperador, Haile Selassie, que foi deposto após um golpe em 1974. Com a queda de Salassie, os três mil anos da dinastia de Salomão na Etiópia chegaram ao fim (SILESHI, 2018).

A figura de Haile Selassie, que era chamado inicialmente de Ras Tafari²⁷, é extremamente importante na história etíope, principalmente, quando se busca entender o papel da Etiópia no Chifre da África. O imperador “por um lado, deu início a um plano de reformas no país ao nível econômico, social e político, por outro, assegurou que a monarquia retém o poder absoluto” (WILSON, 2018). Destaca-se também que, “como regente, Ras Tafari levou a Etiópia à Liga das Nações em 1923, fazendo desta uma das poucas nações africanas independentes a obter a adesão à organização” (WILSON, 2018).

²⁵ Para Milkias (2011), “houve um esforço para desalojar a raiz africana da civilização etíope” (p. 32).

²⁶ Ainda que a sua origem seja contestada, a Rainha de Sabá, também conhecida como Makeda, está no centro da mitologia etíope (SILESHI, 2018).

²⁷ Para o movimento ‘Rastafari’, o imperador era cultuado como um Deus.

O primeiro período do reinado de Haile Selassie foi marcado também pela invasão da Itália fascista ao território etíope em 1935, cinco anos após ele subir ao trono. As tropas de Mussolini invadiram a Etiópia com força desproporcional: italianos contavam com “força de 500.000 homens, bem treinados e armados com centenas de tanques e aviões de combate, contra um exército feudal etíope equipado apenas com armas antigas, lanças e porretes” (ADEJUMOBI, 2007, p. 54). Além disso, as forças italianas fizeram uso de gás mostarda, uma arma química que contravém a Convenção de Genebra, assinada pela Itália em 1925 (RAMME, 2016). Dessa maneira, “os combatentes etíopes resistiram duramente por seis meses, e as tropas de Mussolini conseguiram entrar em Adis Abeba apenas depois de pulverizar brutalmente gás venenoso (...) em soldados e civis” (MILKIAS, 2011, p. 55).

A expansão do território italiano na África estava diretamente atrelada à tentativa do ditador de recriar o Império Romano, mas, principalmente, como vingança pela derrota na batalha de Adwa, de 1896. Nessa batalha, também conhecida como Primeira Guerra Ítalo-Etíope, ficou claro que a Itália, com sua percepção colonizadora, havia subestimado a capacidade do exército etíope e acabou duramente derrotada. Dessa maneira, as aspirações colonialistas da Itália em 1896 encontraram o exército bem equipado de Menelik II, que reinou entre 1889 e 1914.

Como saldo da guerra, todas as peças de artilharia italianas foram capturadas, um em cada quatro de seus generais foi feito prisioneiro e dois dos generais restantes, bem como metade do seu pessoal foi morto (MILKIAS, 2011, p. 51). Ramme (2016) destaca que a humilhação ainda foi reforçada pela obrigatoriedade do pagamento de reparações à Etiópia e a submissão de milhares de prisioneiros de guerra a trabalhos forçados na construção da capital, Adis Abeba. Após a vitória, a Itália e as potências europeias reconheceram categoricamente a soberania etíope, e Menelik retornou a Adis Abeba para realizar a consolidação de seu império e o impulso de modernização que havia iniciado (MILKIAS, 2011, p. 51). Dessa maneira, “a vitória da Etiópia na Batalha de Adwa deu a Menelik tanto prestígio nacional quanto internacional e conquistou novos aliados e admiradores do Estado (ADEJUMOBI, 2007, p. 30).

A Etiópia moderna abriu-se mais ao Ocidente durante o reinado do imperador Menelik II no final do século XIX, uma relação que foi reforçada pela vitória decisiva do monarca etíope sobre os colonialistas italianos na batalha de Adwa em 1896 (MILKIAS, 2011, p. XX).

Assim, lutando contra invasão europeia e com exceção do período da invasão fascista ao país, a Etiópia se manteve, ao lado da Libéria, como os únicos países africanos a não serem colonizados por países europeus. Como pontua Marques (2008), a vitória na Batalha de Adwa

consagrou o mito da ‘invencibilidade dos etíopes’ (p. 174). Nesse sentido, a então Abissínia foi mitificada como a epítome da independência e autodeterminação africana, como resultado de terem derrotado a força invasora italiana (ADEJUMOBI, 2007, p. 2)²⁸.

De fato, o domínio do império italiano de Mussolini sobre a Etiópia, iniciado em maio de 1936, só durou cinco anos, fustigada pela guerrilha, a Itália praticamente não conseguiu ocupar o território e explorar as ambicionadas matérias-primas (RAMME, 2016). Dessa maneira, em 1941, Haile Salassie é restituído ao trono etíope para o segundo período do seu governo, até 1974. Cabe destaque que durante a invasão italiana o imperador destituído teve papel de destaque ao discursar, em 1936, na Liga das Nações denunciando a invasão e solicitando intervenção do órgão, ainda que em vão.

Ainda se destaca seu papel proeminente no movimento pan-africanista, que “combinava o pensamento antirracista e o nacionalismo africano em suas amplas vertentes” (DURÃO, 2018, p. 239). Nesse contexto, participou ativamente em 1963 da criação da Organização da União Africana, além de convocar a primeira reunião e concebendo a sua primeira carta (WILSON, 2018). Não obstante, a sede da organização foi estabelecida em Adis Abeba, capital da Etiópia, por sua imponente influência. No entanto, havia um descompasso entre a modernidade que Haile Selassie aspirava para a Etiópia e a ausência de reformas políticas no país. A partir desse cenário, uma tentativa frustrada de golpe ocorreu em 1960, prelúdio da revolução de 1974.

Selassie é deposto por um golpe liderado por Teferi Benti, que institui o Derg²⁹, junta militar leninista- marxista no país. Assim, Selassie se tornou o último imperador etíope e sua figura controversa ficou marcada na história do país. Reflexo de como sua imagem é importante na contemporaneidade se traduz na inauguração da estátua do imperador, em 2019, em frente à sede da União Africana (UA) – organização que sucedeu a OUA em 2002 – devido à sua contribuição para o movimento pan-africanista e de seus esforços na criação da OUA (BBC, 2019).

²⁸ Apesar da vitória na Batalha de Adwa representar esse sopro de autodeterminação africana, há discussões sobre um paralelismo, em determinada medida, entre o imperialismo europeu e a expansão imperial etíope. Exemplo disso se encontra em Adejumobi (2011), que traz algumas discussões empreendidas a esse respeito por estudiosos: “Eles citam o Tratado de Ucciali (ou Wichale), de 1889, pelo qual o imperador Menelik não apenas aceitou a colonização da Eritreia pela Itália, mas também se juntou às grandes potências (Grã-Bretanha, França e Itália) na expansão de seu controle territorial” (p. 30).

²⁹ Palavra etíope para ‘comitê’ (MILKIAS, 2011, p. 66).

Figura 4 - Estátua de Haile Salassie



Fonte: BBC (2019).

O período que se segue à queda de Selassie compreende o governo do Derg, de 1974 até 1991, que foi uma ditadura militar extremamente repressiva e, por isso, o período de seu governo é conhecido como ‘terror vermelho’. A ideologia desse governo foi se moldando aos interesses pragmáticos da época, em um mundo dividido pela Guerra Fria. Dessa maneira, “ansioso por obter armas para combater os secessionistas eritreus, Mengistu Haile Mariam, líder do ‘derg’, (...) fez-se marxista-leninista para agradar a Moscou³⁰” (JEFFREY, 2016).

Nesse diapasão, se destaca a coordenação dos ataques contra o Derg a partir de guerrilhas que antes atuavam separadamente, a Frente de Libertação Popular da Eritreia (EPLF em inglês), cujo objetivo era tornar a Eritreia um país independente da Etiópia, e a Frente de Libertação Popular do Tigray (TPLF em inglês) (MILKIAS, 2011, p. 71). Somando-se às rupturas internas, o governo do Derg perde o apoio de Moscou sob os auspícios do fim da Guerra Fria. Sendo assim, a junta militar cai e ascende a Frente Democrática Revolucionária Popular Etíope (EPRDF em inglês) que inicia o processo de redemocratização do país.

O governo da EPRDF inaugurou o Federalismo Étnico na Etiópia, que dividiu o país em nove regiões etnicamente distintas, cada uma delas possuindo certa independência. Desse modo, contava-se pôr termo ao centralismo histórico na Etiópia e garantir mais autodeterminação às diversas etnias (WILHELM, 2018). Em 2010, os 9 estados étnicos foram

³⁰ Os líderes soviéticos queriam transformar a Etiópia no baluarte socialista na África, onde eram concorrentes dos EUA na corrida ao controle e à influência no continente. O Chifre da África, a região onde se insere a Etiópia, era de especial interesse para Moscou por ser próxima de uma passagem marítima crucial, sobretudo para os petroleiros que faziam a rota do Mar Vermelho e do Oceano Índico (JEFFREY, 2019).

divididos em 63 zonas, que, por sua vez, são subdivididas em 529 *woredas* (distritos)³¹ (MILKIAS, 2011, p. 83).

O partido se trata de uma coligação de grupos rebeldes, liderados pela TPLF (WILHELM, 2018). Na prática, a TPLF passou a exercer influência determinante dentro da EPRDF. Como resultado, os interesses dos tigreanos³² prevaleceram na política etíope nos últimos anos. Sendo assim, outros grupos étnicos passaram a se sentir marginalizados pelo Governo central, resultando em uma violência crescente, acirrada por confrontos entre manifestantes contra o governo e as forças de segurança federais (WILHELM, 2018).

3.1.1 ABIY AHMED ALI

Em 2018, desgastada pelos levantes populares de outros grupos étnicos, a TPLF deixou o poder (SOUZA, 2021). Abiy Ahmed Ali, então, ascende ao cargo de Primeiro-Ministro etíope. O político era da mesma coligação de partidos que faz parte a TPLF, mas, sendo da etnia Oromo, era um trunfo na tentativa de apaziguar os ânimos dos grupos étnicos que se sentiam marginalizados na política etíope. Como destaca Sengupta (2018), “Abiy encarna a mistura da Etiópia, uma vez que seu pai era muçulmano e da etnia Oromo, sua mãe era da etnia Amhara e cristã ortodoxa — se convertendo ao islamismo quando se casou — e Abiy tornou-se protestante”. Nesse sentido, “como o primeiro líder étnico Oromo do país nos últimos anos, ele teve a atenção de jovens protestantes que exigiam maior inclusão política” (SOUZA, 2021).

Houve entusiasmo e apoio por grande parte da população às reformas recém-implementadas por Ahmed, que culminaram em sua ampla popularidade. A agitação com a sua chegada ao poder, que passou a ser sentida não só na Etiópia, mas em toda região, foi chamada de “Abiymania”³³ (HALAKHE, 2018). Decerto, havia grande expectativa sobre seu governo, pois Ahmed projetava a imagem de um líder reformador, jovem e acessível.

Internacionalmente, o Primeiro Ministro passou a ser visto como um conciliador regional. Nesse sentido, em uma cerimônia em Oslo, Noruega, no dia 10 de dezembro de

³¹ Entretanto, acrescenta o autor, “existem cinco ‘*woredas* especiais’ listadas na área de Nações, Nacionalidades e Povos do Sul que não pertencem a nenhum grupo. Além disso, a região de Harari e os distritos administrativos de Dire Dawa foram zonas não alocadas” (MILKIAS, 2011, p. 83-84).

³² Terceiro maior grupo étnico da Etiópia, concentrado no norte do país.

³³ O termo faz referência a uma *hashtag* do Twitter, popularizada, principalmente, no ano de 2018, ano que Ahmed sobe ao cargo de Primeiro-Ministro.

2019, Ahmed é premiado com o Nobel da Paz, sobretudo, pelos seus esforços em pôr fim ao conflito fronteiriço com a sua vizinha, Eritreia.

Figura 5 - Abiy Ahmed recebendo o prêmio Nobel da Paz em 2019.



Fonte: DW (2019).

O contencioso territorial entre os dois países se iniciou em 1998, e remonta a um passado de países que compartilham traços históricos e culturais, visto que a Eritreia já foi parte da Etiópia. Dessa maneira, quando o governo do Derg cai, a EPRDF permitiu que a EPLF, que já ocupava a Eritreia, realizasse um referendo e se separasse (MILKIAS, 2011, p. 72). Mas a boa relação entre os dois grupos que lutaram juntos contra o Derg deteriora-se por conta de um contencioso envolvendo a cidade fronteiriça de Badme. A questão escala para um conflito armado em 1998 e, mesmo com a intervenção da Organização das Nações Unidas em 2000, vários confrontos na extensão da fronteira passaram a ocorrer ao longo dos anos e transformou completamente a relação entre os vizinhos (PLAUT, 2016, p. 49).

O acordo de paz, intitulado Declaração Conjunta de Paz e Amizade, que pôs fim, finalmente, ao conflito fronteiriço, foi assinado em 2019. Apesar da mediação da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes³⁴, cabe destacar que o passo decisivo para a resolução do impasse veio do lado de Abiy, que em junho de 2018 concordou em entregar a cidade sob disputa há 20 anos à Eritreia (SENGUPTA, 2018).

Nesse sentido, a resolução do contencioso pode ser considerada uma vitória da diplomacia etíope (RODRIGUES, 2019). Ademais, “a Declaração Conjunta de Paz e Amizade (Declaração Conjunta) marca uma mudança fundamental para o Chifre da África, com a reconciliação possivelmente alterando a dinâmica econômica e política da região” (LYONS, 2019, p. 237).

³⁴ Para mais detalhes sobre os interesses desses e de outros países na resolução do conflito entre Eritreia e Etiópia, ver Rodrigues (2019).

Em seu discurso ao receber o Prêmio Nobel, Ahmed deixa claro o desejo de superar a desconfiança existente nas relações entre a Etiópia e Eritreia e que, no lugar, prospere um ambiente cooperativo, evidente no tom amistoso que o Primeiro Ministro etíope se refere ao presidente eritreu.

No discurso da Premiação proferido por Berit Reiss-Andersen, presidente do Comitê Nobel da Noruega, foram destacados também o papel que Abiy Ahmed ocupou como conciliador, ao mediar disputas e conflitos internos no Sudão e Sudão do Sul, entre o Quênia e a Somália e entre Djibuti e Eritreia (THE NOBEL PRIZE, 2019).

De fato, desde a sua posse como Primeiro Ministro, o saldo do governo de Abiy Ahmed Ali era bastante positivo, até sua reputação ser questionada por um conflito contra as forças da região de Tigray, iniciado no fim de 2020. Assim, apesar da sua política interna ser baseada na filosofia *medemer*³⁵ — destinada a promover um sentimento de unidade nacional em face das divisões étnicas (SOUZA, 2021), foram exatamente essas tensões que culminaram no enfraquecimento do seu governo.

A tensão entre o governo e as forças tigreanas se iniciou com as reformas realizadas por Ahmed, que resultaram em perda de relevância política da TPLF. Dessa maneira, Ahmed chamou a atenção do mundo novamente, pois aquele mesmo 'espírito pacificador'³⁶ iniciou um conflito³⁷ marcado por atrocidades cometidas, principalmente, contra a população civil por todas as partes do conflito. A partir desse cenário, diversos avanços empreendidos pelo governo de Ahmed foram revertidos, uma vez que a liberdade de imprensa foi cerceada, jornalistas presos e oposição política proibida. Apesar dos apelos de países terceiros e de organizações internacionais, somente em 2022 as partes do conflito concordaram em uma 'trégua humanitária' devido à crise alimentar que se instalou no norte do país (DW, 2022) e em novembro do mesmo ano assinaram um cessar-fogo.

Mas o conflito em Tigray atingiu especialmente os refugiados eritreus. O governo federal, ainda que negando no início do conflito, agiu com ajuda de tropas eritreias³⁸. Eles

³⁵Foi traduzido como 'sinergia', 'somar' ou 'união'. *Medemer* foi cunhado por Abiy e foi apresentado de várias maneiras como um slogan político, mas foi atualizado para uma "filosofia" e publicado como um livro de autoria do Primeiro Ministro com esse título (WOLDEMARIAM, 2020).

³⁶Em Declaração, o Presidente do Comitê Nobel Norueguês comentou a situação em 13 de janeiro de 2022. O texto, apesar de apontar que não é o papel do Comitê fornecer comentários contínuos sobre os desenvolvimentos etíopes ou avaliar a posição de um laureado com o Prêmio da Paz após o recebimento do prêmio (THE NOBEL PRIZE, 2022), enfatiza que, "como primeiro-ministro e vencedor do Prêmio Nobel da Paz, Abiy Ahmed tem a responsabilidade especial de acabar com o conflito e ajudar a criar a paz" (THE NOBEL PRIZE, 2022).

³⁷A guerra entre as forças armadas e a TPLF se inicia em novembro de 2020, após acusação do governo etíope de que uma base militar governamental havia sido atacada pela TPLF, em Mekele, capital da província de Tigray, e mobiliza tropas para a região.

³⁸A Eritreia lutou ao lado do governo etíope nesse conflito como forma de rechaçar as forças tigreanas que estavam no poder durante o conflito com o país vizinho por uma cidade fronteiriça. Ou seja, antigos inimigos aliados contra um inimigo comum.

chegavam, até mesmo, a se disfarçarem de soldados etíopes, vestindo a indumentária das forças de segurança nacional da Etiópia (ELBAGIR; ARVANITIDIS; MACKINTOSH, 2021). Nesse sentido, existem inúmeras denúncias de ataques a campos de refugiados onde haviam predominantemente eritreus em forma de retaliação à fuga desses indivíduos da Eritreia, incluindo o assassinato em massa.

3.1.2 ETIÓPIA COMO POTÊNCIA REGIONAL

Antes do século XX, alguns observadores descreveram a Etiópia como ‘o Império Oculto’ por causa de seu relativo isolamento e autocracia feudal (ADEJUMOBI, 2007, p. 2). Entretanto, o Estado moderno etíope pode ser considerado uma potência regional em formação e um ator crucial para a manutenção da estabilidade no Chifre da África (MARU, 2017). Nesse sentido, o interesse nacional em ser um agente pacificador do Chifre Africano não é um gesto de altruísmo, mas é parte da sua política externa, interligada a um projeto de desenvolvimento do país, o que culmina na busca pela reconstrução das relações regionais (CARVALHO, 2013, p. 65). Sendo assim,

o seu governo [de Abih Ahmed] empenha-se de forma robusta a nível regional e continental, principalmente através de agências multilaterais como a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) e a UA; e é visto como um mediador confiável na África Oriental e no Chifre. Esse papel é auxiliado pela força relativa de seus militares e sua participação ativa nas operações regionais de paz e segurança³⁹; sua capacidade e disposição para combater o terrorismo; um legado pan- africanista; e sua utilização efetiva de plataformas multilaterais’ (MARU, 2017).

Entretanto, o papel de liderança que a Etiópia costumava ter na região diminuiu com o conflito contra as forças de Tigray (THE ECONOMIST, 2022). Desse modo, o líder etíope tem adotado uma retórica desafiadora ao Ocidente em contraponto às críticas que vem recebendo dos seus ‘antigos aliados’ ocidentais. Por exemplo, expulsou sete altos funcionários da ONU, acusando-os de ‘intromissão’ nos assuntos da Etiópia (THE ECONOMIST, 2022).

3.2 POLÍTICA DE REFUGIADOS ETÍOPE: MARCOS LEGAIS

³⁹ O país contribuiu com mais tropas de manutenção da paz para a ONU do que quase qualquer outro país (ABDU, 2021).

A Etiópia é historicamente reconhecida por sua política de portas abertas aos deslocados que chegam no país. Dessa maneira,

o primeiro registro escrito da hospitalidade do país aos refugiados remonta ao século VII. De acordo com as literaturas islâmicas, nos primeiros anos do Islã, os muçulmanos estavam sob intensa perseguição da tribo governante (Quraysh) de Meca e por volta de 615 d.C., o profeta Maomé, para proteger seus seguidores e a nova religião, enviou mais de oitenta pessoas, incluindo sua filha, primos e outros discípulos para Negus Al-Asham (também conhecido como Armha), o então rei da antiga Abissínia (Etiópia) para eles buscarem refúgio. A tradição diz que o rei os acolheu e deu um santuário seguro para eles e quando seus perseguidores de Meca pediram sua transferência forçada em troca de presentes, ele teria rejeitado sua oferta afirmando que ‘Se você me oferecesse uma montanha de ouro, eu não desistiria dessas pessoas que se refugiaram comigo’ (TEFERRA, 2017, p. 32-33).

Cabe destaque na história da Etiópia o recebimento de requerentes de asilo europeus, por conta dos desdobramentos da Segunda Guerra Mundial, e nas décadas subsequentes também representou um porto seguro para muitos africanos, que fugiram de seus países por causa da opressão colonial ou que foram perseguidos por lutarem contra as potências coloniais (TEFERRA, 2017, p. 33). Contudo, nas décadas de 1970 e 1980, a atmosfera favorável aos refugiados da Etiópia começou a mudar depois que o país foi duramente atingido por uma das piores fomes da história moderna⁴⁰ (p. 33). Ainda deve-se ressaltar que, mesmo nesse contexto, recebia refugiados de países vizinhos cujas as condições eram piores do que seus próprios cidadãos (p. 33). Esse é um padrão que ocorre até os dias atuais, ou seja, diversos países, em especial países pobres, geram refugiados e ao mesmo tempo são anfitriões de populações de refugiados de outros países.

A Etiópia está encrustada no centro do Chifre da África, uma região extremamente complexa. Sendo assim, conflitos armados e problemas como desastres naturais, que ocorrem no seu entorno, a têm submetido a um grande fluxo de requerentes de asilo. Para Betts e Collier (2017), o país, como outros na mesma posição, não são atipicamente generosos: eles estão simplesmente localizados em uma vizinhança difícil (p. I). Aqui, entende-se que a geopolítica do país é um importante condicionante, mas não deve ser ignorado o mérito da Etiópia no recebimento de requerentes de asilo. O que deve ser pontuado, entretanto, é que a condução da política migratória etíope também é utilizada como uma estratégia de influência internacional, bem como resultado da política migratória europeia com países estratégicos.

As diretrizes legais para os refugiados na Etiópia só foram estabelecidas em 2004, através da Proclamação de Refugiados No 409/2004. Entretanto, muito antes disso, o país é

⁴⁰ A fome foi causada tanto por uma prolongada guerra civil entre a junta militar socialista (...) e grupos insurgentes, quanto por uma seca severa no Norte e, em certa medida, no Noroeste do país. Isso levou milhares de etíopes a fugirem de seu país e buscar asilo em outro lugar e o país passou de um anfitrião de refugiados para um dos principais países produtores de refugiados do mundo (TEFERRA, 2017 p.33).

signatário tanto da Convenção de 1951 quanto do Protocolo de 1967. A Etiópia assinou ambos documentos em novembro de 1969, mas com reservas sobre os Artigos 8 — Dispensa de medidas excepcionais —, Artigo 9 — Medidas provisórias —, Artigo 17 §2 — Profissões assalariadas—, e Artigo 22 §1 — Educação pública — da Convenção, reconhecendo-os apenas como recomendações e não obrigações juridicamente vinculativas (DINKALEM, 2020). A Etiópia também é parte da Convenção da OUA de 1969 que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África (a Convenção da OUA) desde 1973 (DINKALEM, 2020), um dispositivo regional complementar à Convenção de 1951, criada no contexto do pan-africanismo em meio a “processos de descolonização de diversos países, instabilidade política e guerras civis que se seguiram em alguns países africanos imediatamente após a independência no início dos anos 1960” (RUTINWA, 2018, p. 94).

Dessa maneira, na Proclamação de Refugiados No 409/2004 é levado em consideração tanto a definição de refugiado das Nações Unidas quanto da Convenção da OUA. Ou seja, é considerada a definição clássica de refugiado para aquele 1) indivíduo que está fora de seu país de origem – ou aquele que não tem nacionalidade e está fora de sua residência habitual anterior –, “devido a um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política” (ACNUR, 1951, art. 4, §1) e também a definição ampliada da Convenção da OUA que estabelece que é refugiado 2) o indivíduo que foi obrigado a partir da sua residência habitual para se refugiar em outro país devido à agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou eventos que perturbem gravemente a ordem pública (...)⁴¹” (OUA, 1969, art.4, §3). A Proclamação de Refugiados No 409/2004 ainda adiciona que essa definição baseada na Convenção da OUA só é direcionada aos casos de refugiados vindos da África⁴² (art. 4, §3).

Na prática, a definição ampliada da Convenção da OUA significa dispensar o critério de medo subjetivo do indivíduo e refletir apenas o critério objetivo (PALACIOS-ARAPILES, 2021, p. 20). O elemento subjetivo se refere à percepção de medo do indivíduo em relação aos acontecimentos que lhe rodeia, que deve ser respaldado por critérios objetivos, ou seja, a condição do país de origem (AWUKU, 1995, p. 80). Dessa maneira, diferentemente do

⁴¹ Essa definição é de suma importância para o contexto africano. É um olhar preciso para os próprios problemas da região, refletido no destaque dado às motivações da busca de refúgio em caso de ‘agressão externa e ocupação’, bem como a ideia de ‘eventos que perturbem seriamente a ordem pública’. Se trata de um entendimento de que os dispositivos ocidentais não poderiam ser precisos o suficiente para tratar das motivações que levam os africanos a partirem em busca de refúgio. Dessa maneira, no plano simbólico, a Convenção da OUA representa os auspícios pan-africanistas e também terceiro mundistas presentes na criação da OUA.

⁴² Esse trecho, como destaca Teferra (2017), pode ser considerado discriminatório, visto que vai de encontro à própria Convenção de Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967, que proíbem expressamente a discriminação com base no ‘país de origem’ e a Convenção da OUA não possui tal cláusula (p. 52).

procedimento individualizado adotado pela Convenção de 51, a abordagem da Convenção da OUA para determinar quem tem direito ao status de refugiado, utilizada na Etiópia, dispensa que os indivíduos provem que sofriam perseguição dentro do país que partiram e, assim, abre espaço para um processo mais rápido, já que não precisa ser baseado na percepção individual. De fato, o reconhecimento *prima facie*⁴³ é o padrão adotado na Etiópia atualmente.

Entretanto, essa abordagem é destinada a indivíduos advindos de algumas regiões da África Subsaariana, são eles: “sudaneses do sul, somalis do sul e centro da Somália, refugiados sudaneses do Nilo Azul e Kordofan do Sul e iemenitas que chegaram após janeiro de 2015” (ACNUR, 2022c, p. 6). Os eritreus, até 2020, também faziam parte do grupo de requerentes de asilo que eram reconhecidos *prima facie*, mas tiveram esse status revogado (HARGRAVE, 2021, p. 18). Essa ação ocorre no contexto da recém retomada das relações entre Etiópia e Eritreia (HARGRAVE, 2021, p. 18). Assim, é possível inferir que o acordo de paz entre os países foi relevante nessa mudança de postura etíope com os requerentes de asilo advindos da Eritreia, possivelmente como uma forma de agradar o ditador eritreu, Isaias Afwerk⁴⁴.

A Proclamação de Refugiados No 409/2004 estabelece em seu breve parágrafo 21, Direitos e Obrigações dos Refugiados Reconhecidos. Nesse sentido, quanto aos direitos estipula-se que:

- 1) Todo refugiado reconhecido deve: a) ter permissão para permanecer na Etiópia de acordo com o disposto nesta Proclamação; b) Ser emitido um bilhete de identidade atestando o seu status de refugiado; c) ser emitido um documento de viagem para viajar para fora da Etiópia de acordo com o acordo internacional; d) ser titular de outros direitos e estar sujeito aos deveres constantes da Convenção do Refugiado e da Convenção do Refugiado da OUA; e) exceto na medida em que as disposições de qualquer outra lei possam ser inconsistentes com os propósitos desta Proclamação, estar sujeito às leis em vigor na Etiópia (ETIÓPIA, art.21, §1).

O artigo ainda delimita que o acesso ao emprego assalariado e à educação pelos refugiados estaria sujeito à mesma restrição que é conferida às pessoas que não são cidadãos etíopes (art. 21, §3). Finalmente, o artigo delimita que o refugiado e seus familiares deveriam residir em áreas determinadas (art. 21, §2). Essas áreas determinadas são os campos de refugiados, espaços improvisados e, em sua essência, temporários, para o estabelecimento dos deslocados até que uma solução seja definida. Pelo menos até o início do conflito em Tigray, o país contava com 25 campos de refugiados em seu território (ARRA, 2022b).

⁴³ *Prima facie* significa que “a concessão do status de refugiado é atribuída a grupos inteiros de deslocados (na ausência de provas ao contrário), substituindo as entrevistas individuais para cada membro do grupo” (ACNUR, 2015, art. 44^o). Assim, são considerados refugiados à “primeira vista” (AWUKU, 1995, p. 80).

⁴⁴ Cabe salientar que a Eritreia é um dos países mais fechados do mundo, sendo considerada a ‘Coreia do Norte africana’ e possui um programa de recrutamento militar obrigatório para homens e mulheres que pode durar quase toda a vida, com práticas de tortura e violência sexual nos campos de treinamento (DIEKHANS, 2013).

Esses campos são coordenados no país pelo ACNUR, pela ARRA (em inglês) – Administração para Assuntos de Refugiados e Repatriados e por outros parceiros. A ARRA é a contraparte do governo etíope do ACNUR na Etiópia que, apesar de atuar desde a década de 1960 sob diferentes nomes⁴⁵, tem sua existência moderna a partir do final dos anos 80 (ARRA, 2022a).

Desde a sua criação como ARRA em 1992, sua operação é impulsionada principalmente por três princípios básicos: manter a longa tradição da Etiópia de acolher refugiados; cumprir as obrigações internacionais do governo; e alcançar as metas de política externa do governo relacionadas à construção de uma paz sustentável com todos os seus vizinhos por meio do fortalecimento das relações entre as pessoas (ARRA, 2022a).

Atualmente o órgão está trabalhando em estreita parceria com mais de 48 organizações nacionais e internacionais no país, que constituem parceiros de implementação e operacionais⁴⁶ (ARRA, 2022c).

Em suma, “desde a década de 1980, a abordagem dominante da Etiópia para o acolhimento de refugiados tem sido de acampamento, cuidado e manutenção, com oportunidades formais limitadas para a maioria dos refugiados trabalhar” (HARGRAVE, 2021, p. 2). Assim, uma abordagem baseada no cuidado e manutenção reflete o fato de que os doadores internacionais, historicamente, tendem a se concentrarem em crises agudas que necessitam de ação emergencial, sem foco na situação a longo prazo. Entretanto, o refúgio, que deveria, *per si*, ser um fenômeno passageiro, se tornou uma condição que dura diversos anos.

Sendo assim, na Etiópia “uma grande parte da população permanece em uma situação prolongada com poucas perspectivas de retorno seguro para suas casas” (ACNUR, 2022d, p. 5). Levando isso em consideração, a Etiópia vem tentando superar esse modelo de assistência através da adoção do *Out-of-Camp Policy* (OCP) desde 2010. O projeto em questão consiste em permitir que refugiados vivam fora dos campos, integrando a vida urbana e alcançando, autossuficiência, ou seja, deixando de depender de ajuda externa. Na sua formulação original, somente refugiados eritreus podiam participar do programa. Para isso, o refugiado deveria ter um patrocinador, ou seja, um parente etíope que viva em área urbana e se responsabilize por seu custo de vida (SAMUEL HALL CONSULTING, 2014).

⁴⁵ A ARRA foi renomeada recentemente para RRS, sigla em inglês para *Refugee & Returnee Service*.

⁴⁶ Os Parceiros de Implementação (IPs em inglês) representam ONGs internacionais e nacionais com as quais a ARRA e o ACNUR assinaram Acordos de Parceria de Projeto (PPAs em inglês) tripartidos e recebem apoio financeiro direto do ACNUR. Os Parceiros Operacionais (OPs em inglês) representam aqueles com quem as Cartas de Entendimento (LOUs em inglês) tripartidas foram assinadas e ainda estão ativas, e vieram com outras fontes de financiamento além do ACNUR para implementar projetos multifacetados que visam beneficiar refugiados e comunidades anfitriãs (ARRA, 2022c).

O projeto inicial do programa contava com alguns problemas: 1) visto que a Proclamação No 409/2004 não permitia o acesso a empregos formais, os refugiados eram obrigados a recorrer a trabalhos informais, 2) a própria necessidade de um patrocinador, 3) a língua como barreira, 4) a falta de informação de mercado e 5) a falta de experiência de trabalho por parte dos refugiados (p. 7). Ou seja, o resultado observado foi um sistema de patrocínio não confiável, dificuldade de acesso ao emprego e oportunidades de subsistência, além de más condições de emprego, visto que os refugiados estavam restritos a trabalhos informais, portanto, sem proteção legal (p. 6). Ficou claro, desse modo, que, apesar de um importante projeto, não foi capaz de produzir o efeito esperado, uma vez que o programa não foi acompanhado de um plano de capacitação desses refugiados, para, assim, serem inseridos na sociedade etíope.

Como destaca Hargrave (2021), “desde 2016, a Etiópia está na vanguarda dos desenvolvimentos de políticas regionais e globais de apoio à inclusão e autossuficiência de refugiados, co-sediando importantes cúpulas internacionais” (p. 1). É exatamente nesse contexto que o país assume nove compromissos durante a Cúpula de Líderes sobre Refugiados em 2016, que ocorreu em Nova Iorque, mas que a Etiópia também foi anfitriã. Divididos por áreas temáticas, são eles:

Quadro 3 - Nove compromissos assumidos pela Etiópia para a política de refugiados

OCP	Expansão progressiva do OCP para todos os refugiados, conforme definido pelas leis e documentos de políticas etíopes.
Educação	Aumento da matrícula de crianças refugiadas – sem discriminação e dentro dos recursos disponíveis.
Trabalho e meios de subsistência	Fornecimento de autorizações de trabalho para refugiados e aqueles com ID de residência permanente.
Trabalho e meios de subsistência	Disponibilização de 10.000 hectares de terra irrigável dentro dos limites das leis nacionais da Etiópia para permitir que 20.000 refugiados e famílias da comunidade anfitriã (100.000 pessoas) se

	engajem na produção agrícola.
Trabalho e meios de subsistência	Trabalho com parceiros internacionais para construir potencialmente parques industriais que podem empregar até 100.000 pessoas, com 30% dos empregos reservados para refugiados.
Serviços sociais e básicos	Fortalecimento, expansão e melhoria dos serviços sociais básicos e essenciais para refugiados, incluindo saúde, imunização, saúde reprodutiva, HIV e outros serviços médicos, dentro dos limites da lei nacional.
Integração local	Integração local para refugiados que vivem na Etiópia há 20 anos ou mais.
Documentação	Facilitação do processo para que os refugiados abram contas bancárias, obtenham carteiras de motorista e acessem todos os outros benefícios a que qualquer estrangeiro com uma autorização de residência permanente legal tem direito.
Documentação	Fornecimento de certidões de nascimento para filhos de refugiados nascidos na Etiópia.

Fonte: Autoria própria. Dados: ACNUR (2016); VEMURU, SARKAR, WOODHOUSE (2021)

Nesses nove compromissos é evidente que o país estabelece metas ambiciosas, principalmente em comparação com os compromissos fixados por outros países. O documento também evidencia que, majoritariamente, os países desenvolvidos presentes se comprometeram financeiramente.

Em 2017 a Etiópia se tornou um país piloto do CRRF, juntamente a outros quinze países, todos da África e da América Central, com exceção do Afeganistão

Em consonância com os compromissos adotados na Cúpulas de Líderes de Nova Iorque, a Etiópia substituiu a Proclamação No 409/2004 em fevereiro de 2019, visto que grande parte desses compromissos não poderiam ser implementados por conta das restrições existentes na lei de 2004, principalmente no que diz respeito à limitação à liberdade de movimento e a proibição dos refugiados de integrarem o mercado de trabalho formal.

A Proclamação No 1110/2019 é mais robusta que o texto antigo, tratando com mais detalhe o tema, principalmente, sobre os direitos dos refugiados. Portanto, a nova Proclamação marca uma série de avanços e se torna uma das leis de refugiados mais inclusivas não só na África, mas em todo mundo.

Dentre os direitos estabelecidos aos refugiados no supracitado documento estão o acesso à educação, aos serviços de saúde, o acesso à justiça e ao sistema bancário. Um dos principais artigos ainda se refere ao direito de integrar o mercado de trabalho formal (art. 26). Merece destaque também o trecho que trata da liberdade de movimento dos deslocados, ficando estabelecido que os refugiados não são mais proibidos de se movimentarem para além dos campos e passam a dispor de liberdade para escolherem sua residência (art. 28).

O país se coloca como um modelo a ser seguido por outros países, e, de fato, a condução da sua política migratória tem contribuído para relevância internacional da Etiópia e atração de empréstimos para o país, ao passo que também impõe desafios (HARGRAVE, 2021).

No mesmo mês de criação da referida Proclamação o governo emitiu três diretrizes – relacionadas ao direito ao trabalho, liberdade de movimento e reclamações e apelos – para operacionalizar algumas das novas políticas estabelecidas na nova proclamação (GRAHAM; MILLER, 2021, p. 30).

Ainda em 2019, a Etiópia assumiu mais quatro compromissos durante o Fórum Global de Refugiados que ocorreu nos dias 17 e 18 de dezembro do referido ano, dispostos no quadro 4 abaixo.

Quadro 4 - Compromissos assumidos pela Etiópia no Fórum Global de Refugiados

Empregos e meios de subsistência	Criar até 90.000 oportunidades econômicas por meio de cadeias de valor agrícolas e pecuárias que beneficiam refugiados e comunidades anfitriãs de maneira equitativa.
----------------------------------	---

Educação	Expandir o sistema e as instalações de TVET ⁴⁷ do governo para fornecer treinamento de habilidades de qualidade e credenciado, vinculado à demanda do mercado de trabalho, para 20.000 anfitriões e refugiados até 2024.
Proteção/Capacidade	Fortalecer o Sistema de Asilo e Proteção Social (RSD ⁴⁸ , registro de refugiados, documentação civil, autorizações; Sistema nacional de proteção social em áreas de acolhimento de refugiados - particularmente para indivíduos vulneráveis).
Energia/Meio Ambiente	Fornecer soluções de energia limpa/renovável sustentáveis, confiáveis, acessíveis, culturalmente aceitáveis e ecologicamente corretas para 3 milhões de pessoas

Fonte: Autoria própria (2023). Dados: ACNUR (2021b)

Mais recentemente, ainda foi lançada a estratégia Plurianual 2022-2024, cujo objetivo era integrar os refugiados nos serviços de educação, saúde, água saneamento e higiene (ACNUR, 2022a, p.30).

Nota-se que os quatro compromissos acima são um complemento dos outros nove já estabelecidos, com destaque para as menções feitas à sustentabilidade e geração de empregos através de pecuária e agricultura.

Em 30 de dezembro de 2019 a Diretriz para Determinar Condições para Movimento e Residência de Refugiados Fora dos Acampamentos foi criada, estabelecendo alguns avanços para o OCP. A partir do referido documento, “o procedimento que anteriormente permitia que os refugiados vivessem fora dos campos foi alterado para permitir que os refugiados estabeleçam efetivamente residência fora dos campos, a fim de aproveitar as oportunidades de emprego no país (...)” (ETIÓPIA, 2019, p.1). Para estar apto

⁴⁷ Sigla em inglês para Formação Técnica e Profissionalizante.

⁴⁸ Sigla em inglês para Determinação do status de refugiado.

1) Um refugiado que tenha vivido em um campo por um mês (30 dias) ou mais pode receber autorização para residência regular fora do campo, onde ele: a. pode provar que pode cobrir os custos de vida fora do acampamento; ou b. pode fornecer um patrocinador que possa cobrir seu custo de vida regularmente fora do acampamento; c. recebe uma autorização de trabalho que lhe permite trabalhar legalmente de acordo com as leis (ETIÓPIA, 2019, p. 4).

Desse modo, é perceptível que no campo legal o país conseguiu avançar consideravelmente para melhorar o acolhimento aos refugiados.

3.3 PACTO GLOBAL NA ETIÓPIA: PROGRESSOS, DESAFIOS E DISCUSSÕES

O CRRF foi lançado oficialmente na Etiópia em 28 de novembro de 2017 e o Pacto Global foi aprovado ainda em 2018 (ACNUR, 2022b). O lançamento do CRRF na Etiópia objetivou mobilizar apoio de doadores bilaterais e instituições multilaterais, incluindo o Banco Mundial, em apoio à assistência ao desenvolvimento para áreas de acolhimento de refugiados (BETTS, et. al., 2019, p. 5).

O *Job Compact*, concebido ainda em 2016, é o projeto base do GCR na Etiópia. Ele foi inspirado no *Jordan Compact*, que foi desenvolvido a partir do mesmo ano como resposta à chegada de refugiados sírios na Jordânia. Esse projeto, que foi o espelho para a construção do *Job Compact*, possui como pilar o apoio à agenda de crescimento da Jordânia, transformando, segundo o governo, a crise dos refugiados sírios em uma oportunidade de desenvolvimento que atraísse novos investimentos e abrisse o mercado da UE (RELIEF WEB, 2016).

O *Job Compact* conta com investimentos do bloco europeu juntamente com o Banco Mundial, o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido e o Banco Europeu de Investimento e consiste na construção de parques industriais (FANUEL, 2018, n.p.). De maneira geral, “a ação visa apoiar a industrialização, emprego e as políticas para refugiados do Governo da Etiópia para que possam ser criados empregos dignos para etíopes e refugiados” (UNIÃO EUROPEIA, 2022). A maior parte do financiamento é fornecida como apoio orçamentário dado diretamente ao governo, mas alguns desembolsos estão vinculados ao progresso em certas questões, como no caso da criação da Proclamação de 2019, que desbloqueou US\$ 30 milhões em apoio orçamentário (GRAHAM; MILLER, 2021, p. 29).

Três são os objetivos específicos do *Job Compacts*: “1) Apoiar a industrialização sustentável; 2) Criar oportunidades de emprego decente para etíopes e refugiados; 3)

Aprimorar o marco regulatório de refugiados” (UNIÃO EUROPEIA, 2022). O valor total para a construção dos parques industriais reside em cerca de USD 500 milhões que seriam convertidos em 100 mil empregos, 30% deles destinados aos refugiados (FANUEL, 2018, n.p.). Acredita-se que esse financiamento tenha sido a força motriz por trás das mudanças políticas do governo, mas mesmo com esse financiamento, ainda há muita relutância política em avançar rapidamente nas mudanças políticas (GRAHAM; MLLER, 2021, p. 7).

Existiam alguns obstáculos iniciais para o *Job Compact*, como salários muito baixos, visto que a Etiópia não possui salário mínimo para o setor privado (WUILBERCQ, 2019) e a distância entre os campos de refugiados e os parques industriais, já que aqueles são localizados, em sua maioria, em regiões fronteiriças (INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE, 2018).

A localização dos parques é um problema também para os próprios etíopes. Desse modo, “a falta de moradia é um problema generalizado nas cidades localizadas nas proximidades dos parques, como *Hawassa*, onde os trabalhadores das fábricas são frequentemente forçados a compartilhar moradia e pagar uma alta parte de seu salário em aluguel” (ALBERGHINI, 2022, p. 19). Além disso, pesquisas com refugiados com a finalidade de mapear o nível de interesse no trabalho nas fábricas constataram que consideram ocupações informais, como a venda de vegetais em feiras, por exemplo, mais vantajosas, visto que as ocupações podem ser perigosas e exigirem muitas horas de trabalho (INTERNATIONAL COUNCIL COMMITTEE, 2018).

Em suma,

mudar para um parque industrial sem garantia de salários e condições decentes de trabalho não parecem uma solução sustentável para os refugiados que vivem em campos onde têm direito a certos serviços, como assistência médica e educação e rações alimentares. Nem parece sustentável para os etíopes, como prova a alta rotatividade de trabalhadores. Por sua vez, os empregadores não são particularmente incentivados a contratar refugiados, dada a necessidade de treinamento e acomodação e transporte. O setor informal continua sendo, portanto, o principal espaço onde eles podem esperar ganhar a vida (ALBERGHINI, 20232, p. 20).

Sendo assim, o trabalho nesses parques é pouco atrativo para etíopes e refugiados.

Há grande dificuldade em obter informações atualizadas sobre o desenvolvimento do *Job Compact*. No sítio da própria agência de Refugiados etíope só há apenas uma menção direta ao termo “*Job Compact*” que data de 2017, numa publicação que relata a visita do CEO da Fundação IKEA ao parque industrial de *Hawassa* e, na oportunidade, a representante do ACNUR na Etiópia “pediu uma colaboração mais engajada com os parceiros envolvidos para materializar os esforços do ACNUR e do governo para implementar o *Job Compact* para

permitir que os refugiados sejam empregados em parques industriais semelhantes” (RRS, 2017).

A dificuldade em obter dados robustos sobre o *Job Compact* está relacionada ao fato de que houve uma importante mudança de rumo no que tange à integração econômica dos refugiados através da criação de parques industriais. Sendo assim, "à medida que 2019 avançava, ficou mais claro que o aprimoramento das cadeias de valor baseadas na agricultura estava em sintonia com a vantagem comparativa da Etiópia refletido nos quatro novos compromissos que a Etiópia assumiu nesse ano” (ACNUR, 2021b, p. 10). Dessa maneira, a concessão de oportunidades econômicas aos refugiados na agricultura e pecuária passou a ser entendida como a melhor forma de integrar economicamente esses deslocados e foi formalmente posicionado como um compromisso pelo país.

Quanto aos compromissos em geral assumidos pela Etiópia – nove na Cúpula de Líderes de 2016 e quatro no Fórum Global de Refugiados em 2019 – é possível observar de forma detalhada o progresso no Quadro 5.

Quadro 5 - Progresso dos compromissos assumidos pela Etiópia no acolhimento aos refugiados

PROMESSA	PROGRESSOS	DESAFIOS
1. Expansão progressiva do OCP	Apenas 12% dos refugiados podem residir em áreas urbanas e assentamentos, enquanto o restante está confinado em campos de refugiados ou locais designados.	Os refugiados encontram obstáculos burocráticos para obter as autorizações; a saída dos campos sem a permissão necessária os expõem a riscos de detenção e retorno forçado aos campos.
2. Fornecimento de autorizações de trabalho	Em 2020 o governo começou a emitir licenças de trabalho com um total de cerca de 2600 emitidas até novembro, segundo divulgado pela ARRA.	As autorizações de trabalho são demasiadamente burocráticas de obter. Mesmo na nova Proclamação, os refugiados têm o tratamento igualado com o de outros estrangeiros que estejam no país, o que, na prática dificulta

		o acesso a empregos.
3. Aumento da matrícula de crianças refugiadas	41% (171.105) de todas as crianças refugiadas em idade escolar (primária e superior) foram matriculadas em escolas; 59% (253.211) das crianças refugiadas em idade escolar elegíveis na Etiópia estavam fora da escola.	Os resultados variam muito de região para região. A paridade de gênero precisa de atenção proativa e engajamento em todas as regiões.
4. Disponibilização de 10.000 hectares de terra irrigável dentro dos limites das leis nacionais da Etiópia para permitir que 20.000 refugiados e famílias da comunidade anfitriã (100.000 pessoas) se engajem na produção agrícola	Mais de 3.100 refugiados tiveram acesso a 1.609 hectares de terra arável para produção agrícola em áreas rurais de acolhimento de refugiados.	Os refugiados estão localizados, em sua maioria, nas regiões fronteiriças do país, que são também as menos férteis. Além disso, o país passa pela sua pior seca em 40 anos, impossibilitando o desenvolvimento da agricultura e pecuária em diversas regiões e causando disputa por recursos entre refugiados e etíopes nas regiões afetadas.
5. Integração local para refugiados que vivem na Etiópia há 20 anos ou mais	13.000 ⁴⁹ indivíduos foram identificados como aptos em várias localidades do país. A coleta de dados detalhada sobre as circunstâncias individuais de refugiados elegíveis, juntamente com a elaboração de uma estratégia de integração local que definirá os fundamentos legais,	Os detalhes para o avanço desse compromisso devem ser regulamentados através de outras legislações de implementação, que ainda não surgiram. Entre 2018 e 2019 o foco mudou de integração local para inclusão econômica. De qualquer forma, em vez de uma solução totalmente duradoura, pretendia ser uma

⁴⁹ Esse número não é consenso.

	<p>componentes socioeconômicos e culturais serão conduzidos. A estratégia planejava uma campanha de sensibilização entre os refugiados-alvo, descrevendo o processo de integração local e seus benefícios.</p>	<p>forma muito mais inclusiva de assistência prolongada, facilitando a autossuficiência.</p>
<p>6. Trabalho com parceiros internacionais para construir potencialmente parques industriais que podem empregar até 100.000 pessoas, com 30% dos empregos reservados para refugiados.</p>	<p>Não há registro de progresso.</p>	<p>Houve o fechamento de diversas fábricas em decorrência da pandemia de COVID-19, juntamente com os problemas intrínsecos ao Job Compact, como localização ruim e baixíssimos salários.</p>
<p>7. Fortalecimento, expansão e melhoria dos serviços sociais básicos e essenciais para refugiados, incluindo saúde, imunização, saúde reprodutiva, HIV e outros serviços médicos.</p>	<p>Mais de 102.000 refugiados receberam vacinas completas contra a COVID-19; 96% das crianças menores de cinco anos foram vacinadas contra o sarampo. Os serviços de saúde foram prestados em 21 centros de saúde e 7 postos de saúde. Os serviços de tratamento antirretroviral foram disponibilizados em todos os campos de refugiados, com 2.260 pacientes atualmente inscritos em acompanhamento. Em 2022 foram implementados</p>	<p>O plano de transição da saúde requer envolvimento de alto nível com o Ministério Federal da Saúde com doadores, atores do desenvolvimento e parceiros de transição. A prestação de serviços públicos de saúde em ambientes urbanos continua a ser uma lacuna crítica. A previsão e aquisição de medicamentos e suprimentos médicos para 2023 não foi possível. A cesta de alimentos do refugiado atingiu apenas 50-60% da ingestão diária</p>

	Programas de Tratamento Nutricional, com mais de 44.000 crianças de 6 a 59 meses internadas para tratamento e cerca de 33.000 tratadas e curadas de Desnutrição Aguda.	recomendada até dezembro de 2022, quando subiu para 84%. A situação nutricional piorou: 1 em cada 2 crianças refugiadas de 6 a 59 meses na Etiópia é desnutrida.
8. Facilitação do processo para que os refugiados abram contas bancárias, obtenham carteiras de motorista e acessem todos os outros benefícios a que qualquer estrangeiro com uma autorização de residência permanente legal tem direito	Quase 30.000 refugiados, localizados principalmente nas regiões de Gambella e Somali, obtiveram acesso a serviços financeiros, incluindo treinamentos de alfabetização digital, financiamento digital, bem como poupança e créditos. Aproximadamente 27% dos refugiados adultos tinham acesso a contas bancárias.	Há dificuldade de obter autorização para criar contas bancárias, pois muitos bancos não aceitam a documentação apresentada pelos refugiados. Autorização de residência requer que o refugiado esteja há pelo menos 3 anos no país, autorização da ARRA e contrato de trabalho.
9. Fornecimento de certidões de nascimento para filhos de refugiados nascidos na Etiópia	Apenas 38,8% das crianças menores de 5 anos foram registradas no banco de dados da autoridade civil. O Comprovativo de Registro era reconhecido na ausência de uma carteira de identidade válida.	A emissão de certidões de nascimento para refugiados cessou desde maio de 2022 em virtude do Estado de Emergência declarado no final de 2021. Além disso, a existência de uma diretiva sobre registro de eventos vitais afirma que os documentos de eventos vitais não podem ser emitidos até que o indivíduo tenha validado cartões de identificação de refugiados.

<p>10. Criar até 90.000 oportunidades econômicas por meio de cadeias de valor agrícolas e pecuárias que beneficiam refugiados e comunidades anfitriãs de maneira equitativa.</p>	<p>Oportunidades econômicas foram criadas para 17.526 indivíduos (7.010 refugiados e 10.516 membros da comunidade anfitriã). A promessa também beneficiou indiretamente 80.953 refugiados e comunidades anfitriãs da agricultura, pecuária, desenvolvimento do sistema de mercado, serviços relacionados à inclusão financeira e treinamentos.</p>	<p>O grau de coordenação entre as partes interessadas é baixo, a maioria dos projetos de empregos e meios de subsistência são de curto prazo, o interesse do setor privado em oferecer oportunidades econômicas nas regiões periféricas onde estão as regiões é muito baixo, além de envolvimento limitado por parte dos órgãos emissores de licenças e certificações.</p>
<p>11. Expandir o sistema e as instalações de TVET⁵⁰ do governo e vincular à demanda do mercado de trabalho para 20.000 anfitriões e refugiados até 2024.</p>	<p>3.071 (1.055 refugiados e 2.016 membros da comunidade anfitriã) receberam treinamento credenciado relacionado ao mercado de trabalho. 2.312 (904 refugiados e 1.408 membros da comunidade anfitriã) foram empregados (assalariados e autônomos). 284 instrutores foram qualificados com habilidades recém-adquiridas e 12 faculdades de TVET foram apoiadas.</p>	<p>Alta evasão de refugiados devido ao alto custo de vida nos centros urbanos e cidades onde as faculdades estão localizadas. Soma-se a isso, capacidade limitada (infraestrutura, maquinário, recursos humanos qualificados) das faculdades de TVET em regiões de acolhida de refugiados.</p>

⁵⁰ Ensino profissionalizante.

<p>12.Fortalecimento do Sistema de Asilo e Proteção Social (RSD, registro de refugiados, documentação civil, autorizações); Sistema nacional de proteção social em áreas de acolhimento de refugiados</p>	<p>814.493 refugiados foram inscritos no sistema de registro L3 e BIMS⁵¹. 250.166 refugiados receberam carteiras de identidade (55% dos elegíveis). 790.866 refugiados têm comprovante de registro. Desde 2019 foram emitidas 48.346 autorizações de saída do acampamento para refugiados e 16.935 registros de eventos vitais foram realizados.</p>	<p>Conscientização limitada dos atores que trabalham nos pontos de entrada fronteiriços sobre o acesso ao território e direitos de refúgio. Escassez de recursos humanos treinados para conduzir o registro de eventos vitais de refugiados. O mecanismo nacional de coordenação da proteção da criança precisa ser fortalecido para incluir refugiados. Finalmente, o Conselho de Audiência de Recurso de determinação do status de refugiado não tem funcionado devido a limitações de capacidade.</p>
<p>13.Fornecer soluções de energia limpa/renovável sustentáveis, confiáveis, acessíveis, culturalmente aceitáveis e ecologicamente corretas para 3 milhões de pessoas</p>	<p>Mais de 23.000 refugiados têm acesso a combustíveis alternativos para cozinhar, enquanto outros 141.000 refugiados e 35.000 membros da comunidade anfitriã devem se beneficiar de projetos em andamento. Mais de 9.000 refugiados têm acesso a eletricidade limpa baseada no mercado a partir de mini redes solares operadas por cooperativas.</p>	<p>A capacidade e vontade de pagar pela energia entre refugiados e comunidades anfitriãs é muito limitada. Falta de financiamento para implementar energias alternativas e reabilitação ambiental.</p>

Fonte: Autoria própria. Dados: ACNUR (2022a); GRAHAM e MILLER (2021); ACNUR (2021b); ASSEFA (2020); ALBERGHINI (2022); ACNUR (2020b); ACNUR (2020a).

⁵¹ Siglas em inglês para, respectivamente Registro de nível 3 e Sistema de gerenciamento de identidade biométrica.

Vários desafios permeiam o progresso desses compromissos, em especial

[...] O primeiro ano da Estratégia Plurianual pesou fortemente no fortalecimento dos serviços (educação, saúde, WASH⁵²) para integrar os refugiados nos sistemas nacionais. A maior parte do financiamento disponível, no entanto, tinha que ir para a manutenção de serviços básicos essenciais de manutenção da vida existentes nos campos e locais de refugiados. Os recursos disponíveis não eram adequados para expandir ou melhorar esses sistemas e serviços. Embora a promoção de meios de subsistência e inclusão econômica seja uma grande prioridade da estratégia plurianual, as despesas registradas não refletem isso. (ACNUR, 2022a, p. 30-31).

Nesse aspecto, há um descolamento entre as estratégias adotadas para dar acesso aos refugiados aos serviços básicos e os recursos disponíveis.

De fato, o ACNUR aponta que 47% dos US\$ 335,3 milhões solicitados como financiamento para a Etiópia não foi atingido em dezembro de 2022 (ACNUR, 2023a, p. 1). Essa característica não se dá apenas no país em questão. O ACNUR aponta o subfinanciamento como um traço significativo e preocupante da proteção internacional aos refugiados, destacando em relatório essa problemática nas suas operações em doze países diferentes, entre eles a Etiópia. (ACNUR, 2022e). As 3 áreas com a maior lacuna de financiamento constituem US\$ 118 milhões, divididos nas áreas de bem-estar e necessidades básicas – US\$ 58 milhões, habitação e assentamentos sustentáveis – US\$ 40 milhões e saúde – US\$ 20 milhões (ACNUR, 2022e, p. 18).

Essa situação se agrava quando se leva em consideração que o país esteve emergido em guerra civil por cerca de dois anos desde o fim de 2020, que resultou em cortes de recursos destinados à proteção aos refugiados por parte dos doadores ocidentais. Os Estados Unidos e os países europeus tomaram medidas para reduzir o apoio econômico e a assistência de segurança à Etiópia (GRAHAM; MILLER, 2021, p. 8)⁵³.

Diante desse cenário, os refugiados foram vítimas da perda de recursos destinados, do bloqueio de ajuda humanitária para a região do Tigray, bem como alvo de ataques dentro dos campos de refugiados. Foram registrados a destruição de dois campos eritreus (Hitsats e Shimelba), supostos retornos forçados para Eritreia, além de eritreus escondidos e em fuga para outras regiões e para países vizinhos, como Quênia e Sudão (HARGRAVE, 2021, p. 14). Antes da crise no Tigray, cerca de 150.000 refugiados estavam nas regiões do norte de Tigray e Afar, e a maioria dos 650.000 restantes estava nas regiões de Somali, Gambella, Benishangul-Gumuz e Addis Abeba (GRAHAM; MILLER, 2021, p. 5).

⁵² Sigla em inglês para água, saneamento e higiene.

⁵³ O Banco Mundial não retirou o apoio sob a justificativa de que “consistente com nossa estratégia de permanecer engajado em situações de conflito e fragilidade e de apoiar uma maior resiliência do povo etíope, o Grupo Banco Mundial continua comprometido em continuar sua parceria com a Etiópia para o benefício de todos os etíopes” (THE WORLD BANK, 2022).

Sendo assim, a Guerra do Tigray influenciou diretamente a implementação dos compromissos assumidos, à medida que a violência do conflito foi responsável por impedir a assistência humanitária na região norte do país, o fechamento de campos de refugiados e, ainda, a suspensão de emissão de certidões de nascimento e credenciais de identidade para refugiados (ACNUR, 2022a). Além disso,

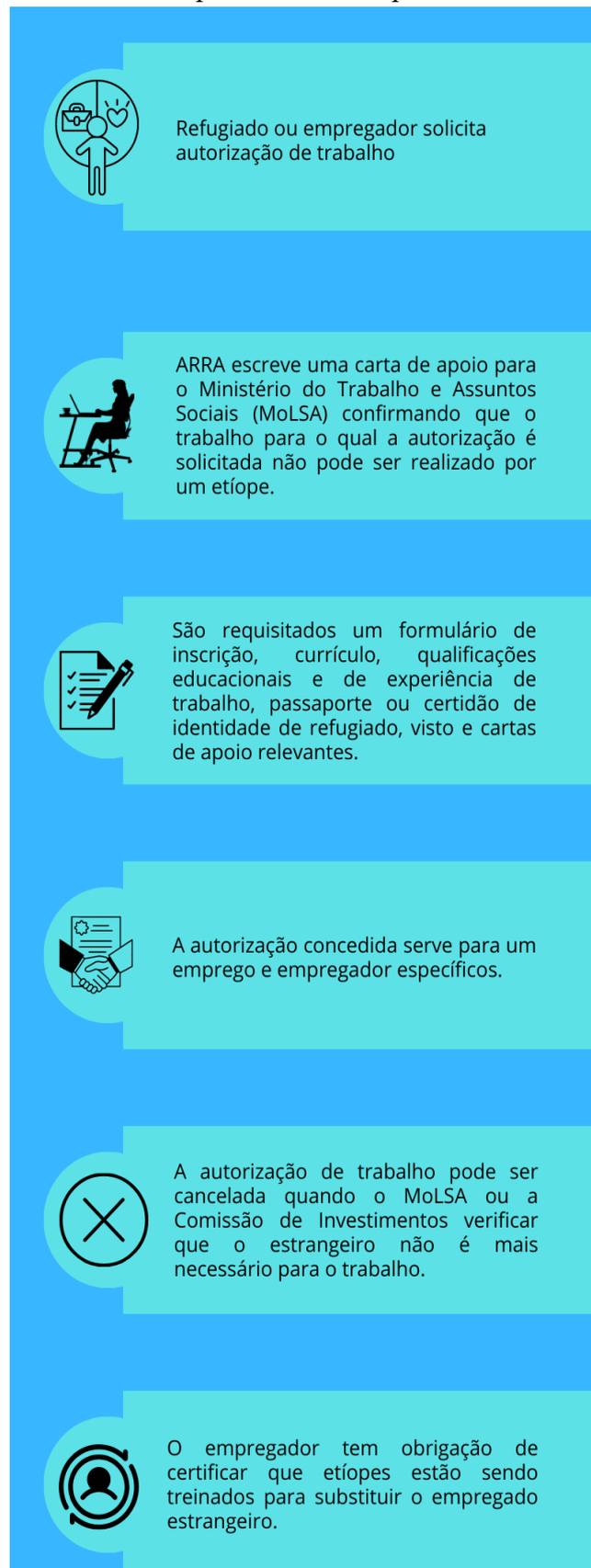
por motivos atribuídos à segurança interna e aos desafios políticos, em 2022, o GoE [Governo da Etiópia] não priorizou a adoção dos Regulamentos de Refugiados. Sem os Regulamentos, será um desafio implementar muitos dos direitos dos refugiados e requerentes de asilo contidos na Proclamação. Os Regulamentos esclarecerão as disposições que são formuladas em termos vagos e comparativos, abordarão inconsistências com outras leis nacionais e definirão funções e responsabilidades das partes interessadas do governo para a implementação da Proclamação (ACNUR, 2022a, p. 13).

Entretanto, esses trechos vagos e de interpretação difusa, na realidade, são reflexo do que Alberghini (2022) denomina de ‘dança de negociação’ na produção escrita para combinar os interesses nacionais e as necessidades dos refugiados (p. 11).

Principalmente com o foco na agenda militar do governo federal, a fim de derrotar os insurgentes tigreanos dos últimos dois anos, que se somam a outros fatores como a seca severa, COVID- 19 e baixo recurso disponível (ACNUR, 2022a), o foco na agenda dos refugiados se dissipou.

Especificamente no que tange ao direito a emprego, a principal promessa da Etiópia para refugiados, cabe destaque a alguns pontos que representam obstáculos para os refugiados conseguirem acessar o mercado de trabalho formal. Estão dispostas nas Figuras 6, 7 e 8 abaixo as condições para que os refugiados obtenham acesso ao trabalho legal baseado no artigo 26 da mais recente Proclamação etíope que trata o tema.

Figura 6 - Critérios para emissão de permissão de trabalho



Fonte: Autoria própria. Dados: ALBERGHINI (2022); ASSEFA (2020).

Figura 7 - Critérios para ter acesso aos empregos gerados através de projetos em conjunto



Fonte: Autoria própria. Dados: ALBERGHINI (2022); ASSEFA (2020).

Figura 8 - Critérios para emissão de permissão de trabalho autônomo



Fonte: Autoria própria. Dados: ALBERGHINI (2022); ASSEFA (2020).

Como é possível observar, as disposições da Proclamação por si só já promovem uma série de dificuldades para que refugiados obtenham acesso a empregos. Cabe mencionar que as oportunidades de trabalho no mercado de trabalho formal já são muito escassas para os próprios etíopes e têm se tornado ainda mais para os refugiados.

Na prática, a Etiópia tornou a inclusão de refugiados em seu mercado de trabalho nacional dependente de apoio financeiro da comunidade internacional através do parágrafo 4 do artigo 26, que pode ser considerado o mais inovador e importante do referido artigo (ALBERGHINI, 2022, p. 20). É o que aparece definido como empregos gerados através de ‘projetos conjuntos’, que não necessitam de autorização da ARRA, na nova Proclamação que “significa um projeto de desenvolvimento urbano ou rural concebido com o apoio da comunidade internacional e em acordo com o governo etíope para beneficiar economicamente refugiados reconhecidos e cidadãos etíopes” (ETIÓPIA, 2019b, p. 2) .

No geral, parece que o verdadeiro legado do Pacto de Empregos na Etiópia é a Proclamação, visto que sem o incentivo de US\$ 500 milhões, é duvidoso que a estrutura legislativa dos refugiados tenha sido reformada (ALBERGHINI, 2022, p. 20), mas necessita, ao menos, de maior coordenação, detalhamento e recursos para que possa ter mais efetividade.

3.3.1 REFÚGIO E CONCESSÃO DE DIREITOS NA ETIÓPIA: CONSTRANGIMENTOS INTERNOS, EXTERNOS E INTERESSES SUBJACENTES

Cabe nesse momento aprofundar a política migratória etíope, compreendendo-a de maneira mais ampla. Isso porque, em consonância com Betts (2006) e Milner (2009), parte-se do pressuposto que a política de refugiados não acontece no vácuo, assim, as políticas de asilo são afetadas por uma série de fatores políticos, econômicos e históricos, muitas vezes não relacionados diretamente à presença de refugiados (MILNER, 2009, p. 161).

Sendo assim, é preciso levar em consideração sobre a política migratória da Etiópia, primeiramente: 1) os constrangimentos externos, 2) os constrangimentos internos e, finalmente, 3) os interesses subjacentes.

Quando se trata de 1) constrangimentos externos, é preciso partir do fato de que a Etiópia é um país que pertence à periferia do sistema internacional (MILLER, 2009, p. 4). No

que concerne ao refúgio, isso se reflete claramente na pressão empreendida pelos estados doadores num cenário de desequilíbrio de poder Norte-Sul.

Dessa maneira, em 2016 a Comissão Europeia estabeleceu um novo Quadro de Parceria com países terceiros como parte da recentemente inaugurada Agenda Europeia da Migração. A Etiópia aparece nele como um dos 16 países prioritários selecionados pelo bloco europeu para testar o que é denominada de ‘uma nova abordagem’ ao tema da migração (UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 8). O mesmo documento ainda dispõe que “a Etiópia é um país-chave de origem e de trânsito de migração irregular rumo à Europa. O reforço desta cooperação através da elaboração de um pacto com a Etiópia deve ser prosseguido enquanto prioridade (...)” (UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 16).

Conseqüentemente, a Etiópia é um dos principais países de foco do Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia (EUTF em inglês), que é um dos principais mecanismos de parceria de migração da UE para — *em tese*⁵⁴ — combater o contrabando e o tráfico de migrantes (ABEBE, 2020, p. 2).

Esse posicionamento é corroborado com a fala do presidente do Banco de Investimento Europeu, Werner Hoyer: “sabemos que a Etiópia é para muitos um ponto de parada antes de fazer a perigosa jornada para os destinos finais na Europa. Iniciativas e projetos como esse oferecem às pessoas a opção de ficar mais perto de casa e também uma oportunidade de crescimento econômico” (EUROPEAN INVESTMENT BANK, 2016).

Mas, como destaca Abebe (2020), o diálogo com a UE só melhorou quando a Etiópia aceitou colaborar, no fim de 2017, com os processos de retornos voluntários e não voluntários de etíopes que não cumpriram as condições de entrada, permanência ou residência dos Estados-Membros da UE (p. 4). De fato, “a Etiópia é o terceiro maior beneficiário do apoio financeiro do EUTF, tendo recebido até 2020 um total de € 270,2 milhões, num apoio centrado em duas áreas: integração socioeconômica dos refugiados na Etiópia e regresso dos migrantes etíopes (...)” (p. 2).

Historicamente, esse desequilíbrio de poder pode ser observado pela “abordagem ‘pegar ou largar’, que excluiu sistematicamente os estados africanos da participação significativa no debate aberto, deixando-os em uma situação de ‘jogo de persuasão’ em que eles pegam o que está sendo oferecido ou arriscam-se mais rejeitando o que é ofertado para eles” (BETTS, 2006, p. 16).

Quando se trata da relação entre países da periferia do sistema internacional e países do centro é necessário mencionar o papel do neoliberalismo. Portanto, uma das maiores

⁵⁴ Grifo próprio

limitações no plano decisório que os países africanos enfrentam nesse contexto está relacionada, sem dúvida, ao processo de aderência aos ditames neoliberais. Para ter acesso aos empréstimos concedidos pelo FMI e Banco Mundial, uma série de mudanças econômicas e sociais precisaram ser realizadas nesses países, medidas essas, que, ironicamente, foram diferentes das utilizadas pelos países desenvolvidos quando estavam em fase de crescimento (CHANG, 2004).

No caso da Etiópia, a relação com o FMI, historicamente, foi marcada pelo posicionamento contrário do então Primeiro Ministro do país, Meles Zenawi, às políticas impostas como requisito para a concessão do empréstimo. Joseph E. Stiglitz, ex-vice-presidente sênior e economista-chefe do Banco Mundial, que esteve ativamente envolvido nos esforços da Etiópia para liberalizar sua economia, forneceu uma amostra do que descreveu como a luta da Etiópia entre ‘política de poder e pobreza’ (ADEJUMOBI, 2007, p. 141).

Desde o término da administração Meles Zenawi⁵⁵, que foi sucedido por Hailemariam Desalegn e depois por Abiy Ahmed, a Etiópia passou por uma fase de maior abertura na condução de sua política externa justamente pela necessidade de subsídios ao desenvolvimento nacional (CARDOSO; CONEIÇÃO; SARDO, 2021, p. 151).

Entretanto, Abiy Ahmed trocou o lema desenvolvimentista de Zenawi por uma maior liberalização econômica. Como saldo, o Primeiro Ministro obteve algum sucesso em atrair empréstimos dos Estados do Golfo e do Banco Mundial, enquanto abriu os principais negócios da economia etíope para investimentos e empréstimos de estrangeiros (WOLDEMARIAM, 2020). Abiy justificou essa mudança com base no fato de que a Etiópia era um navio afundando antes de assumir o poder, mas que agora está flutuando – embora em condições turbulentas, atribuindo essa ‘melhoria’ como o motivo para se qualificar para o empréstimo do FMI (WOLDEMARIAM, 2020).

Desse modo, não é possível ignorar que os Estados africanos possuem menos poder de barganha devido à sua posição no sistema internacional. Ainda que o Pacto Global tenha tentado assentar suas bases em maior participação de todos os Estados, deve-se levar em conta que o financiamento entre um país doador rico e um país anfitrião em desenvolvimento sempre é acompanhado de contrapartida que, em geral, diminui ainda mais a margem de manobra decisória desses países anfitriões. Além disso, o Pacto Global parece sistematizar os acordos bilaterais e multilaterais difusos que já ocorriam entre a União Europeia e países estratégicos, principalmente a partir de 2001 com a Parceria de migração Marrocos-Espanha (BETTS, 2006).

⁵⁵ Primeiro líder depois da queda do Derg.

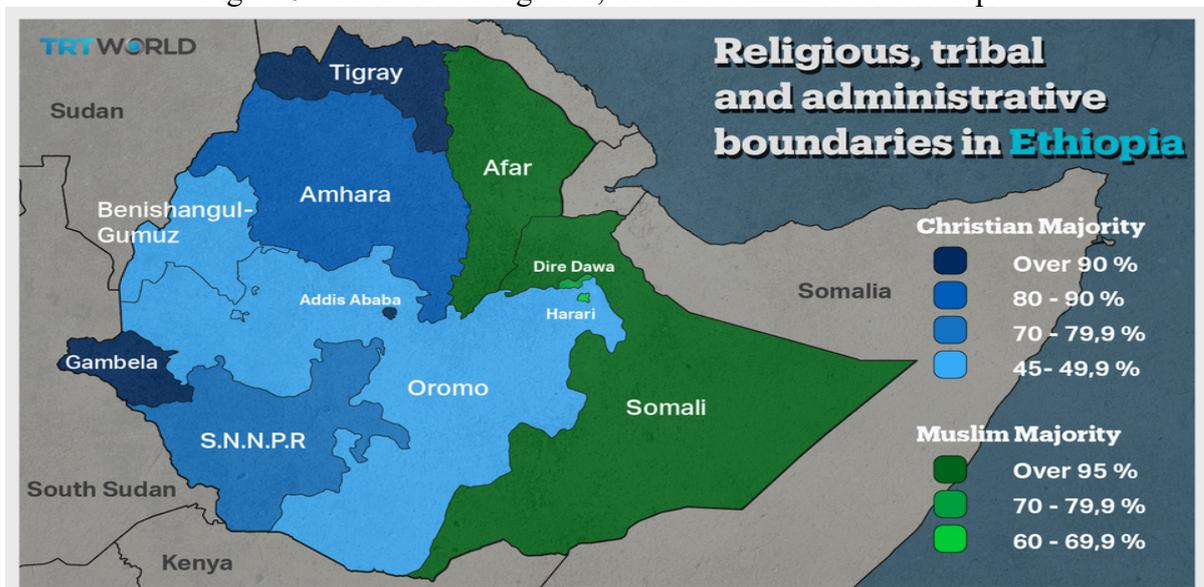
Cabe sublinhar aqui que não se trata de olhar para países africanos sob uma lógica simplista e racista reduzindo-os a atores sem agência e sem interesses próprios, mas sim, destacar a inevitável relação assimétrica de poder entre o continente africano e europeu. Os próprios Estados africanos têm reivindicado maior compartilhamento de responsabilidade e maior participação ao longo dos anos nos processos decisórios de acordos sobre refugiados. Entretanto, como sublinha Betts (2006), reconhecer tais estratégias não é a mesma coisa que ter o poder de respondê-las (p. 15).

Portanto, mesmo sendo inegável a agência por parte dos países africanos, é necessário compreender que existe uma relação de desequilíbrio entre os continentes, resultando em acordos sobre refugiados que mantêm o *status quo* sob a aparência de ‘nova abordagem’.

No que se refere aos 2) constrangimentos internos, é preciso sublinhar as tensões que permeiam o país, a ideia de cidadania no Estado etíope e sua conjuntura econômica.

Como destaca Hargrave (2021), “desde 2012 a Etiópia tem visto crescente instabilidade política interna e conflito, além de altos níveis de deslocamento interno relativos a disputas sobre o equilíbrio de poder como parte do sistema federalista étnico da Etiópia e noções contestadas de identidade nacional” (p. 1). A Figura 9 demonstra essas importantes divisões.

Figura 9 - Fronteiras religiosas, tribais e administrativas etíope.



Fonte: TRTWorld (2023).

Os anseios da democratização após sucessivos governos repressivos alimentaram o povo etíope com a queda da junta comunista etíope, o Derg. Dessa maneira, “a democratização repentinamente se tornou a palavra da moda na Etiópia” (MILKIAS, 2011, p.

399). O caminho para isso foi traçado a partir da promessa de uma democracia multipartidária guiada pelo partido que chegou ao poder em 1991, o EPRDF (p. 399). À medida que “a política de federalismo étnico dotou cada estado autônomo com autoridade para desenvolver novas constituições e orçamentos e arrecadar impostos com o objetivo de desenvolver sua infraestrutura” (ADEJUMOBI, 2007, p. 135), buscava-se respeitar as demandas específicas de cada etnia, reforçando que o Estado moderno etíope se consolidaria a partir de suas divisões étnicas em detrimento do centralismo do passado. Sendo assim:

Pela primeira vez na história do país, as sementes da democracia foram plantadas em toda a Etiópia. Foi um momento de otimismo e de realização de um sonho compartilhado. De fato, o planejamento das eleições parlamentares de 2005 não teve precedentes na história da Etiópia. O EPRDF permitiu uma competição política genuína por multidões de partidos políticos. Deu acesso justo à mídia controlada pelo governo. A plena participação em campanhas livres e o debate aberto no rádio e na televisão entre a oposição e os líderes e simpatizantes do governo ofereceram uma base sólida para uma verdadeira troca de pontos de vista sobre as questões importantes que afetam o povo etíope (MILKIAS, 2011, p. 399-400).

Entretanto, apesar de, retoricamente, se opor ao centralismo, a EPRDF privilegiou os interesses tigreanos, que representam uma parcela pequena da população, aos das demais etnias. Isso resultou em instabilidade interna e reivindicação por parte da população de maior representação. Sendo assim, a transição democrática ocorreu de forma turbulenta, contribuindo para a agitação política se espalhar, o que resultou na queda do primeiro-ministro em 2018, Hailemariam Desalegn após anos de protestos (GRAHAM; MILLER, 2021, p. 15).

Nesse diapasão, a Guerra do Tigray se torna um dos símbolos mais emblemáticos das tensões étnicas e de conflito de identidade nacional presente na história etíope. O conflito, iniciado no final de 2020 e encerrado com acordo de paz assinado em novembro de 2022, foi classificado como “a guerra esquecida e também a mais mortal do século 21, com cerca de 600.000 mortes de civis⁵⁶” (NARANJO, 2023).

Cabe aqui olhar para o acesso a direitos de cidadania dentro da Etiópia, que está diretamente ligada à divisão étnica presente no país.

A nacionalidade na Etiópia é estabelecida na Proclamação de 2003 sobre a Nacionalidade Etíope, que complementa as disposições sobre nacionalidade na Constituição de 1995 e substitui a lei de nacionalidade de 1930 (CITZENSHIP RIGHTS IN AFRICA INITIATIVE, 2003). Uma característica marcante da lei de cidadania na Etiópia é que, ao

⁵⁶ Tedros Adhanom, diretor-geral da OMS e etíope, classificou o conflito como a pior crise do mundo e pontuou que, mesmo a crise humanitária no Tigré sendo maior do que na Ucrânia, a cor da pele das pessoas no Tigré a torna irrelevante internacionalmente (G1, 2022).

contrário de outras leis públicas, ela não passou por revisões ou emendas recorrentes (FASSIL, 2020, p. 2).

O Quadro 6 a seguir traz as principais características contidas na Lei da Nacionalidade Etíope de 1930 e Proclamação da Nacionalidade Etíope nº 378/2003:

Quadro 6 - Comparação entre as Leis de Nacionalidade etíope.

Proclamação	2003	1930
Título conferido	Cidadão	Súdito
Princípio de determinação de nacionalidade	<i>Ius sanguinis</i>	<i>Ius sanguinis</i>
Critério de concessão de nacionalidade	Filho de pai ou mãe etíope	Filho de pai ou mãe etíope
Dupla cidadania	Proíbe, mas garante direitos para filhos de etíopes nascidos fora da Etiópia	Proíbe
Naturalização de estrangeiros	Possível a partir de 4 anos de residência, exigindo que a pessoa seja apta a se comunicar em qualquer uma das línguas das nações/nacionalidades do País.	Exige o conhecimento da língua amárica perfeitamente, falando e escrevendo fluentemente.
Nacionalidade do filho fruto de casamento misto	Os filhos de pai ou mãe etíope garantem a nacionalidade etíope	Apenas os filhos de pai etíope garantem a nacionalidade etíope
Nacionalidade de crianças nascidas no exterior	Se o pai ou a mãe forem etíopes, seus filhos também serão.	Se o pai ou a mãe forem etíopes, seus filhos também serão.

Fonte: Autoria própria (2023). Dados: MANBY (2021); FEDERAL NEGARIT GAZETA (2003); BERHANENA SELAM (1930).

A Etiópia assumiu a liderança em relação à lei de cidadania na África ao ter a primeira lei de cidadania escrita (FASSIL, 2020, p. 1). Mas a cidadania dentro do país está ligada a ideia de identidade nacional, um processo que ocorreu às custas do apagamento, marginalização e opressão de determinados grupos. Menelik II embarcou em uma expansão agressiva, às vezes brutal, para oeste e sul, subjugando e incorporando Oromo, Sidama, Gurage, Wolayta e outros grupos (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2009, p. 2).

Um dos momentos importantes para o desenvolvimento do debate sobre identidade nacional e cidadania na Etiópia reside no “desenvolvimento da Constituição da República Federal Democrática da Etiópia de 1995 (...), que criou uma mudança radical, ao conceder poderes significativos aos estados regionais da federação, bem como o direito de autogoverno a cada uma das ‘nações, nacionalidades e povos da Etiópia’” (MANBY, 2021, p. 15).

O governo do EPRDF, uma vez no poder, tentou usar uma estratégia de engenharia institucional para prevenir o conflito étnico, baseando a identificação política na filiação em grupos étnicos, ou seja, torna a identidade étnica na Etiópia a base normativa para a identificação política (SMITH, 2013, p. 79). Esse modelo, o federalismo étnico, é um importante marco para a cidadania etíope, visto que coloca tais diferenças no centro da pauta de nacionalidade e pertencimento nacional. Nesse sentido, “embora a constituição do FDRE tenha dado ao governo federal o poder de promulgar leis sobre cidadania, na prática são os governos regionais que podem definir os direitos de cidadania” (FASSIL, 2020, p. 24).

De fato, o federalismo pode ser entendido como o veículo através do qual a Constituição tentou criar uma nova ordem política e social sem alterar fundamentalmente o poder, a influência e o domínio da elite governante” (ABEBE, 2020, p. 282-283). Ainda que até os dias atuais não haja consenso se o federalismo étnico é benéfico ou não, em seu caráter normativo, “o federalismo é um afastamento radical do modelo ocidental que constrói a cidadania em uma base liberal/cívica/individual (...)” (SMITH, 2013, p.79).

Desse modo, a desigualdade entre etnias e inter etnicamente é o ponto mais delicado da cidadania etíope. Como assinala Ismagilova (2016), ainda hoje há estratificação étnica no país, refletida no fato de que a posição mais alta na sociedade sempre foi ocupada por Amhara e povos não amáricos como Tigray, Oromo, Gurage (...) os seguiram na hierarquia (n.p.). Desse modo, o acesso à cidadania ocorre de forma desigual a depender de qual grupo étnico o indivíduo pertence.

Outro aspecto relevante ao tratar de constrangimento interno se refere a como o refúgio é lido dentro da Etiópia. Nesse sentido,

em termos de narrativas de nível nacional, o envolvimento público proativo do governo federal da Etiópia tende a ser esporádico, e as questões dos refugiados raramente são cobertas pelos meios de comunicação nacionais (...). Em contraste com sua postura doméstica mais silenciosa, o governo se posicionou internacionalmente como um anfitrião acolhedor para refugiados e um ator-chave em abordagens emergentes centradas na inclusão de refugiados. A Etiópia recebeu elogios internacionais entusiásticos por suas recentes reformas, juntamente com recursos financeiros e técnicos significativos para a resposta aos refugiados (HARGRAVE, 2021, p. 2).

Ou seja, internacionalmente a postura entendida como ativa e exemplar da Etiópia concernente ao refúgio, não está em consonância com a sua conduta interna.

Ademais, de acordo com Hargrave (2021), passar a Proclamação pelo Parlamento não foi uma tarefa tão fácil, gerando um debate sobre a postura de abertura aos refugiados (p. 2.) Soma-se a isso a percepção que a sociedade etíope possui dos deslocados presentes no país. Especialmente na região de Gambella, onde as tensões em torno de etnia e demografia já são altas, vem sido registrados conflitos entre refugiados e etíopes (GRAHAM; MILLER, 2021, p. 75).

Em outras regiões, entretanto, notou-se que os laços culturais semelhantes entre alguns grupos de refugiados e a população etíope ameniza consideravelmente os possíveis conflitos entre locais e deslocados⁵⁷ (HARGRAVE, 2021). Esse aspecto está diretamente ligado ao fato de que muitos indivíduos estão mais ligados a ideia de pertencimento étnico do que de cidadão etíope. De fato, conceder maiores direitos sociais e civis a refugiados em um país que a própria ideia de cidadania é difusa não demonstra ser uma tarefa fácil. Mas, curiosamente, isso se reflete de duas maneiras distintas: regiões em que os refugiados aguçam ainda mais as tensões étnicas e identitárias, e regiões em que etíopes se sentem mais conectados aos refugiados do que a outros etíopes por conta do compartilhamento da mesma etnia com esses deslocados.

Essa relação dos cidadãos com os não-cidadãos é permeada de nuances importantes para o estudo aqui empreendido. Bauman (2017), utilizando como exemplo a França, pontua:

Ser francês (ou francesa) é uma característica (a única viável?) que situa seus compatriotas na mesma categoria das pessoas boas, nobres imaculadas e poderosas situadas no topo, simultaneamente situando-os acima de estrangeiros também miseráveis, os sem pátria recém-chegados. Os migrantes representam aquele fundo desejado que se situa mais abaixo ainda – abaixo do fundo a que *misérables* nativos foram destinados e relegados; um fundo que pode tornar a sorte de uma pessoa um pouco menos que totalmente humilhante, insustentável e intolerável. Aos migrantes se deve dizer que estão vivendo e sendo mantidos para que franceses e francesas se sintam pelo menos *chez soi*⁵⁸, para o bem ou para o mal.

⁵⁷ É preciso considerar também que, de maneira, geral, há diferença na percepção sobre os refugiados de acordo com a região e idade das dos etíopes (HARGRAVE, 2021).

⁵⁸Em casa.

Interessante pontuar que os refugiados são colocados numa subcategoria de humanidade onde estão também outros grupos marginalizados dentro do próprio Estado etíope. Ainda que alguns grupos acreditem que a presença desses deslocados os tornem mais próximos dos cidadãos de fato, não-cidadãos e cidadãos que o são apenas em seu sentido legal, paradoxalmente, estão ligados de maneira íntima.

Mas a sensação de que os refugiados podem ‘roubar’ os empregos dos nacionais, disputar por recursos escassos e de que eles seriam ‘privilegiados’ por terem acesso a programas específicos, está presente entre os etíopes, de maneira geral (HARGRAVE, 2021). A conjuntura econômica contribui significativamente para isso.

Nos últimos 15 anos, a economia da Etiópia está entre as que mais crescem no mundo, com uma média de 9,5% ao ano (THE WORLD BANK, 2022). Mas, apesar do crescimento econômico, a desigualdade e o desenvolvimento humano ainda é um desafio para o país. Nesse sentido, o Índice de Desenvolvimento Humano da Etiópia configura em 0,38, que é inferior à média da região da África Subsaariana, mas ligeiramente superior à média dos países de baixa renda (THE WORLD BANK, 2022). Em suma, a Etiópia é um país de baixa renda, onde quase um terço de sua população vive na pobreza com renda per capita anual de apenas US\$ 790 e, embora tenha experimentado um forte crescimento econômico nas últimas duas décadas, começou a desacelerar nos últimos anos (GRAHAM; MILLER, 2021, p. 17).

Levando em consideração os 3) interesses subjacentes, é preciso destacar que a Etiópia tem utilizado a reputação de país “amigável aos refugiados” (ABEBE, 2020, p. 2) para atrair prestígio internacional e, principalmente, incentivos financeiros.

O diretor geral da ARRA, em mensagem no site oficial do órgão, pontua que “acredita-se que a proclamação de refugiados recém-revisada sirva de modelo para outras nações que acolhem refugiados, uma vez que cria um ambiente legal propício para Respostas Abrangentes aos Refugiados” (ARRA, 2022b). A Etiópia se coloca de dentro para fora como um exemplo a ser seguido e esse posicionamento é corroborado por autoridades internacionais.

Em declaração, Filippo Grandi, Alto Comissário da ONU para Refugiados pontuou que: “ao permitir que os refugiados tenham a oportunidade de se integrar melhor à sociedade, a Etiópia não está apenas cumprindo suas obrigações com a lei internacional de refugiados, mas também servindo de modelo para outras nações que acolhem refugiados em todo o mundo” (ACNUR, 2019). No sítio da agência nacional de refugiados ainda está disposto: “Etiópia: uma nação acolhedora para refugiados! A proteção de refugiados e o direito de asilo

não são uma tradição nova na Etiópia, mas sim uma cultura genuína e profundamente enraizada” (ARRA, 2022b).

Desse modo, à medida que a Etiópia é um país-chave para o controle migratório europeu e tem se apresentado como um anfitrião com portas-abertas para os deslocados, conseguiu atrair vultosas quantias de recursos para o país. Tais investimentos estavam em consonância com os “planos do governo para rápida industrialização e transformação estrutural, com o ambicioso objetivo de fazer a transição da economia da Etiópia para o status de renda média baixa até 2025” (FANUEL, 2018, p. 4).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo aqui empreendido, é possível pontuar que a implicação do GCR na Etiópia tem sido relegar oficialmente para um país fragilizado, com dificuldades de reger seus próprios cidadãos, o compromisso de lidar e conceder direitos a uma enorme população refugiada.

No capítulo 1 foi possível discutir historicamente o acolhimento aos refugiados, demonstrando como a atenção dada a eles se tornou ainda mais escassa à medida que o refúgio se deslocou dos países do Norte global para o Sul. O resultado é a atual abordagem de financiamento de proteção nas regiões de origem. O capítulo ainda detalhou o regime de refugiados e a sua relação com outros regimes, visto que não são apenas as decisões do ACNUR que incidem sobre esses deslocados.

É nesse contexto que a cidadania refletida em acesso a direitos foi trazida para o debate. Sem dúvida, a cidadania legal foi historicamente um divisor de águas para a história da humanidade. Direitos deixaram de ser entendidos como sinônimo de privilégios e passaram a ser entendidos como qualidade humana. Ao fazer o apanhado histórico, ainda foi possível delinear as contradições dentro da própria cidadania, à medida que nem todos os indivíduos conseguem acessá-la em sua totalidade. Além disso, foi necessário jogar luz em como a cidadania também pode ser utilizada como forma de governo biopolítico, à medida que o acesso a direitos, incluindo o próprio direito ao reconhecimento enquanto sujeito político, com aspirações, sonhos e escolhas, não estão assegurados para aqueles que estão fora da tutela de um Estado. Sendo assim, meras vidas que devem ser afastadas a todo custo das fronteiras europeias e contidas em um país que já possui enormes dificuldades internas de assegurar direitos aos seus próprios cidadãos.

A partir disso, foi possível olhar para a Etiópia, um país piloto dessa abordagem, buscando compreender quais os avanços e desafios da implementação do Pacto Global no país, em relação, principalmente, à concessão de direitos civis e sociais para os refugiados.

Sendo assim, no último capítulo foram abordados alguns detalhes sobre a história, situação contemporânea e avanços na política de refugiados etíope. Esses aspectos são necessários para compreender as especificidades de um país que não foi colonizado e encontra-se em uma região altamente complexa.

Ao discutir o contexto dos avanços na política de refugiados etíope, que se colocou como um país de vanguarda no tema, chamando atenção internacional para sua ‘generosidade’

histórica no acolhimento aos refugiados, observou-se que os marcos legais, consolidados através do Pacto Global de Refugiados, estavam permeados de interesses de ambas as partes, que em muito pouco faz referência à generosidade e altruísmo desses países. De fato, esses atributos na Política Internacional são questionáveis, visto que os interesses domésticos são subjacentes à agenda internacional e esse ponto sempre precisa ser levado em consideração.

Os refugiados encontram refúgio com facilidade na Etiópia, mantidos historicamente em acampamentos, em sua esmagadora maioria, nas regiões fronteiriças, que também são as mais pobres do país. Entretanto, nos últimos anos, o país tem atuado na vanguarda para concessão de mais direitos a esses indivíduos. O trabalho aqui faz questão de ressaltar a dinâmica Norte-Sul desse acolhimento, em que o poder de barganha para negociar maior compartilhamento de responsabilidade é limitado, principalmente quando se leva em consideração a assimetria de poder na Política Internacional entre esses países. Dessa maneira, não é possível discutir o Pacto Global dentro de um país sem destacar como a política migratória excludente europeia de contenção da chegada de refugiados em suas fronteiras está intrínseca.

No que tange ao desenvolvimento do Pacto Global na Etiópia, é perceptível que o país conseguiu avançar nos marcos legais para a concessão de maiores direitos aos refugiados, ainda que a política para esses deslocados careça de maior detalhamento através de regulamentos e diretrizes. Entretanto, a falta de detalhamento está atrelada a tentativa de equilibrar os interesses nacionais com os compromissos assumidos internacionalmente.

Quanto ao desenvolvimento, na prática, é notável que o cenário é mais promissor do que antes da nova Proclamação, com uma parcela dos refugiados tendo acesso a alguns direitos, como matrículas em redes de ensino e cursos profissionalizantes, vacinas, contas em bancos e acesso à justiça. Todas as áreas de concessão de direitos possuem desafios a serem superados, reflexo, principalmente, da falta de coordenação interna sobre a nova Proclamação, tensões internas e, externamente, o subfinanciamento do Pacto Global no país.

Uma vez que a cidadania foi traduzida em acesso a direitos, constatou-se que refugiados e muitos etíopes compartilham a dificuldade de acessá-los, em especial, etíopes que não fazem parte das etnias preeminentes. Ou seja, no interior da cidadania, nem todos alcançam a cidadania plena, gerando uma massa de ‘subcidadãos’. Nesse aspecto é preciso enfatizar que o que precisa ser garantido aos refugiados é uma equiparação de personalidade e não de cidadania. Ou seja, não se trata necessariamente de dar direitos políticos aos estrangeiros, mas civis e sociais que os permitam viver vidas dignas, com aspirações e

escolhas e que não precisem ser contados como sujeitos apenas quando se tornam corpos naufragados.

Sendo assim, o futuro do Pacto Global na Etiópia depende, principalmente, do comprometimento da comunidade internacional em financiar a integração dos refugiados e não apenas a manutenção das necessidades básicas desses indivíduos. Também será preciso um olhar atento para as especificidades da Etiópia, um país com escassez de empregos no mercado formal, contestação dos direitos de cidadania em virtude do acesso desigual a direitos dentro do país e transição democrática. Olhar para as especificidades do país é importante para que não se repita o equívoco de criação de um projeto de geração de empregos espelhado no programa de outro país, com resultados ainda incipientes, sem levar em consideração a análise da própria conjuntura etíope para o êxito do programa, como ocorreu com o *Job Compact*.

Sem dúvida, o Pacto Global parte de um modelo de compartilhamento de responsabilidade problemático, à medida que sobrecarrega os países mais pobres. Dito isso, ainda é difuso compreender se é possível ter resultados duradouros e significativos tanto para os cidadãos etíopes quanto para refugiados através dele ou se é uma abordagem que, *per se* não tem condições de alcançar esse objetivo. O que já é claro é que ela não pretende atuar para modificar o *status quo* e que os maiores beneficiados tem sido, de fato, as elites governamentais dominantes, num processo em que os refugiados foram uma importante moeda de troca para recebimento de empréstimos financeiros. À medida que os recursos possuem como objetivo final a contenção da chegada de refugiados através do Mar Mediterrâneo, se esse objetivo não se concretiza, não é certo que a estrutura do Pacto Global consiga se manter relevante.

REFERÊNCIAS

- ABDU, Brook. **The Reporter**. Conflicts and regional leadership in the chaotic HoA. 2021. Disponível em: <<https://www.thereporterethiopia.com/article/conflicts-and-regional-leadership-chaotic-hoa>> Acesso em 15 jun. 2022.
- ABEBE, Daniel. The Ethiopian Constitution and Ethnic Federalism. **In:** GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. From Parchment to Practice: Implementing New Constitutions. Cambridge: Cambridge University Press. 2020. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/books/abs/from-parchment-to-practice/ethiopian-constitution-and-ethnic-federalism/719641BA1A36AD6D4E4B0BD42D1792AC>> Acesso em: 18 fev. 2023.
- ACNUR. **Annual Results Report 2022: Ethiopia**. 2022a. Disponível em: <<https://reporting.unhcr.org/files/2023-06/EHGL%20Ethiopia.pdf>> Acesso em: 23 abr. 2023.
- ACNUR. **Comprehensive Refugee Response Framework**. 2021a. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/comprehensive-refugee-response-framework-crrf.html>> Acesso em: 28 maio 2022.
- ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. 1951. Disponível em: <www.unhcr.org/3b66c2aa10> Acesso em: 10 jul. 2021.
- ACNUR. **Ethiopia Country Refugee Response Plan 2020-2021**. 2020a. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/documents/details/73572#:~:text=The%20Ethiopia%20Country%20Refugee%20Response,population%20groups%20in%20the%20country>> Acesso em: 20 maio 2023.
- ACNUR. **Ethiopia Country Refugee Response Plan: January 2020 – December 2021**. 2022c. Disponível em: <<https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Ethiopia%20CRP%202020-2021.pdf>> Acesso em: 26 jun. 2022.
- ACNUR. **Ethiopia Country Refugee Response Plan: January 2022 – December 2022**. 2022d. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/ethiopia/ethiopia-country-refugee-response-plan-january-2022-december-2022>> Acesso em: 3 abr. 2022.
- ACNUR. **Ethiopia Fact Sheet: December 2022**. 2023a. Disponível em: <<https://data.unhcr.org/en/documents/details/98552>> Acesso em: 14 abr. 2023.
- ACNUR. **Ethiopia GRF Pledge Progress Report**. 2021b. Disponível em: <<https://globalcompactrefugees.org/media/ethiopia-grf-pledge-progress-report>> Acesso em: 13 abr. 2022.
- ACNUR. **Ethiopia Summary Pledge Progress Report**. 2020b. <<https://reliefweb.int/report/ethiopia/ethiopia-2019-pledge-progress-report-summary>> Acesso em: 12 maio 2023.
- ACNUR. **Ethiopia**. 2022b. Disponível em: <<https://globalcompactrefugees.org/article/ethiopia>> Acesso em: 25 jun. 2022

- ACNUR. **Global Trends: Forced Displacement in 2021**. 2022c. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/brochures/62a9d1494/global-trends-report-2021.html>> Acesso em: 03 maio 2022.
- ACNUR. **Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status**. 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/legal/558a62299/guidelines-international-protection-11-prima-facie-recognition-refugee.html>> Acesso em: 26 maio 2022.
- ACNUR. **Integração local**. 2023b. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/integracao-local/>> Acesso em: 12 dez. 2022.
- ACNUR. **Protracted Refugee Situations: Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee**. 2004. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/40c982172.pdf>> Acesso em: 10 maio 2022.
- ACNUR. **Refugee Livelihoods and Economic Inclusion: 2019-2023 Global Strategy Concept Note**. 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/en-us/publications/operations/5bc07ca94/refugee-livelihoods-economic-inclusion-2019-2023-global-strategy-concept.html>> Acesso em: 15 jan. 2023.
- ACNUR. **Soluções duradouras**. 2023c. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/>> Acesso em: 12 dez. 2022.
- ACNUR. **Statement of Mr. Poul Hartling, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Informal Meeting of Permanent Representatives of African States accredited to the United Nations Office at Geneva, 14 July 1983**. 1983. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/my/what-we-do/publications/statement-mr-poul-hartling-United-nations-high-commissioner-refugees-12>> Acesso em 19 abr. 2023.
- ACNUR. **Summary Overview Document Leaders' Summit on Refugees**. 2016. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/events/conferences/58526bb24/overview-leaders-summit-on-refugees.html>> Acesso em: 25 jun. 2022.
- ACNUR. **The Global Compact on Refugees**. 2021d. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>> Acesso em 07 maio 2022.
- ACNUR. **Underfunded report: September 2022e**. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/underfunded-report#_ga=2.81708563.588038372.1675067649-155257645.1674816470> Acesso em 25 maio 2023
- ACNUR. **UNHCR report charts progress against Global Compact on Refugees**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2021/11/16/relatorio-do-acnur-mostra-progresso-do-pacto-global-para-refugiados/>> Acesso em: 20 maio 2022.
- ACNUR. **UNHCR welcomes Ethiopia law granting more rights to refugees**. 2019. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/news/press/2019/1/5c41b1784/unhcr-welcomes-ethiopia-law-granting-rights-refugees.html>> Acesso em: 13 janeiro 2023.
- ADEJUMOBI, Saheed A. **The history of Ethiopia**. London: Greenwood Press, 2007.
- ADELMAN, H. **Why Refugee Warriors are Threats**. Journal of Conflict Studies, [S. l.], v. 18, n. 1, 1998. Disponível em: <<https://journals.lib.unb.ca/index.php/JCS/article/view/11672>> Acesso em: 22 mar. 2023.

ADEPOJU, Aderanti. **The dimension of the refugee problem in Africa**. African Affairs, v. 81, n. 322, p. 21–35, 1982. Disponível em:

<<https://academic.oup.com/afraf/article-abstract/81/322/21/16611?redirectedFrom=fulltext&login=falsE>> Acesso em: 10 jan. 2022.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: O poder soberano e a Vida Nua I**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

ANDRADE, Rafaela. **A Situação de Refúgio Prolongado (SRP) de eritreus na Etiópia como expressão da vida nua**. TCC (Relações Internacionais) - Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão, p. 60. 2018.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Mário da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

ARRA. **About us**. 2022a. Disponível em: <<https://arra.et/about-us/>> Acesso em: 24 jun. 2022.

ARRA. **Message from the Director General**. 2022b. Disponível em: <<https://arra.et/>> Acesso em 24 jun. 2022.

ARRA. **Our Partners**. 2022c. Disponível em: <<https://arra.et/our-partners/>> Acesso em 24 jun. 2022.

ASSEFA, Minilik. **Refugees' right to work in Ethiopia: Prospects and Challenges**. Dissertação (Lei de Direitos Humanos). School of Law: Addis Abeba, 2020.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE FRANCESA. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão**. 1789. Disponível em: <<https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>> Acesso em: 20 jan. 2023.

ASSIS, Vinicius. **O Globo**. Pior seca em 40 anos ameaça 36 milhões de pessoas no Chifre da África. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/11/pior-seca-em-40-anos-ameaca-36-milhoes-de-pessoas-no-chifre-da-africa.ghtml>> Acesso em: 13 abr. 2023.

AWUKU, Emmanuel Opoku. **Refugee Movements in Africa and the OAU Convention on Refugees**. Journal of African Law, [S. l.], n. 39, p. 79-86, 1995. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-african-law/article/abs/refugee-movements-in-africa-and-the-oau-convention-on-refugees/AA600ED7E338C4870CB5E61B289D42ED>> Acesso em: 29 maio 2022.

BAHAR, Dany. **Brookings**. Why accepting refugees is a win-win-win formula. 2018. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/up-front/2018/06/19/refugees-are-a-win-win-win-formula-for-economic-development/>> Acesso em: 03 fev. 2023.

BARROS, Breno de Azevedo. MAGALHÃES, Breno Baía. **Direitos políticos In.:** BRAGATO, Fernanda Frizzo. O conteúdo jurídico dos Direitos Humanos: direitos civis e políticos nos instrumentos internacionais. Brasília: ENADPU, 2022. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/images/thumbnails/escola/Conteudo_Juridico_DH.pdf> Acesso em 14 mar. 2023.

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

BBC. **Haile Selassie**: Why the African Union put up a statue. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-africa-47172020>> Acesso em 04 jun. 2022.

BERHANENA SELAM. **Ethiopian Nationality Law of 1930**. 1930. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b52ac.html>> Acesso em: 03 fev. 2023.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil; MILNER, J.H.S. **The United Nations High Commissioner for Refugee (UNHCR): The politics and practice of refugee protection into the twenty-first century**. Londres: Routledge, 2008.

BETTS, Alexander. COLLIER, Paul. **Refuge: Rethinking Refugee Policy in a Changing World**. Oxford University Press: New York, 2017.

BETTS, Alexander. FRYSZER, Leon. OMATA, Naohiko. STERCK, Olivier. **Refugee Economies in Addis Ababa: Towards Sustainable Opportunities for Urban Communities**. 2019. Disponível em: <<https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/refugee-economies-in-addis-ababa-towards-sustainable-opportunities-for-urban-communities>> Acesso em: 25 jun. 2022.

BETTS, Alexander. MILNER, James. The Externalisation of EU Asylum Policy: The Position of African States. **Centre on Migration, Policy and Society: Working Paper**, n. 36, 2006. Disponível em: <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/WP-2006-036-Betts-Milner_EU_Asylum_Policy_Africa.pdf> Acesso em: 05 jul. 2022.

BITENCOURT, Aline Gabriel. A construção histórica do conceito de cidadania. **Revista Maiêutica**, Indaial, v. 5, n. 01, p. 7-15, 2017. Disponível em: <http://publicacao.uniasselvi.com.br/index.php/FST_EaD/article/view/1654> Acesso em: 15 jan. 2023.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Nação, Estado e Estado-nação**. 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.21.Na%C3%A7%C3%A3o.Estado.Estado-Na%C3%A7%C3%A3o-Mar%C3%A7o18.pdf>> Acesso em: 15 jul. 2021

BRITO; Wladimir. Do estado da construção à desconstrução do conceito de Estado-nação. **Revista da História das Ideias**, [S.l.], v. 26, p. 259-206, 2005.

CAMARGO, Suzana. **A crise dos refugiados imortalizada para sempre no fundo do mar**. 2016. Disponível em: <<https://conexoplaneta.com.br/blog/a-crise-dos-refugiados-imortalizada-para-sempre-no-fundo-do-mar/>> Acesso em: 10 fev 2023.

CARDOSO, N. C. F.; DA CONCEIÇÃO, G. G.; SARDO, I. E. **Ascensão regional etíope: a Política Externa de Mengistu Hailé Mariam a Abiy Ahmed Ali**. Revista Brasileira de Estudos Africanos, Porto Alegre, v. 6, n. 11, p. 7-10, 2021. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/index.php/rbea/article/view/110655>> . Acesso em: 6 jun. 2022.

CARVALHO, Josiane Rocha. **Etiópia: papel regional e desafios para o desenvolvimento**. TCC (Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 76. 2013. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/96555>> Acesso em: 20 jun. 2022.

CHANG, H.-J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CITIZENSHIP RIGHTS IN AFRICA INITIATIVE. **Ethiopia**. Disponível em: <<http://citizenshiprightsafrika.org/east-africa/ethiopia/>> Acesso em: 10 fev. 2023.

COSTA, M.I.S. IANNI, A.M.Z. **Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica**. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, 2018.

DELFIM, Rodrigo Borges. **Lampedusa, a porta da Europa**. 2016. Disponível em: <<https://migramundo.com/lampedusa-a-porta-da-europa/>> Acesso em 12 jan. 2022.

DIEKHANS, Antje. **DW**. 20 anos de independência da Eritreia, a "Coreia do Norte" de África. 2013. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/20-anos-de-independ%C3%Aancia-da-eritreia-a-coreia-do-norte-de-%C3%A1frica/a-16913466>> Acesso em: 24 jun. 2022.

DINKALEM, Surafel. Creating economic opportunities for refugees: why refugees in Ethiopia are refusing their right to work and integration? **Abyssinia Blog**, Addis Abeba, 15 de setembro. 2021. Disponível em: <<https://www.abyssinialaw.com/blog-posts/item/1974-creating-economic-opportunities-for-refugees-why-refugees-in-ethiopia-are-refusing-their-right-to-work-and-integration>> Acesso em: 14 maio 2022.

DINKALEM, Surafel. **Refugee Proclamation No. 1110/2019**: The right to work of refugees, is it possible to implement? Abyssinia Blog, Addis Abeba, 07 de abril. 2020. Disponível em: <<https://www.abyssinialaw.com/blog-posts/item/1923-refugee-proclamation-no-1110-2019-the-right-to-work-of-refugees-is-it-possible-to-implement>> Acesso em: 24 jun. 2022.

DURÃO, Gustavo de Andrade. **Intelectuais africanos e pan-africanismo**: uma narrativa pós-colonial. Tempo e Argumento, Florianópolis, v. 10, n. 25, p. 212 – 242, 2018. Disponível em: <<https://revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180310252018212>> Acesso em: 15 jun. 2022.

DW. **Etiópia**: Crise alimentar força "trégua" no conflito em Tigray. 2022. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/eti%C3%B3pia-crise-alimentar-for%C3%A7a-tr%C3%A9gua-no-conflito-em-tigray/a-61268970>> Acesso em: 12 jun. 2022.

DW. Mediterrâneo é a 'fronteira mais mortal do mundo', segundo a Organização Internacional para Migrações. 2017. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/mediterr%C3%A2neo-%C3%A9-a-fronteira-mais-mortal-do-mundo-diz-oim/a-41528935>> Acesso em: 20 fev. 2023.

DW. ONU aprova pacto global sobre refugiados. 2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/onu-aprova-pacto-global-sobre-refugiados/a-46778922>> Acesso em: 03 jan. 2023.

ELBAGIR, Nima; ARVANITIDIS, Barbara; MACKINTOSH, Eliza. **CNN**. Eritrean troops disguised as Ethiopian military are blocking critical aid in Tigray. 2021 Disponível em: <<https://us.cnn.com/2021/05/12/africa/tigray-axum-aid-blockade-cmd-intl/index.html>> Acesso em: 20 jun. 2022.

ETIÓPIA. **Directive No. 01/2019 Directive to Determine Conditions for Movement and Residence of Refugees Outside of Camps**. 2019. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/609f1b924.html>> Acesso em: 18 abr. 2023.

ETIÓPIA. **Refugee Proclamation nº 1110/2019 de 27 de Fevereiro de 2019**. Federal Negaritgazeta of the Federal Democratic Republic of Ethiopia. Addis Ababa, 25th Year No. 38, 2019.

ETIÓPIA. **Refugee Proclamation nº 409/2004 de 19 de Julho de 2004**. Federal Negaritgazeta of the Federal Democratic Republic of Ethiopia. Addis Ababa, 10th Year No. 54, 2004.

EUROPEAN INVESTMENT BANK. **EIB President pledges support for “Jobs Compact” in Ethiopia tackling migration and refugee challenge**. 2016. Disponível em: <<https://www.eib.org/en/press/all/2016-212-european-investment-bank-president-pledges-support-for-jobs-compact-in-ethiopia-tackling-migration-and-refugee-challenge>> Acesso em: 13 maio 2022.

FANUEL, Senidu. **Ethiopia Jobs Compact Project**. 2018. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/580241499855149882/Ethiopia-Jobs-Compact-Project>> Acesso em: 10 set. 2022.

FANUEL, Senidu. World Bank. **“Ethiopia Jobs Compact Project”**. 2018. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/580241499855149882/Ethiopia-Jobs-Compact-Project> Acesso em: 16 abr. 2022.

FASSIL, Zecharias. **Report on citizenship law: Ethiopia**. 2020. Disponível em: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/66827/RSC_GLOBALCIT_CR_2020_9.pdf> Acesso em: 10 fev. 2023.

FEDERAL NEGARIT GAZETA. **Ethiopian Nationality Proclamation No. 378/2003**. 2003. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/409100414.html>> Acesso em 18 fev. 2023.

FERNANDÉZ, Marta. O Cosmopolitismo Kantiano: Universalizando o Iluminismo. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 417-456, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cint/a/hhMCC5VrYz8kKpDGjyTQMRq/>> Acesso em 13 jul. 2022.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FREIRE-MAIA, Newton. **A ciência por dentro**. 7.ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

G1. **No 'pior conflito do mundo', forças aéreas da Etiópia atacam região do próprio país e matam ao menos 17; entenda**. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/08/26/na-pior-crise-do-mundo-regiao-na-etiofia-e-atingida-por-ataque-das-forcas-aereas-do-proprio-pais-entenda.ghtml>> Acesso em: 12 janeiro 2023.

GORMAN, R. F. Beyond ICARA II: Implementing Refugee-Related Development Assistance. **International Migration Review**, [S.l.], v. 20, n. 2, p. 283-298, 1986. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2546036>> Acesso em: 25 out. 2022.

GOTTWALD, Martin. **Burden sharing and refugee protection**. Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. Nova Iorque: Oxford University Press, 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Martin-Gottwald-2/publication/360486138_Burden_sharing_and_refugee_protection/links/627a54e2107cae291999820c/Burden-sharing-and-refugee-protection.pdf> Acesso em: 20 nov. 2023.

GRAHAM, Jimmy; Sarah, MILLER. **From Displacement to Development: How Ethiopia Can Create Shared Growth by Facilitating Economic Inclusion for Refugees**. 2021. Disponível em: <<https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/60c7959f83c9e30424d56695/1623692708140/Displacement-to-Development-How-Ethiopia-Can-Create-Shared-Growth.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2023.

HABERMAS, Jürgen. Citizenship and a National Identity. **In: STEENBERGEN, Bart van (Ed.). The Condition of Citizenship**. Londres: Sage Publications, 1994.

HALAKHE, Abdullahi Boru. **Al Jazeera**. African nations have heard talk of democracy before from the likes of Museveni and Afwerki. Will Abiy be different? 2018. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/opinions/2018/7/10/are-ethiopians-blinded-by-abiymania>> Acesso em: 16 jun. 2022.

HARGRAVE, Karen. **Public narratives and attitudes towards refugees and other migrants**: Ethiopia country profile. 2021. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/5cfe2c8927234e0001688343/t/617fbb4434bfa5301ceca971/1635760967544/HMI_Ethiopia_country_profile_v2.pdf> Acesso em: 20 jun. 2022.

HENDERSON, Errol. A. **Hidden in plain sight**: Racism in international relations theory. Cambridge Review of International Affairs, [S.l.], v. 26, n. 1, p. 71–92, 2013. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557571.2012.710585>> Acesso em: 18 jan. 2023.

HEPWORTH, Kate. Topologies of citizenship. **In**: ISIN, Engin. F. NYERS, Peter. Routledge Handbook of Global Citizenship Studies. New York: Routledg, 2014.

HOBBS, Tomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Coleção os Pensadores. 4º ed., Nova Cultural, 1988.

HYNDMAN, Jennifer. Global Compacts or containment? Geopolitics by design. **In**: AL-HARITHY, Howayda. Urban Recovery: Intersecting Displacement with Post War Reconstruction. London: Routledge, 2021. Disponível em: <<https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003091707-2/global-compacts-containment-jennifer-hyndman>> Acesso em 20 maio 2022.

HYNDMAN, Jennifer. **Managing Displacement Refugees and the Politics of Humanitarianism**. Minnesota: University of Minnesota Press, 2000.

HYNDMAN, Jennifer. REYNOLDS, Johanna. **Introduction**: Beyond the Global Compacts. Refuge: Canada's Journal on Refugees. [S. l.], v. 36, n. 1, p. 66-7, 2020. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/48648737#metadata_info_tab_contents> Acesso em: 01 maio 2022.

INTERNATIONAL AMNESTY. **The human cost of Fortress Europe**: human rights violations against migrants and refugees at Europe's borders. 2014. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur05/001/2014/en/>> Acesso em: 20 maio 2022.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **Ethiopia**: ethnic federalism and its discontents. 2009. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/4aa4c0c82.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2023.

INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE. **New Responses to the Refugee Crisis**: Promises and Challenges in Ethiopia: A case study of World Bank financing for refugee hosting nations. 2018. Disponível em: <<https://www.rescue.org/sites/default/files/document/3285/ethiopiacasestudy.pdf>> . Acesso em: 02 abr. 2022.

ISIN, Engin. F. NYERS, Peter. Introduction: Globalizing citizenship studies. **In**: ISIN, Engin. F. NYERS, Peter. Routledge Handbook of Global Citizenship Studies. New York: Routledg, 2014.

ISMAGILOVA, Roza. **Ethiopia**: ethnicity, federalism and antiquity. 2016. Disponível em: <<http://storiaefuturo.eu/ethiopia-ethnicity-federalism-and-antiquity/>> Acesso em: 10 fev. 2023.

JEFFREY, James. **DW**. O passado comunista da Etiópia. 2016. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/o-passado-comunista-da-eti%C3%B3pia/g-36705375>> Acesso em: 15 maio 2022.

JONES, Chris. LANNEAU, Romain; MACCANICO, Yasha. 2022. **Access denied: Secrecy and the externalisation of EU migration control**. Disponível em: <https://eu.boell.org/sites/default/files/2023-03/secrecy_externalisation_migration_web.pdf> Acesso em 13 abr. 2023.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

KHAN, Fatima; SACKYFIO, Cecile. What Promise Does the Global Compact on Refugees Hold for African Refugees? **International Journal of Refugee Law**, [S.l.], v. 30, n. 4, p. 696–698, 2018. Disponível em:

<

<https://www.researchgate.net/publication/345485427_What_Promise_Does_the_Global_Compact_on_Refugees_Hold_for_African_Refugees> Acesso em: 20 janeiro 2023.

KRISTEVA, Julia. **Estrangeiros para nós mesmos**. Trad. Maria Carlota Carvalho Gomes. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

LEGRAIN, Philippe. **Refugees are not a burden but an opportunity**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/migration/refugees-are-not-a-burden-but-an-opportunity.htm>> Acesso em: 03 jan. 2023.

LOIS, Cecília Caballero. A gênese da exclusão: o lugar da mulher na Grécia antiga. Santa Catarina: **Revista Sequência** – PPGD UFSC, v. 20, n. 38, pp. 125-134. 1999. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15515/1407>> Acesso em: 29 jul. 2021.

LYONS, Scott. Joint Declaration of Peace and Friendship between Eritrea and Ethiopia. **International Legal Materials**, [S. l.], v. 58, n. 1, p. 237-239, 2019.

MANBY, Bronwen. **Citizenship and Statelessness in the Horn of Africa**. 2021. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/61c97bea4.html>> Acesso em: 2 março 2023.

MAPLE, Nicholas; REARDON-SMITH, Susan. BLACK, Richard. **Immobility and the Containment of Solutions: Reflections on the Global Compacts, Mixed Migration and the Transformation of Protection**. **Interventions**, v. 23, n. 2, [S.l.], p. 326-347, 2020. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369801X.2020.1845775>> Acesso em: 4 fev. 2023.

MARQUES, Alexandre Kohlrausch. “**A questão Ítalo-Abissínia**”: os significados atribuídos à invasão italiana à Etiópia, em 1935, pela intelectualidade gaúcha. Dissertação (História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, p. 263. 2008. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/17233/000712497.pdf?sequence=1>> Acesso em 31 maio 2022.

MARTINS, Filipe. O conceito de cidadania e as suas contradições. **In.:** SANTOS, C. L. PARENTE. J. RIBEIRO. PONTES, Â. (coords.) **Promoção da Saúde: Da investigação à prática**. Lisboa: Sociedade Portuguesa de Psicologia da Saúde, p. 66-68, 2015. <https://www.sp-ps.pt/uploads/publicacoes/135_c.pdf#page=66> Acesso em: 10 jan. 2023.

MARU, Mehari Taddele. **A Regional Power in the Making: Ethiopian Diplomacy in the Horn of Africa**. Disponível em: <<https://www.africaportal.org/publications/regional-power-making-ethiopian-diplomacy-horn-africa/>> Acesso em 13 jun. 2022.

MARX, Anthony W. The Nation-State and Its Exclusions. **Political Science Quarterly**, [S. l.], v. 117, n.1, p.103-126, 2002. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.2307/798096>> Acesso em: 12 fev. 2022.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista**. 5.ed. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1999.

MEHAN, Shalini. **From care and maintenance to self-reliance: sustainable business model connecting malian refugee artisans to swiss markets using public-private partnerships**. 2016. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/582346e07.pdf>> Acesso em: 10 fev. 2023.

MELO, Getúlio Costa. **Evolução histórica do conceito de cidadania e a Declaração Universal dos Direitos do Homem**. 2014. Disponível em: <<https://getulio.jusbrasil.com.br/artigos/112810657/evolucao-historica-do-conceito-de-cidadania-e-a-declaracao-universal-dos-direitos-do-homem>> Acesso em: 15 já. 2023.

MILKIAS, Paulos. **Ethiopia**. California: ABC-CLIO, 2011.

MILLER, Sarah Deardorff. The GCR and the Role of Development Actors with Refugees: A Game-Changer, or More of the Same? **International Migration**, [S. l.], v. 57, n. 6, p.173-187, 2019. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/action/showCitFormats?doi=10.1111%2Fimig.12633>> Acesso em: 12 ago. 2021.> Acesso em: 12 ago. 2021.

MILNER, James H. S. **Refugees, the state and the politics of asylum in Africa**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.

MLAUZI Kate; SMALL Michelle. Is the Global Compact on Refugees Fit for Africa's Purposes? **South African Institute of International Affairs**, [S. l.], n. 302, 2019. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep25889.pdf?refreqid=excelsior%3A22219fe6698bd9431b3c6ae10952b047&ab_segments=0%2Fbasic_phrase_search%2Fcontrol&origin=&initiator=>> Acesso em: 10 fevereiro 2023.

MOULIN, Carolina. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: Refugiados e a política do protesto. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S. l.] v. 26, n.76, p. 145-155, 2011. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10719120008>> Acesso em 10 maio 2023.

MURILLO, Juan Carlos. Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados. **Sur - Revista Internacional Direitos Humanos**, [São Paulo], v. 6, n. 10, p. 120–37, 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sur/a/5srPksPXhdVGrHjhTzSfsm/?format=pdf&lang=en>> Acesso em: 12 maio 2023.

NARANJO, José. El País. **Ethiopia's forgotten war is the deadliest of the 21st century, with around 600,000 civilian deaths**. 2023. Disponível em: <<https://english.elpais.com/international/2023-01-27/ethiopias-forgotten-war-is-the-deadliest-of-the-21st-century-with-around-600000-civilian-deaths.html>> Acesso em: 12 dezembro 2022.

NATIONAL CATHOLIC WELFARE CONFERENCE. **Letter to Amleto Cicognani with enclosed pamphlet, "A Technique for Fighting Communism in the USA"** American

Catholic History Classroom. Disponível em: <<https://cuomeka.wrlc.org/items/show/586>> Acesso em: 17 nov. 2022.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Cidadania, crise e reforma democrática do Estado. **Perspectivas**, São Paulo, v. 22, p. 61-84, 1999. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2088>> Acesso em: 29 jul. 2021.

OIT. **Decent work.** 2023. Disponível em: <<https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>> Acesso em: 2 fev. 2023.

ONU. **Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes de 19 de setembro.** 2016. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/57e39d987>> Acesso em: 07 jan. 2022.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>> Acesso em: 18 dez. 2022.

ONU. **Global Compact on Refugees.** 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5c658aed4>> Acesso em: 18 jan. 2022.

ONU. **New York Declaration for Refugees and Migrants.** 2016. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/57e39d987>> Acesso em: 13 jan. 2022.

OPEN DEMOCRACY. **After the 'migration crisis': African responses to the EU's agenda.** 2020. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/en/beyond-trafficking-and-slavery/after-migration-crisis-african-responses-eus-agenda/>> Acesso em: 20 maio 2022.

OUA. **Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África. Adis-Abeba, 6ª sessão ordinária, 10 de setembro de 1969.** Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/imig.12633>> Acesso em: 14 nov. 2021.

PALACIOS-ARAPILES, Sara. **Unfolding Africa's Impact on the Development of International Refugee Law.** *Journal of African Law*, London, v. 1, n. 65, p. 9-33, 2021. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-african-law/article/unfolding-africas-impact-on-the-development-of-international-refugee-law/4E89F4CA1D226C20A14A5CEDD932753E>> Acesso em: 20 maio 2022.

PEIXOTO, Cláudia Carneiro; LOBATO, Anderson O. C. **Pensar a cidadania em Hannah Arendt: direitos a ter direitos.** 2013. Disponível em: <https://direito.furg.br/images/stories/LIVROS/DIREITOS_SOCIAIS_FUNDAMENTAIS/04Peixoto2013_DSf.pdf> Acesso em: 12 jan. 2023.

PLAUT, Martin. **Understanding Eritrea: inside Africa's most repressive State.** New York: Oxford University Press, 2016.

RAMME, Oliver. **DW.** 6 de maio de 1936. 2016. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/1936-tropas-italianas-ocupam-adis-abeba/a-312537>> Acesso em: 04 jun. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. **In.:** André de Carvalho, RAMOS; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

RELIEF WEB. **The Jordan Compact: A New Holistic Approach between the Hashemite Kingdom of Jordan and the International Community to deal with the Syrian Refugee Crisis.**

2016. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/jordan/jordan-compact-new-holistic-approach-between-hashemite-kingdom-jordan-and>> Acesso em 20 maio 2023.

REZENDE FILHO, Cyro de Barros; CÂMARA NETO, Isnard de Albuquerque. A evolução do conceito de cidadania. **Revista de Ciências Humanas da UNITAU**, [S/l], v. 7, n. 2, 2001. Disponível em: <<https://www.academia.edu/download/33277219/aevolucao-N2-2001.pdf>> Acesso em: 12 jan. 2023.

RODRIGUES, João Campos. **Jornal i**. Etiópia- Eritreia. Por trás do acordo de paz que valeu um prêmio Nobel. 2019. Disponível em: <<https://online.sapo.pt/artigo/676341/etiopia-eritreia-por-tras-do-acordo-de-paz-que-valeu-um-premio-nobel>> Acesso em 16 jun. 2022.

RRS. **IKEA Foundation CEO Per Heggnes visits Hawassa Industrial Park**. 2017. Disponível em: <<https://rrs.et/ikea-foundation-ceo-per-heggenes-visits-hawassa-industrial-park/>> Acesso em: 20 maio 2023.

RUTINWA, Bonaventure. “Relationship between the 1951 Refugee Convention and the 1969 OAU Convention on Refugees”. **In**: TÜRK, Volker; EDWARDS, Alice; WOUTERS, Cornelis. *Flight from Conflict and Violence: UNHCR’s Consultations on Refugee Status and Other Forms of International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

RYGIEL, Kim. In life through death: Transgressive citizenship at the border. **In**: ISIN, Engin., F. NYERS, Peter. *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*. New York: Routledg, 2014.

SAMUEL HALL CONSULTING. **Out of camp policy**: Living Out of Camp: alternative to camp-based assistance for Eritrean refugees in Ethiopia, 2014. Disponível em: <<https://static1.squarespace.com/static/5cfe2c8927234e0001688343/t/5d5294e624fd2f000152d679/1565693209831/Living-Out-of-Camp-Alternative-to-Camp-based-Assistance-in-Ethiopia.pdf>> Acesso em: 20 jun. 2022.

SANDES-FREITAS, V. E. V. de. Qual o Lugar do Caso nas Ciências Sociais?. **Revista Conexão Política**, v. 4, n.2, p. 67-82, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KFWXKW9VQNmQTt7BZpsV4rx/?lang=pt&format=pdf>> Acesso em: 03 jan. 2022.

SANTOS, Boaventura de Souza. Modernidade, identidade e a cultura de fronteiras. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 38, p. 11-29, 1993. Disponível em <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Modernidade%20Identidade%20Fronteira_TempoSocial1994.pdf> Acesso em: 25 jul. 2021

SENGUPTA, Somini. **The New York Times**. Can Ethiopia’s New Leader, a Political Insider, Change It From the Inside Out? 2018. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2018/09/17/world/africa/ethiopia-abiy-ahmed.html>> Acesso em: 13 jun. 2022.

SILESHI, Mantegaftot. **DW**. Rainha de Sabá: Uma viagem em busca do conhecimento. 2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/rainha-de-sab%C3%A1-uma-viagem-em-busca-do-conhecimento/a-44487846>> Acesso em: 29 maio 2022.

SILVA, Karine de Souza. Esse silêncio todo me atordoa: A surdez e a cegueira seletivas para as dinâmicas raciais nas Relações Internacionais. **RIL Brasília**, v. 58, n. 229, p. 37-55, 2021. Disponível em:

<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/171059/esse_silencio_atordoa_silva.pdf> Acesso em 18 fev. 2023.

SMITH, Lahra. **Making Citizens in Africa: Ethnicity, Gender, and National Identity in Ethiopia**. Cambridge: Cambridge University Press. 2013. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/books/abs/making-citizens-in-africa/historical-context-for-modern-ethiopian-citizenship/97797A405F4579DF0FA74BDD66DA2843>> Acesso em: 10 fev. 2023.

SOUSA, Suzyanne Valeska Maciel. **Apartados: Refúgio entre Regras e Fronteiras**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais). Universidade Federal da Paraíba: João Pessoa, 2020.

SOUZA, Elderlan. Etiópia: do Nobel da Paz ao Sangue. **Youtube**, 16 de novembro de 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=JIN17mQPck0>> Acesso em: 25 maio 2022.

STATISTA RESEARCH DEPARTMENT. **Number of recorded deaths of migrants in the Mediterranean Sea from 2014 to 2022**. 2023. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/1082077/deaths-of-migrants-in-the-mediterranean-sea/>> Acesso em 23 fev. 2023.

STEDMAN Stephen John; TANNER, Fred. Refugees as Resources in War. **In: STEDMAN, Stephen John. TANNER, Fred. Refugee Manipulation: War, Politics, and the Abuse of Human Suffering**. Brookings Institution Press. 2003

TADESSE ABEBE, Tsion. **Civil Society Input to EU-Africa Cooperation on Migration: the case of Ethiopia**. Institute for Security Studies. 2020. Disponível em: <<https://ecre.org/wp-content/uploads/2020/02/Working-Paper-09-Ethiopia-Final.pdf>> Acesso em: 03 maio 2022.

TALUKDER, Md. Noorunnabi; SHOHAG, Abdullah Al Mahmud; HAQUE, Eashita; HOSSAIN, Md. Irfan. FALCONE, Joseph. **Economic opportunities for refugees: Lessons from five host countries**. 2021. Disponível em: <https://knowledgecommons.popcouncil.org/cgi/viewcontent.cgi?article=2585&context=departments_sbsr-pgy> Acesso em: 20 jan. 2023.

TEFERRA, Zelalem. **Delimiting the Normative Terrain of Refugee Law: A Critical Appraisal of the Ethiopian Refugee Proclamation No. 409/2004**. International Law Series, Addis Ababa University, 2017. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3243764>> Acesso em: 22 jun. 2022.

THE ECONOMIST. **Ethiopia is losing friends and influence**. 2022. Disponível em: <<https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2021/10/09/ethiopia-is-losing-friends-and-influence>> Acesso em: 19 jun. 2022.

THE NOBEL PRIZE. **Award ceremony speech**. 2019. Disponível em: <<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2019/ceremony-speech/>> Acesso em: 07 jun. 2022.

THE NOBEL PRIZE. **Statement by the Chair of the Norwegian Nobel Committee**. 2022. Disponível em: <<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2019/statement/>> Acesso em: 07 jun. 2022.

THE WORLD BANK. **The World Bank in Ethiopia**. 2022. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/country/ethiopia/overview#1>> Acesso em: 20 maio 2022.

THE WORLD BANK. **World Bank Group Statement on Current Situation in Ethiopia**. 2022. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/03/05/world-bank-group-statement-on-current-situation-in-ethiopia>> Acesso em: 13 janeiro 2023.

TÜRK, Volker. The Promise and Potential of the Global Compact on Refugees. **International Journal of Refugee Law**, [S.l.], v. 30, n. 4, p. 575–583, 2018. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ijrl/article/30/4/575/5310191>> Acesso em: 20 jan. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Comissão Europeia. EU emergency trust fund for Africa**. 2022. Disponível em: <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/horn-africa/ethiopia/ethiopia-job-compact-sector-reform-and-performance-contract_fr> Acesso em: 10 jun. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho e ao Banco Europeu de Investimento relativo ao estabelecimento de um novo Quadro de Parceria com os países terceiros ao abrigo da Agenda Europeia da Migração, 7 jun. 2016**. 2016. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0385>> Acesso em: 27 abr. 2022.

VEMURU, Vemuru. SARKAR, Aditya. WOODHOUSE, Andrea Fitri. **Impact of Refugees on Hosting Communities in Ethiopia: a social analysis**. 2021. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/ethiopia/impact-refugees-hosting-communities-ethiopia-social-analysis>> Acesso em: 18 mar. 2023.

WALDELY, Aryadne Bittencourt; TOLEDO DE SOUZA, Fabricio; THEUBET, Matteo Louis Raul Meirelles; TAVARES, Natalia Cintra de Oliveira. NEPOMUCENO, Raísa Barcellos. O Migração como crime, êxodo como liberdade. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, [S. l.], v. 23, n. 45, p. 235–247, 2015. <<https://www.scielo.br/j/remhu/a/hmGC6f6qRWLcqSb7BVZDQ4d/?lang=pt>> Acesso em: 10 fev. 2023.

WILHELM, Jan-Philipp. **DW**. Milagre econômico com crise perene na Etiópia. 2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/milagre-econ%C3%B3mico-com-crise-perene-na-eti%C3%B3pia/a-42026401>> Acesso em: 16 jun. 2022.

WILSON, Jackie. **DW**. Haile Selassie: O "Leão Etíope da Judeia". 2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/haile-selassie-o-le%C3%A3o-et%C3%ADope-da-judeia/a-44385084>> Acesso em: 28 maio 2022.

WOLDEMARIAM, Yohannes. **Is there a way out from ethiopia's crisis of governance?** <<https://www.cetri.be/Is-there-a-way-out-from-Ethiopia-s?lang=fr>> Acesso em 12 maio 2022

WUILBERCQ, Emeline. **Thomson Reuters Foundation**. Full of promise? Refugees in Ethiopia impatient for right to work. 2019. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-ethiopia-refugees-jobs-idUSKBN1Y9298>>. Acesso em: 03 maio 2022.

ZOLBERG Aristide R; SUHRKE, Astri; AGUAYO, Sergio. **Escape from violence: conflict and the refugee crisis in the developing world**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1989.