

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017

GT-5 – Política e Economia da Informação

A CONSTRUÇÃO DE REGIMES DE INFORMAÇÃO SOBRE REFUGIADOS

Bruno Macedo Nathansohn (Instituto Brasileiro de Informação e Tecnologia - IBICT)

Arthur Coelho Bezerra (Instituto Brasileiro de Informação e Tecnologia - IBICT)

THE CONSTRUCTION OF THE REGIMES OF INFORMATION ON REFUGEES

Modalidade da Apresentação: Comunicação Oral

Resumo: Entre os anos 2010 e 2015, a burocracia estatal brasileira começou a desenvolver mecanismos informacionais para tratar da questão da mobilidade humana, principalmente com relação aos refugiados. Nesse período, houve um crescimento estimado em quase 3.000% no número de imigrantes em busca de refúgio e asilo político, desafiando a tradicional estrutura de controle migratório brasileiro por um tipo de imigração que depende de respostas rápidas e eficientes por parte do Estado, como na emissão de documentos para regularização social e civil, na criação de políticas públicas de integração social e no suporte jurídico para o acesso aos serviços públicos. Este trabalho é um relato de pesquisa sobre a situação da política de informação no sistema de refúgio brasileiro, considerando-a como parte desse sistema. O objetivo é analisar a construção do regime de informação no sistema de refúgio internacional, estabelecendo a relação entre as iniciativas de Paul Otlet e La Fontaine, na área da Ciência da Informação, com o papel exercido por Fridtjof Nansen à frente da Secretaria Geral da Liga das Nações quando foi lançado o passaporte que levou seu nome. O recorte teórico-metodológico apresenta o histórico de formação do sistema de refúgio brasileiro, à luz dos direitos humanos na América Latina; e o desenvolvimento de uma análise macro-política que apresente a formação do regime global de políticas de informação como parte da gestão do refúgio. Como se trata de uma pesquisa em andamento, não há resultados a serem apresentados, porém considerações parciais em torno de leituras e reflexões realizadas pelo autor até esse momento. Concluímos o presente trabalho destacando que os sistemas de informação para refugiados foram construídos tendo em vista o difícil equilíbrio entre a conquista e observância de um conjunto de direitos humanos e as preocupações de governos em relação a questões de segurança nacional.

Palavras-Chave: Política de informação. Regime de informação. Mobilidade humana. Sistema de refúgio. Direitos humanos.

Abstract: Between the period of 2010 and 2015, the Brazilian bureaucracy started to develop informational mechanisms to treat the situation of human mobility, mainly in relation with refugees. At this time, there was an estimated increasing around 3.000% in the entrance of immigrants in the search of refuge and political asylum, challenging the traditional structure of the Brazilian migratory control by a new sort of immigration that depends today on an immediate and efficient response

from the State, such as the emission of documents for social and civil regularization, for the creation of public policies aiming at social integration and the juridical support to the access of public services. This work is a report of a research experience about the situation of information policy in the Brazilian system of refuge, considering it as part of this system. The objective is to analyze the construction of the regime of information in the international system of refuge, establishing the relationship between Paul Otlet and Henri Lafontaine's initiatives, which contributed years later for the creation of the area of Information Science, with the role exerted by Fridtjof Nansen as the head of the General Secretariat of the League of Nations when was launched the passport that carried his name. The theoretical-methodological frame presents the history of the building of the Brazilian refuge system, in the shed of the human rights in Latin America, and the development of a macro-political analysis that presents the formation of the global regime of information policies, considering it as a part of the refuge management. We conclude this work highlighting that the information systems for refugees were built in the view of a complex equilibrium between the gains and observance of a set of human rights and the concerns of governments in relation with the situations of national security.

Keywords: Information policy. Regime of information. Human mobility. Refugee system. Human Rights.

1 INTRODUÇÃO

O século XXI iniciou-se sob o signo da tensão, da vigilância, do controle e do conflito permanentes, embora muito de sua dinâmica se deva a processos originados nos anos 1990, como as “intervenções humanitárias” nos Bálcãs, a Guerra do Golfo e o genocídio em Ruanda, que resultou em conflitos no Congo Belga (antigo Zaire). Uma série de atentados perpetrados por grupos de diferentes colorações, classificados como ações de terrorismo, andam *pari passu* às intervenções militares de grandes potências sobre suas tradicionais regiões coloniais, desencadeando movimentos migratórios em massa ao redor do globo. Países como Líbia, Iraque, Afeganistão e Síria apresentam-se como epicentros desse processo.

No Brasil, entre os anos de 2010 e 2015, a burocracia estatal começou a desenvolver mecanismos informacionais para tratar da questão da mobilidade humana, principalmente com relação aos refugiados. Nesse período, houve um crescimento estimado de 2.868% no número de imigrantes em busca de refúgio e asilo político, desafiando a tradicional estrutura de controle migratório brasileiro por um tipo de imigração que depende de respostas rápidas e eficientes por parte do Estado, como em casos de emissão de documentos para regularização social e civil, na criação de políticas públicas de integração social e no suporte jurídico para o acesso aos serviços públicos.

Entretanto, não se pode pensar sobre a situação brasileira sem relacioná-la à complexidade, ou os múltiplos aspectos que cercam a definição da informação como elemento de análise para a gestão global do refúgio e, particularmente, para o Sistema Americano de Direitos Humanos que vem se reestruturando, principalmente entre países sul-americanos, ganhando novos atores e estabelecendo uma agenda não tão coesa e estável ao longo dos últimos 70 anos, em que pesem as diversas inovações político-jurídicas (como o instituto do asilo).

Toda a dinâmica que se originou desse processo encontra na informação um dispositivo fundamental para o tratamento humanitário. Entretanto, a questão informacional não é um fenômeno novo, ou mesmo que seja o atributo de uma sociedade, de acordo com alguns autores que a denominam de “sociedade da informação”. Ela se estrutura como uma construção social, por vários tipos de relações de poder. A informação como um tipo de poder faz parte do conjunto analítico de Sandra Braman (2006), que estabelece uma taxonomia com

a pretensão de compreender as diversas formas pelas quais se definem o comportamento humano.

No campo dos direitos humanos, uma das noções mais marcantes no mundo contemporâneo sobre a definição de informação foi a iniciativa de Paul Otlet (1868-1944) e Henry La Fontaine (1854-1943) que, juntos, pensaram e tentaram colocar em prática um grande sistema que pudesse ser acessado por toda a humanidade, como um verdadeiro sistema universal (RAYWARD, 1975).

Práticas de sistematização e classificação da informação, com o objetivo de contribuir para a transformação de um mundo em busca de estabilidade, demonstram bem o quanto as preocupações de Otlet e La Fontaine estavam conectadas com o desenvolvimento de tecnologias sociais que pudessem transformar mentalidades e estimular novas práticas. O objetivo primeiro dos dois era a manutenção da paz mundial, e isso deveria ser feito, dentre outras coisas, por meio da organização e sistematização documentos bibliográficos para disponibilizar efetivamente conhecimento a todos, sem distinção.

2 A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE REFÚGIO: DO DOCUMENTO AO REGIME DE INFORMAÇÃO

Num mundo marcado pelo período denominado de Entre-Guerras (1918-1939), Otlet e La Fontaine, cada um a seu modo, atuaram para que todo o conhecimento do mundo pudesse ser acessado por qualquer um, a qualquer tempo, de qualquer lugar, criando uma estrutura de informação e comunicação que foi seminal para que outras tecnologias fossem desenvolvidas décadas depois. O projeto se chamava “Mundaneum” e preconizava a universalização do conhecimento por meio de processos de classificação, organização e acesso à informação.

O Mundaneum, nos diz ele [Otlet], é uma ideia de universalismo. Ele é uma instituição na qual é colocado conjuntamente “o museu para ver, o cinema para assistir, a biblioteca, enciclopédias e arquivos para ler, o catálogo para consultar, a palestra, o rádio e o disco para escutar, e a conferência para debater (*Ad Mundum, vivendum et legendum, et audiendum et discutiendum*) (RAYWARD, 1975, p. 6, tradução nossa)¹.

¹ “*The Mundaneum, he tells us, is an idea of universalism. It is an institution in which is brought together ‘the museum for seeing, the cinema for viewing, the library, encyclopedias and archives for reading, the catalogue for consulting, the lecture, radio and the disc for listening, and the conference for debating (Ad Mundum, vivendum et legendum, et audiendum et discutiendum)’*”

**XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP**

Para que chegassem a tal utopia, esses pensadores fundaram algumas instituições relacionadas à bibliografia e à documentação sobre direito internacional. Otlet publicou o *Sommaire périodique des revues de droit*, enquanto La Fontaine publicou o *Essai de bibliographie de la paix*, ambos no ano de 1891. Em 1893, surge a primeira iniciativa prática em relação à sistematização documental, que foi a fundação do Escritório Internacional de Bibliografia Sociológica, tendo por missão “coletar e classificar todas as informações, sobretudo relativas às Ciências Sociais” (tradução nossa).²

Na visão de Otlet era necessário juntar e interrelacionar todos os documentos em seus vários formatos. O objetivo era a universalidade. A biblioteca, o museum e o arquivo eram todos para serem vistos como aspectos de uma organização documentária unitária (RAYWARD, 1975, p. 5, tradução nossa)³.

Mais tarde, ao longo do processo de criação da Liga das Nações (1919), outro fenômeno humano passa a ser problematizado, embora restrito a determinadas situações, que foi a busca crescente por asilo e refúgio. Naquele momento, aparece a figura de outro importante homem de ação que, de certa forma, pode ser relacionado às iniciativas de Otlet e La Fontaine para pensar, e efetivamente estruturar, uma governança⁴ que pudesse dar conta de cobrir as necessidades humanas originadas por conflitos: Fridtjof Nansen (1861-1930)⁵.

Nansen criou o passaporte que lhe deu nome – o “Passaporte Nansen” – em 1921, antes mesmo da criação de qualquer regime que definisse e acolhesse os refugiados. Com essa iniciativa, ele se tornou tão relevante quanto La Fontaine no campo da ação política devotada aos direitos humanos, contribuindo para a formação da governança de refúgio. Como salienta Betts, “muito do que existe nesse nível originalmente emergiu durante o período Entre-Guerras, com a criação do OIT (Organização Internacional do Trabalho), o Alto Comissariado

² Ver original em francês, disponível em: <http://archives.mundaneum.org/fr/historique>. Acesso em: 12 de julho de 2017.

³ Op.Cit. “*In Otlet’s view it was necessary to assemble and interrelate all documents in their various formats. The objective was universality. The library, the museum and the archive were all to be seen as aspects of a single documentary organization*”

⁴ Neste trabalho, utiliza-se o termo governança como sinônimo de regime, de acordo com a noção estabelecida por Alexander Betts.

⁵ Disponível em: <http://www.unhcr.org/events/nansen/4aae50086/nansen-man-action-vision.html>
Acesso em: 20 de julho de 2017.

para Refugiados da Liga das Nações (ACLN) e o moderno regime de passaporte” (BETTS, 2010, p. 2, tradução nossa)⁶.

As preocupações ligadas à classificação documental para o acesso democrático do conhecimento⁷ relacionam-se à produção de documentos voltados a pessoas que estiverem excluídas dos canais formais do processo democrático, por estarem em condição de vulnerabilidade e em trânsito permanente, fora de seus países de origem. O “Passaporte Nansen” foi criado em 1921 e no espaço de 13 anos Otlet publicou o *Traité de Documentation* (1934). Todavia, nada disso evitou o recrudescimento de conflitos, o aumento da assimetria no acesso à educação e ao conhecimento e o aumento exponencial do número de refugiados.

A conexão entre essas duas faces da problemática dos migrantes refugiados, que se conforma no período cronológico entre o fim das guerras napoleônicas (1815) e o fim da Segunda Guerra Mundial (1945), aponta para a preocupação em se estabelecer estruturas jurídicas, instituições de salvaguarda de direitos e conformação de um sistema de refúgio e de um regime de informação que possam sistematizar ações para o tratamento humanitário do refugiado.

A produção de informação para o conhecimento pedagógico, proposta por Otlet e La Fontaine, assim como a elaboração de políticas supranacionais, propostas por La Fontaine e Fridtjof Nansen, desdobram-se para dois tipos de conhecimento: para o controle das funções administrativas por parte do Estado-nação, conforme indicam políticas para o controle de fronteiras territoriais, e para a mensuração dos corpos com o objetivo de controle dos indivíduos e dos grupos sociais (GOULD, 1991; FOUCAULT, 2012), por meio de mecanismos de identificação e de registro (ABOUT & DENIS, 2010; FERRARI, 2013).

Uma outra etapa histórica indica ainda iniciativas, por parte das potências coloniais, para tornar mais fluídos os dispositivos de governamentalidade⁸, com objetivos de dominação e exploração de territórios. Tenta-se controlar de forma mais incisiva e determinante o fluxo da mobilidade humana que tende a pressionar cada vez mais fronteiras nacionais, dando

⁶ “much of what exists at this level originally emerged during the Inter-War Years, with the creation of the ILO [International Labor Organization], the League of Nations High Commissioner for Refugees (LNHCR) and the modern passport regime”. Disponível em:

<http://www.geg.ox.ac.uk/sites/geg/files/Betts%20Global%20Migration%20Governance%20PB.pdf>.

Acesso em: 20 de julho de 2017.

⁷ Classificação Decimal Universal (1895)

⁸ “governmentality (cultural predispositions and practices that produce and reproduce the conditions that make particular forms of governance and government possible)” (BRAMAN, 2006, p. 158).

**XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP**

suporte a ações coercitivas de cunho policial-militar. A associação construída pela burocracia estatal entre essa mobilidade e a possível ameaça que ela produziria aponta para princípios de classificação que orientarão políticas nacionais de informação e, conseqüentemente, um regime global de políticas de informação, definido por Braman (2006) como um processo de governamentalidade interconexa, estruturada de forma multi-nível.

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

O regime de informação em esfera global inclui, portanto, muros e cercas, além de tecnologias remotas que permitem controlar à distância, ou mesmo sem a coerção direta, movimentos indistintos de pessoas de forma integrada, como *CCTV (Closed-Circuit TV)*, *awacs (Airborne Warning and Control System)* e *big data*.

A queda do Muro de Berlim, em 1989, e o fim dos regimes comunistas da Europa Oriental, ao contrário do que foi propagandeado pelo Ocidente e pelo discurso da *Pax-Americana*, não trouxe estabilidade política e social ao mundo. Ao contrário, uma miríade de conflitos intensos situados em regiões mais pobres, que se correlacionam justamente às regiões que foram colonizadas pelas grandes potências capitalistas ocidentais desde o século XVIII, tornou-se a regra no contexto das relações internacionais, dessa vez com grande participação de corporações multinacionais.

A dominação colonial ganha novas dimensões e outros dispositivos são implantados para perpetuar as relações de poder entre dominantes e dominados. A emergência dos Estados Unidos da América (EUA) como liderança do mundo no pós-Segunda-Guerra impactou a forma como a governança das migrações foi articulada, valorizando uma perspectiva de gestão que implica controle, cerceamento e segregação espaciais, legitimados por discursos e símbolos.

Como uma questão política, a migração internacional mudou do campo da “baixa política” (ex.: problemas de governança doméstica, especialmente o mercado de trabalho e as políticas demográficas) para o campo da “alta política” (ex.: problemas afetando relações entre Estados, incluindo questões de guerra e paz) (HOLLIFIELD, MARTIN e ORRENIUS, 2014, p. 468, tradução nossa)⁹

O histórico que forjou a governança das migrações sob o ponto de vista da gestão possui vertentes que convergem para uma estrutura político-jurídica que estabeleceria a “Paz Perpétua” kantiana, com a elaboração de mecanismos efetivos que possibilitariam o acesso de indivíduos e grupos aos direitos promovidos nessas estruturas. Por isso, as iniciativas de Otlet e La Fontaine em relação à organização documental para acesso ao conhecimento encontram-se, desde o século XIX, associadas à inovação e ao papel político desempenhado por La Fontaine e Nansen em relação à constituição de uma governança política supranacional e a criação de um modelo de documento que pudesse estabelecer uma ponte entre pessoas em vulnerabilidade, porque estavam fora de seus países de origem e sem acesso aos direitos básicos de acordo com o princípio da dignidade humana.

2.1 Histórico e definições dos conceitos de migração e refúgio

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

A migração pode ser impelida por motivações críticas, como escassez de recursos alimentares, catástrofes naturais ou conflitos bélicos. Ou seja, tudo o que ameace a vida, ou que se caracterize, simplesmente, por uma busca impulsionada por outros motivos, como experiência existencial, religiosidade e modos de vida alternativos. Como salienta Stuart Hall:

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

⁹ *“As a policy issue, international migration has moved from the realm of “low politics” (i.e., problems of domestic governance, especially labor market and demographic policies) to the realm of “high politics” (i.e., problems affecting relations between states, including questions of war and peace)”.*

O refúgio é uma modalidade de migração, chamada de “migração irregular” (JORDAN, 2002). A migração em si é um fenômeno que ocorre desde os primórdios da civilização, e é causada por diferentes motivos.

Há referências à prática de acolhimento e proteção do estrangeiro que está fugindo de uma perseguição em textos escritos há 3.500 anos, durante o florescimento dos antigos grandes impérios do Oriente Médio, como Hitita, babilônico, Assírio e Egípcio Antigo. Durante a Antiguidade grega e romana e a Idade Média, o acolhimento das vítimas de migração forçada ganhou contornos religiosos, sendo ao asilo concedido a criminosos comuns sujeitos ao processo de arrependimento perante a divindade em templos, onde o respeito e o temor aos locais sagrados e aos deuses protegiam as pessoas da violência de perseguidores, governos e exércitos que ali eram proibidos de entrar. A origem etimológica da palavra já conta a sua história: “asilo” vem do termo grego “*ásilon*” e do termo latim “*asylum*”. Significando lugar inviolável, templo, local de proteção e refúgio¹⁰.

Numa definição mais vinculada à perspectiva contemporânea gerencial, encontra-se o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Nesta definição faz-se especificamente a distinção entre “migrantes econômicos” e “refugiados”, em que, no primeiro caso, a mobilidade seria impulsionada por uma vontade própria de mudança, por meio de uma escolha: a saída de um lugar, em que as condições econômicas não lhes favoreceriam, para um outro local, onde essas condições seriam melhores.

No segundo caso, a mobilidade é feita por coação, de onde os indivíduos sairiam por ameaças efetivas, ou percebidas, que pudessem atingir sua própria vida. Assim, não haveria escolha, e essas vítimas seriam categorizadas como indivíduos e grupos vulneráveis e impotentes.

2.2 O documento como dispositivo de acesso aos DH: o “Passaporte Nansen”

Após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) tentou-se, pela primeira vez, organizar uma comunidade internacional com a fundação da Liga das Nações, como consequência aos tratados de paz de 1919. O contexto no qual a sociedade de nações se formou era de grande instabilidade e mesmo de conflitos no continente europeu, que geraram “milhares de

¹⁰ Disponível em: <http://www.ikmr.org.br/refugio/refugio-no-mundo>. Acesso: 17 de julho e 2017

peças deportadas, perseguidas, desabrigadas e vítimas da fome e das enfermidades” (SANTIAGO, 2004)¹¹.

Eventos como a Primeira Guerra, o fim do império Otomano (1922) e, principalmente, a eclosão da Guerra Civil Russa (1917-1922) foram importantes para o desdobramento de políticas em relação aos deslocamentos humanos internos na Europa.

A figura do delegado norueguês na Sociedade das Nações, Dr. Fridtjof Nansen, foi de fundamental importância. A partir de suas ações, como um dos primeiros alto comissários da Liga das Nações, criou-se o “Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos”, ou “Passaporte Nansen”, em 1921, que concedia às pessoas categorizadas como refugiadas, ao menos, personalidade jurídica, mas sem garantias de retorno ao seu país de origem, ou estabelecimento em outro país. Nesse período ainda não existia um arcabouço conceitual sobre “refugiado”, e nem um sistema de proteção para tratar adequadamente do assunto.

Nansen reconheceu que um dos principais problemas que os refugiados enfrentavam era sua falta de documentos de identificação internacionalmente reconhecidos, que por sua vez complicavam seus pedidos de asilo. O visionário norueguês introduziu o assim-chamado “Passaporte Nansen”, que foi o primeiro instrumento legal usado para a proteção internacional de refugiados (UNHCR, 2009, tradução nossa)¹².

Partiram de Nansen os alertas e recomendações para que as lideranças políticas olhassem para as vítimas dos conflitos, iniciativas essas que propiciaram a celebração de uma conferência com representantes de 13 países e das sociedades da Cruz Vermelha, “para iniciar um programa de assistência a todas as pessoas deslocadas e que viviam em condições desumanas” (SANTIAGO, 2004). O divisor de águas que orientou sistematicamente a tentativa para a solução da questão dos refugiados como forma de preservação da vida foi a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Com o fim da Guerra essa orientação político-jurídica

¹¹ Capítulo IV: Evolução da Proteção Internacional dos Refugiados em Nível Universal. Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/deireitos-da-pessoa-humana.htm>. Acesso em: 18 de julho de 2017.

¹² *Nansen recognized that one of the main problems refugees faced was their lack of internationally recognized identification papers, which in turn complicated their request for asylum. The Norwegian visionary introduced the so-called “Nansen passport,” which was the first legal instrument used for the international protection of refugees.* (UNHCR, 2009)¹²

ganhou corpo com a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 e, em seguida, com o lançamento da Declaração dos Direitos Humanos, em 1948.

A partir do desenvolvimento de um arcabouço jurídico internacional sistemático, passou-se a considerar as questões da proteção humana como um objeto a ser tratado na esfera internacional, projetando uma questão anteriormente vinculada aos limites internos das fronteiras estatais para os limites externos entre Estados.

Além disso, Fabio Konder Comparato (1999) destaca a importância do reconhecimento do indivíduo como sujeito de direito internacional. Em termos de valores e de sentido esse talvez seja o elemento mais importante na drástica mudança da perspectiva do direito humanitário. O indivíduo como sujeito de direito internacional é um fenômeno primeiramente europeu, e que se consagra, posteriormente, em outros sistemas regionais de proteção de direitos humanos.

O reconhecimento do indivíduo como sujeito de direito caminha em paralelo à quantidade e complexidade da produção documental para conhecer esse indivíduo, conhecimento que tem o sentido, por um lado, de mensurar e calcular a oferta de bens e serviços por parte do Estado e, por outro, controlar quem é elegível para receber esses bens e serviços.

Para tanto, documentos, arquivos, bases de dados, sistemas de informação e *big data* surgem como mecanismos de cálculo, medida, precisão e sistematização empreendidos pelo Estado, com os objetivos de se prevenir do perigo sempre iminente, de minimizar os riscos, de reduzir incertezas, mas também para garantir direitos (CAPLAN e HIGGS, 2013).

Entretanto, até o fim da Segunda Guerra era possível adequar-se a esses fluxos por meio do rearranjo urbanístico, da concessão de documentos especiais (ex.: passaportes) e de registros cuja classificação estava voltada para grupos étnico-nacionais específicos. Do início do século XX até a Grande Guerra, por exemplo, iniciativas voltadas para o acolhimento de refugiados determinavam-se de forma pontual, e configuravam-se como políticas regionais.

2.2.1 Regime de informação no Sistema Americano de Direitos Humanos

Ekbia e Evans falam de vários regimes de informação, que são possíveis porque existem diferentes ‘mundos’ de valor, e complementam: “[o] que é considerado como uma medida primordial de valor em um mundo (ex.: ‘eficiência’ num mundo industrial) pode ser

secundária ou de importância mínima em uma outra (ex.: no mundo doméstico das relações familiares)” (EKBIA e EVANS, 2009, p. 330, tradução nossa).

Atentando para o fato de existirem vários regimes de informação, como definido por Ekbia e Evans (2009), entende-se que exista uma realidade multifacetada. Nessa realidade, produz-se o vínculo entre a política de informação e o regime no qual ela está inserida, conforme salientado por González de Gómez (1997). O regime define o tipo de informação e de dispositivos de poder informacional que serão produzidos.

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

Essa realidade multifacetada permite apontar para a análise de um regime global de políticas de informação especificamente relacionado ao sistema de refúgio, mas que seja aberto às interações com outros regimes de informação construídos em diversos outros campos da vida social. Como destaca Bernd Frohmann,

[...] Descrever um regime de informação significa delinear processos agonísticos que resultam em incertas e complicadas estabilizações de conflitos entre grupos sociais, interesses, discursos e mesmo no uso de artefatos científicos e tecnológicos (FROHMANN, 1995, p.6, tradução nossa)¹³

Desde os processos de independência no século XIX, a porção centro-sul do continente americano experimentou mobilizações que tendiam a não reconhecer fronteiras entre Estados recém-criados, a partir da dissolução dos vice-reinos espanhóis. Nesse período, Simón Bolívar escreveu a Carta da Jamaica, durante seu exílio político em 1815, que ficou marcada por expressar uma doutrina de integração territorial soberana, sob a égide de um governo comum, e que representasse o caráter da população sul-americana.

¹³ “[...] *describing a régime of information means charting the agonistic processes that result in tentative and uneasy stabilizations of conflicts between social groups, interests, discourses, and even scientific and technological artifacts*”.

**XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP**

Segundo a memória do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul, elabora-se uma ideia de integração “fundamentada na garantia de todos os direitos humanos e, como dizia Bolívar, ‘que outorgue a maior soma de felicidade possível a seus habitantes e aos nascidos do próprio país’” (IPPDH/Mercosul, tradução nossa)¹⁴.

Essas ideias inspiraram, por centenas de anos, um pensamento humanista autóctone, forjando instituições tão atuais quanto a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, de 11 de setembro de 1975, que afirma “a particular importância da aplicação do princípio do direito dos povos à livre determinação para a realização dos direitos humanos”.

A Carta da Jamaica nos dá conta da grande visão integradora sobre os direitos dos povos americanos e da vigência do pensamento de pátria grande e da necessidade histórica de abordar a defesa da soberania política, econômica e cultural das nações deste continente desde a união e a integração, a complementariedade, a solidariedade e a irmandade que hoje, com a integração a partir do Mercosul, segue avançando e consolidando-se (IPPDH/Mercosul - tradução nossa)¹⁵

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem foi adotada, em 1948, como resultado de uma série de conferências e resoluções elaboradas anteriormente, como a Conferência de Chapultepec (Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e da Paz), de 1945, completada pela Carta Internacional Americana de Garantias Sociais, em 1947, e pela Carta da Organização dos Estados Americanos, de 1948. A partir dessas etapas, origina-se o sistema interamericano de direitos humanos. Mas foi em 1959 que o sistema passou a estabelecer-se de maneira mais concreta, com a criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), aplicando e promovendo os direitos e deveres enumerados na Declaração, a saber: civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Em suma, os instrumentos que sustentam o sistema interamericano são os seguintes: CIDH, a Carta Americana, a Convenção Americana de Direitos Humanos (ou Pacto de San

¹⁴ “[...] *Fundamentada en la garantía de todos los derechos humanos y como decía Bolívar ‘que otorgue la mayor suma de felicidad posible a sus habitantes y nazca del país mismo’*”. Texto publicado em 16 de setembro de 2015, na página do IPPDH/Mercosul, em celebração aos 200 anos da Carta da Jamaica, escrita por Simón Bolívar. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/200-anos-de-la-carta-de-jamaica-union-e-integraciona-desde-la-complementariedad-la-solidaridad-y-la-hermandad-2/>. Acesso em: 28 de julho de 2017

¹⁵ *Op.Cit.* Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/200-anos-de-la-carta-de-jamaica-union-e-integraciona-desde-la-complementariedad-la-solidaridad-y-la-hermandad-2/>. Acesso em: 28 de julho de 2017

José de Costa Rica)¹⁶, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e as obrigações dos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) em matéria de direitos humanos, ou Carta da OEA (OEA, 2015).

2.2.2 Expressões do poder informacional

Considera-se que a informação é por si mesma um recurso de poder, um conjunto de fragmentos narrativos e de ações práticas que são, por sua vez, produto de relações de poder socialmente e politicamente construídas (FROHMANN, 1995). Por isso, a política de informação deve ser contemplada como algo simultaneamente intangível e tangível, que surge como expressão do campo simbólico, das ideias, e atinge o campo das práticas. Para que as práticas sejam implementadas, torna-se necessário analisar as formas pelas quais essa política se efetiva.

Essa efetividade prática está inscrita num conjunto de estratégias e objetivos baseados no que Braman (2006) define como poder informacional. Esse poder traduz-se como modelador de determinado contexto e é moldado por esse mesmo contexto, concedendo novo significado ao campo das ideias e das ações que lhe deram vida, influenciando outras formas de poder estabelecidas.

Sandra Braman (2006) elabora uma noção de poder que se ajusta às especificidades de modelos de informação que ela tipifica idealmente, determinando quatro modelos principais de poder – a saber: simbólico, estrutural, instrumental e a síntese em um quarto poder, de caráter informacional. Todos eles, de alguma maneira, conformam o comportamento de indivíduos e grupos sociais por meio de mecanismos próprios: discursivos, institucionais, político-jurídicos e, finalmente, informacionais, por meio de políticas de informação.

[...] os governos contemporâneos estavam usando informação, e tecnologias de informação, de novas maneiras; essas práticas, por sua vez,

¹⁶“Em 1967 la Comisión presento un nuevo proyecto de convención. A fin de analizar los diferentes proyectos, la OEA convoco a una conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos, la cual se reunió en San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969. La entrada en vigor de la convención americana en 1978 permitió incrementar la efectividad de la comisión, establecer una corte interamericana de derechos humanos y modificar la naturaleza jurídica de los instrumentos en los que se basa a estructura institucional”. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fuentes.asp>. Acesso em: 19 de julho de 2017.

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP

levaram a mudanças na natureza do poder e de seu exercício via política de informação (BRAMAN, 2006, Pos. 130, tradução nossa)¹⁷.

A forma de poder informacional está associada à uma ampla dinâmica simbólico-política que inclui a mobilidade humana em relação direta a um modelo institucional-estrutural que integra respeito à soberania nacional, significando ao mesmo tempo a noção de autodeterminação dos povos e de acolhimento humanitário em respeito ao princípio da dignidade humana que, de alguma maneira, vai de encontro aos princípios da soberania nacional.

Em suma, Braman (2011) destaca que uma análise de política da informação precisa ser concebida além do processo tradicionalmente centrado na área de Ciência da Informação, que valoriza determinada “cadeia de produção”. Os estágios de produção aos quais a autora se refere devem incluir:

não somente (1) decisões formais, processos de tomada de decisão e entidades governamentais; mas também (2) decisões formais e informais, processos de tomada de decisão e entidades dos setores de governança privado e público; e (3) hábitos culturais e predisposições de governamentalidade que sustentam e permitem ambos, a governança e o governo (BRAMAN, 2011, p. 4, tradução nossa).

O poder informacional, destacado por Braman, seria a transgressão às tradicionais fronteiras soberanas, que reforça ao mesmo tempo instâncias decisórias situadas nas burocracias estatais – ambiguidades que marcam o tempo presente. A evolução de dispositivos de bioidentificação de pessoas para o estabelecimento de perfis de emigrantes é a tônica de uma política entre Estados-nação e que por isso caracteriza-se como um dos pilares demarcatórios das fronteiras territoriais soberanas que delimitam espaços físico-políticos.

Pode-se compreender a bioidentificação como um conjunto de métodos e técnicas de registro de indivíduos baseado na produção e no uso de plataformas tecnológicas e operacionais diretamente relacionadas a objetivos de poder. Exemplo prático desse

¹⁷ [...] *contemporary governments were using information, and information technologies, in new ways; these practices, in turn, led to shifts in the nature of power and its exercise via information policy* (BRAMAN, 2006, Pos. 130).

conjunto é a biometria, que envolve diversos recursos como fotografia, datiloscopia (técnica de coleta e registro das digitais) e escaneamento da íris ocular, que se combinam, de forma crescente, em um único documento de identificação – o passaporte (ABOUT *et al.*, 2013; ABOUT & DENIS, 2010; GOULD, 1991; TORPEY, 2000). A bioidentificação acaba por demarcar outros tipos de territórios, por meio da vigilância sobre a mobilidade humana.

Diretor do Surveillance Studies Centre da Queens University, no Canadá, o sociólogo David Lyon escreveu, no editorial do primeiro número da revista científica *Surveillance & Society*, que “estudos de vigilância são descritos como uma iniciativa interdisciplinar para entender as cada vez mais complexas formas em que dados pessoais são coletados, armazenados, transmitidos, verificados e utilizados como meio de influenciar e gerir pessoas e populações” (LYON, 2002, p. 1). Em 2007, o autor propõe uma definição mais ampla do termo “vigilância”: “é o monitoramento do comportamento, atividades ou outras informações, geralmente de pessoas, com o objetivo de influenciar, gerir, dirigir ou protegê-las” (LYON, 2007, p. 1).

Os estudos sobre vigilância têm como uma de suas principais referências a análise do panóptico de Jeremy Bentham feita por Michel Foucault (2012) em seu livro *Vigiar e Punir*, de 1975. Para Bentham, a ideia de solucionar o crime, a violência e demais conflitos presentes na sociedade através de uma disciplinarização radical poderia ser alcançada através da ampliação do poder de vigilância – daí a proposição de um modelo de vigilância em 360 graus, no qual os vigiados partem do princípio de que podem estar sendo observados a qualquer momento.

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

A sociedade panóptica, segundo Foucault (2012), se caracteriza por um domínio da população – e não exatamente de indivíduos – capaz de modificar o comportamento de indivíduos e domesticá-los através de técnicas democraticamente controladas. A ampliação e organização do poder se faz visando não apenas ao recrudescimento das próprias forças sociais (aumento da produção, expansão da indústria e desenvolvimento da economia), mas também ao aumento do próprio poder político, através do controle geoterritorial de indivíduos (por meio do passaporte, por exemplo). Nesse sentido, um estudo sobre a construção social dos sistemas de informação para refugiados não pode ignorar a importância das práticas de vigilância e monitoramento do fluxo de indivíduos no âmbito das políticas de mobilidade às quais as populações são submetidas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos que os sistemas de informação para refugiados foram construídos tendo em vista o difícil equilíbrio entre a conquista e observância de um conjunto de direitos humanos, de um lado, e as preocupações de governos em relação a questões de segurança nacional, por outro.

Nossa proposta destaca a construção histórica da noção de regime global de políticas de informação, apresentando a participação de três personagens que atuaram decisivamente para a constituição de uma governança na área migratória, em que o documento é o elemento central para o ordenamento da mobilidade humana, tendo em vista o apogeu dos direitos humanos no contexto do chamado Entre-Guerras.

Henri Lafontaine e Paul Otlet pensaram e colocaram em prática inovações que contribuíram para o surgimento da área de Ciência da Informação décadas depois. As tecnologias digitais que surgiram nas últimas décadas do século XX devem-se muito ao empreendimento dessas duas personagens. Tanto a constituição de uma área de estudo sobre informação quanto os processos de gestão relacionados às funções operacionais dessa informação são originados pela preocupação em organizar e sistematizar documentos com diversos objetivos. Os maiores desses objetivos, para esses dois pensadores, foram a produção e a democratização do acesso ao conhecimento como um direito humano.

A consciência sobre a importância do documento e sua valorização no campo da política é que possibilitarão a constituição de um regime de informação de caráter global, reunindo experiências de políticas nacionais de informação. Com isso, juntou-se à ação

**XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP**

empreendida por Nansen que, apesar de não apresentar, a princípio, relação direta com o pensamento de Lafontaine, atuou politicamente para que o passaporte fosse o principal instrumento de acesso dos refugiados aos direitos humanos no que tange ao acolhimento, reassentamento e monitoramento da situação social de pessoas em situação de apatridia.

Assim, identifica-se a importância concedida à informação como elemento de liberdade, independência humana e democracia, por meio do acesso ao conhecimento e da criação de instituições capazes de ordenar espaços e fluxos compartilhados, ao tempo em que essa mesma informação, definida como poder político, expressa-se por meio de mecanismos de vigilância e controle da mobilidade humana.

Dentre os grupos migratórios, os de refugiados são os que mais geram preocupações de autoridades políticas e de segurança, por serem mais vulneráveis socialmente e gerarem, por isso, sentimentos de medo e insegurança no seio das sociedades receptoras. O poder informacional, identificado por Braman, torna-se uma forma de poder idealmente tipificado que possibilita compreender as diversas maneiras pelas quais símbolos, linguagens, discursos, ideias, narrativas e infraestruturas compõem o quadro onde as políticas e o regime de informação confluem para a questão dos refugiados, seja para tratá-la humanitariamente, seja para vigiá-la e regulá-la, de acordo com os princípios da soberania nacional.

REFERÊNCIAS

ABOUT, I; DENIS, V. **Histoire de l'identification des personnes**. Paris: La Découverte, 2010.

BETTS, A. [Editor]. **Global Migration Governance**. RU: University of Oxford, 2011.

BEZERRA, A. C.; PIMENTA, R. M.; ORMAY, L. S. Vigilância, vigilância inversa e democracia: do panoptismo ao midiativismo. **Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação**, v. 15, 2014.

BRAMAN, S. Defining Information Policy. **Journal of Information Policy**, 1(1), 1-5, 2011.

BRAMAN, S. **Change of State: Information, Policy, and Power in the Informational State**. [e-book] EUA: The MIT Press. 2006.

CAPLAN, J.; HIGGS, E. The Future of Identification's Past: Reflections on the Development of Historical Identification Studies [Afterword]. In: ABOUT, I; James Brown; Gayle Lonergan [Ed.]. **Identification and Registration Practices in Transnational Perspectives: people, papers and practices**. RU: Palgrave Macmillan, 2013.

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP

COMPARATO, F.K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p.240.

EKBIA Hamid R.; EVANS, Tom P. Regimes of Information: Land Use, Management, and Policy. **The Information Society**, v.25, n.5, 2009. pp.328-343.

FERRARI, M.G. Dissemination of the Argentine Dactyloscopy System in the Early Twentieth Century: Local, Regional and International Dimensions. In: ABOUT, I.; BROWN, J.; e LONERGAN, G. [orgs.] **Identification and Registration Practices in Transnational Perspective: people, papers and practices**. RU: Palgrave Macmillan, 2013. pp. 44-59.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 2012.

FROHMANN, B. Taking Information Policy Beyond Information Policy: Applying the Actor Network Theory. In: **CONNECTEDNESS: INFORMATION, SYSTEMS, PEOPLE, ORGANIZATIONS** [CAIS/ACSI '95 Canadian Association for Information Science] 23rd Annual Conference Edmonton, Alberta, 7-10 June 1995.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Novos cenários políticos para a informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v.31, n.1, 2002. pp. 27-40.

GOULD, S.J. **A falsa medida do homem**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

HALL, S. **Da Diáspora**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

HOLLIFIELD, J.F; MARTIN, P.L.; ORRENIUS, P.M. (eds.). **Controlling Immigration: A Global Perspective**. California: Stanford University Press, 2014.

JORDAN, B. **Irregular migration: the dilemmas of transnational mobility**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2002.

LYON, D. **Surveillance studies: an overview**. Cambridge: Polity Press, 2007.

LYON, D. **Surveillance Studies: understanding visibility, mobility and the phenetic fix**. *Surveillance & Society*. Ontario, v.1, n.1, pp. 1-7. 2002.

Nansen –A Man of Action and Vision. Disponível em:
<http://www.unhcr.org/events/nansen/4aae50086/nansen-man-action-vision.html>. Acesso: 17 de julho de 2017.

RAYWARD, R. **Knowledge organisation and a new world polity: the rise and fall of the ideas of Paul Otlet**.

SANTIAGO, J.R. de. O Direito Internacional dos Refugiados em sua Relação com os Direitos Humanos e em sua Evolução Histórica. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**. (2004). Disponível em:

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP

<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>.

Acesso em: 29 set. 2015.

The Nansen International Office for Refugees. Disponível em:

http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1938/nansen-lecture.html.

Acesso: 17 de julho de 2017.

TORPEY, J. The invention of the passport: surveillance, citizenship and the State. Cambridge: Cambridge University Press, 2000 [capítulo 1, **Coming and going**: on the State monopolization of the legitimate “means of movement”, p. 1-20; Conclusão: “A typology of ‘papers’”, p. 158-167].