



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO
PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
Campus Jacarezinho**

ALANA FAGUNDES VALÉRIO

REFUGIADOS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

**Jacarezinho – PR
2018**

ALANA FAGUNDES VALÉRIO

REFUGIADOS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas
do Campus de Jacarezinho da Universidade Estadual do
Norte do Paraná, como exigência parcial para a
obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.
Linha de Pesquisa: Estado e Responsabilidade:
Questões críticas.

Orientador: Professor Doutor Vladimir Brega Filho

**Jacarezinho – PR
2018**

A aprovação da presente dissertação não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e da Universidade Estadual do Norte do Paraná à ideologia que a fundamenta ou que nela é exposta.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos aqueles que não desistem de seus sonhos, mesmo diante de todos os empecilhos que a vida impõe.

“Devemos tomar consciência que os direitos da natureza e os Direitos Humanos são dois nomes da mesma dignidade. E qualquer contradição é artificial.”

Eduardo Galeano

AGRADECIMENTOS

A vida é composta de ciclos que se iniciam e encerram constantemente. A conclusão do Mestrado em Ciência Jurídica representa o fim de um ciclo, mas também concretiza um sonho que nutri desde que iniciei minha formação acadêmica.

As experiências vividas nos últimos dois anos foram divididas com pessoas incríveis, em um ambiente que instiga e impulsiona o aluno a ser cada vez mais curioso e crítico. Tudo que vivi na Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, me tornou um ser humano melhor, e por isso, minha gratidão a esta Instituição.

Agradeço ao corpo docente do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da UENP, por todo o conhecimento compartilhado, pelas críticas extremamente pontuais e pelo amor que transmitem no exercício da docência.

Ao meu Professor Orientador, Dr. Vladimir Brega Filho, por aceitar a empreitada de orientar a presente pesquisa, pela parceria nos artigos confeccionados, pelo olhar sensível que dispôs ao tema, e acima de tudo, por ensinar-me tanto.

À Maria Natalina, secretária do Mestrado, por toda a dedicação que dispõe ao Programa, e por toda a ajuda a mim ofertada nesses anos, sem seu auxílio não seria possível a concretização deste trabalho, e em seu nome, também agradeço todos os funcionários da UENP.

Aos colegas da turma XIII, pela paciência e por todas as ocasiões em que nos encontramos, aprendi muito com cada um de vocês. Em especial, agradeço a Ana Luiza Pulcinelli, o Caio Vinicius Agarie e o Ricardo Utrabo, pela acolhida na “família do mestrado” e por serem mais do que colegas de sala. Vocês são os presentes que o mestrado me proporcionou.

Aos amigos de longa data, de Presidente Prudente, Florianópolis, Cornélio Procópio e pelo mundo afora, estes tão presentes mesmo com a distância, que me incentivaram constantemente e não me deixaram fraquejar, cedendo seus ombros e ouvidos nos momentos difíceis, meu eterno agradecimento.

Ao meu irmão, Raul, por ser meu porto seguro, meu melhor amigo e meu orgulho, tudo que fiz e faço é para ser digna da admiração e do carinho que você demonstra. Ao meu pai, Marcelo, por ser meu exemplo de caráter, por me amar

incondicionalmente, por tornar possível a realização dos meus sonhos e por me perdoar. A conquista deste título é muito mais gratificante por ter o senhor ao meu lado.

E finalmente, agradeço a pessoa mais importante de minha vida, minha mãe, Simone. Sem ela, nada disso seria possível. Foi ela quem me mostrou o quanto precioso é o conhecimento. Quem incentivou minha inserção na carreira acadêmica e que abdicou de seus sonhos para que tivéssemos oportunidades melhores. Foi através dos seus olhos que aprendi a ver o mundo com sensibilidade. Foi de sua boca que ouvi as lições mais importantes. E foi do seu sorriso que tirei forças para aceitar os desafios que a vida apresentou. Nunca vou conseguir transcrever toda minha gratidão e meu amor por você. Te amo com todas as minhas forças.

A todos vocês, que tornaram possível a realização do meu sonho, minha eterna gratidão.

VALÉRIO, Alana Fagundes. REFUGIADOS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. Jacarezinho, 2018. Dissertação de mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo primordial analisar a situação atual dos refugiados no Brasil diante do arcabouço legal existente em seu favor e as políticas públicas desenvolvidas em prol do atendimento das demandas deste grupo vulnerável. Considerando a universalidade dos Direitos Humanos e a vulnerabilidade que atinge os refugiados, além do crescente fluxo migratório forçado que se verifica no plano mundial, o trabalho buscou debater sobre a responsabilidade do Estado em proteger e acolher os refugiados e proporcionar condições de integrá-los na comunidade local. Inicialmente, o trabalho apresentou as diretrizes filosóficas que norteiam o estudo do Direito Internacional dos Refugiados, e a criação deste ramo do Direito Internacional Público, de caráter humanitário. No desenvolver do trabalho, foi analisada a formação deste ramo do direito, denominado Direito Internacional dos Direitos Humanos, além dos princípios de proteção aos refugiados e as normas internacionais que preveem a sua tutela jurídica. Em um segundo momento, foi direcionada a atenção deste debate à tutela jurídica dos refugiados no plano interno, a partir do exame da Constituição Federal de 1988 e da Lei 9.474/97 que ratificou o Estatuto dos Refugiados no âmbito interno, bem como os possíveis efeitos que a Nova Lei de Migração – 13.445/17 poderão causar em relação aos solicitantes de refúgio e refugiados com o Estado Brasileiro. Na última parte deste trabalho, o alvo de análise foi a real situação em que os refugiados vivem no País mediante análise das políticas e medidas humanitárias desenvolvidas pelo País para efetivar o que dispõe o regramento jurídico. A pesquisa permitiu concluir que não há, até o presente momento, políticas públicas nacionais para refugiados no Brasil, e em razão disso, as normas jurídicas que os tutelam, seja no plano interno como internacional, tornam-se ineficientes, porque não há, na realidade dos refugiados, o que foi previsto legalmente, desde a ratificação do Estatuto dos Refugiados no ordenamento jurídico pátrio.

Palavras-Chave: Refúgio. Refugiados. Direito Internacional dos Direitos Humanos. Políticas Públicas.

VALÉRIO, Alana Fagundes. REFUGEES AND PUBLIC POLICIES IN BRAZIL. Jacarezinho, 2018. Master's thesis - Graduate Program in Legal Science - Northern State University of Paraná, Center for Applied Social Sciences.

ABSTRACT

The main objective of this work is to analyze the current situation of refugees in Brazil in the face of the legal framework in their favor and the public policies developed to meet the demands of this vulnerable group. Considering the universality of human rights and the vulnerability of refugees, in addition to the increasing global migratory flow, the work sought to discuss the State's responsibility to protect and accommodate refugees and to enable them to integrate them into the local community. Initially, the work presented the philosophical guidelines that guide the study of International Refugee Law, and the creation of this branch of Public International Law, of humanitarian character. In the development of the work, it was analyzed the formation of this branch of law, called International Human Rights Law, in addition to the principles of refugee protection and international standards that provide for its legal protection. legal protection of refugees, based on the examination of the Federal Constitution of 1988 and Law 9.474 / 97, which ratified the Refugee Statute internally, as well as the possible effects that the New Migration Law - 13.445 / 17 could cause in relation to refugee seekers and refugees with the Brazilian State. In the last part of this study, the objective of analysis was the real situation in which the refugees live in the Country through analysis of the policies and humanitarian measures developed by the Country to carry out what the legal regulation disposes. The research concluded that there are no national public policies for refugees in Brazil, and because of this, the legal norms that protect them, both internally and internationally, become inefficient because, which was legally envisaged, since the ratification of the Refugee Statute in the country's legal order.

Keywords: Refuge. Refugees. International Human Rights Law. Public Policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 REFÚGIO E REFUGIADOS: considerações iniciais	14
1.1 Dignidade Humana, Hospitalidade, Solidariedade e Tolerância – As Principais Diretrizes do Direito Internacional dos Refugiados	15
1.2 O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito dos Refugiados	24
1.3 O Que é Refúgio?	26
1.4 O Refugiado e sua Vulnerabilidade	33
1.5 Os Princípios de Proteção aos Refugiados	48
1.5.1 O princípio do <i>non-refoulement</i>	50
1.5.2 O princípio da não-discriminação.....	52
1.5.3 O princípio da cooperação internacional.....	54
1.5.4 O princípio da solidariedade internacional	55
1.5.5 O princípio da unidade familiar	56
2 A TUTELA JURÍDICA DOS REFUGIADOS NO ÂMBITO NACIONAL	59
2.1 A Constituição Federal de 1988	61
2.2 A Lei nº. 9.474/97	68
2.3 A Lei de Migração – Lei nº. 13.445/17 e Seus Reflexos no Direito dos Refugiados	81
3 ENTRE O LEGAL E REAL: a realidade dos refugiados no Brasil através da análise das políticas públicas nacionais	94
3.1 As Soluções Duráveis e Seu Procedimento no Brasil	95
3.1.1 A repatriação voluntária	96
3.1.2 A integração local	98
3.1.3 O reassentamento voluntário	109
3.2 O Ciclo de Políticas Públicas: um caminho para modificar a realidade dos refugiados no Brasil	113
3.3 De Medidas Especiais Humanitárias a Programas Nacionais de Proteção: a atual política nacional de proteção ao refugiado	125
CONCLUSÃO	135
REFERÊNCIAS	138

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar a efetividade das políticas públicas brasileiras direcionadas aos refugiados que buscaram o Brasil como local de refúgio e que possuem direitos e garantias previstos a este grupo vulnerável em tratados e convenções nos quais o País é signatário.

A importância do tema pode ser percebida através dos fluxos migratórios forçados que se originaram a partir da Segunda Guerra Mundial, que estabeleceram os primeiros conceitos de refúgio e refugiado. Atualmente, estes temas voltaram a ser objeto de discussões e estudos, com os novos fluxos migratórios forçados de pessoas que, com o objetivo de fugir de regiões em situações de guerras civis e catástrofes ambientais, buscam refúgio em países que se comprometeram diante dos órgãos internacionais de proteção aos Direitos Humanos a receber aqueles que solicitam abrigo e acolhida.

Quando se fala de refúgio e refugiados, um dos grandes pontos a serem debatidos são as relações que se formam entre os nacionais e os refugiados, uma vez que os nacionais serão os responsáveis em acolher, e os estrangeiros, que figuram no outro polo da relação, possuem elevado grau de vulnerabilidade.

Diante do fenômeno migratório forçado é suscitado, atualmente, por parte do Estado, o desenvolvimento de medidas que possibilitem uma integração com a comunidade local. Para tanto, as políticas públicas, incluídas nas agendas de governo de cada gestão, são fundamentais.

A responsabilidade do Estado Brasileiro em acolher os solicitantes de refúgio advém da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, elaborada em 1951 e do Protocolo de 1967, Relativo ao Estatuto dos Refugiados, no qual o Brasil é signatário e que foi ratificado no ordenamento jurídico brasileiro no ano de 1997, através da lei 9.474/97.

A lei 9.474/97 é responsável por dispor sobre os mecanismos para a implementação do Estatuto do Refugiado, bem como pela criação de órgão que atualmente atua em prol dos refugiados no País.

É necessário destacar que o Brasil, em sede de Direitos Humanos é signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica, que foi elaborado em 1969, entrou em vigor internacionalmente no ano

de 1978, e foi ratificado pelo Estado Brasileiro em 25 de setembro de 1992, através do Decreto de nº. 678. Este tratado internacional também aborda direitos referentes aos refugiados, como os princípios que regulam as suas relações, bem como os princípios concernentes as relações internacionais, que possuem reflexos diretos nos direitos dos refugiados.

Além dos dispositivos legais já citados, destaca-se também a Convenção de Cartagena, publicada no ano de 1984, que possui eficácia em nível internacional e também versa a respeito dos refugiados, trazendo conceitos e vedando todo tipo de violações que possam afligir os indivíduos que pertencem a esse grupo no qual o Brasil se comprometeu a acolher.

Portanto, são estes os principais marcos legais no que tange ao direito dos refugiados, que vigoram no Estado Brasileiro.

O grande fluxo de refugiados advindos de países em conflitos e a carência de medidas nacionais que versem a respeito da acolhida e adaptação desses refugiados em nosso país, foram as razões para a escolha do tema, com intuito de investigar e aprofundar os debates sobre a migração forçada e suas consequências na sociedade brasileira.

Este tema tem sido objeto de diversas pesquisas interdisciplinares no âmbito acadêmico diante dos fluxos migratórios que o mundo inteiro vivencia, e por isso, é perceptível que no contexto internacional, o estudo sobre refugiados não é recente. No ano de 1950, a Association for the Study of the World Refugee Problem (AWR), associação criada pelo Comitê para Refugiados dos Estados Unidos da América, foi responsável elaborar as primeiras pesquisas nesse sentido.

Porém, em que pese não ser novidade no âmbito acadêmico mundial tal temática, no Brasil, pouco se produziu até então sobre migrações forçadas. Ao examinar as produções acadêmicas sobre refugiados, percebe-se que apenas após a criação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello do ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas sobre Refugiados, passou-se a estimular o desenvolvimento de pesquisas nesse sentido.

Por ser escassa, diante do restante do mundo, é imprescindível que esta matéria seja cada vez mais destrinchada e abordada, principalmente pelo Direito, como objetiva este trabalho. A análise dos dispositivos normativos, no âmbito do direito internacional e nacional, que tutelam os direitos dos migrantes forçados,

principalmente dos refugiados, é essencial para que seja possível uma melhor compreensão do tema.

Esta pesquisa, porém, não se vale apenas do Direito para a sua realização. O estudo dos refugiados é multidisciplinar, o que demonstra a necessidade de utilizar de outros ramos das ciências sociais e humanas, como será observado durante o desenvolvimento do trabalho.

Como metodologia, o trabalho utilizou de fontes primárias, como legislações e documentos governamentais (físicos e *online*) e fontes secundárias, (teses de doutoramento, dissertações e bases de dados). Quanto à metodologia, buscou-se realizar uma pesquisa bibliográfica. O método escolhido para o desenvolvimento da pesquisa foi o dedutivo, no qual parte-se da análise teórica da proteção aos direitos dos refugiados para responder à problemática da realidade vivenciada pelos refugiados, na contramão das normas internacionais e internas dispõem acerca do tema.

O trabalho foi organizado em três momentos. Primeiramente, o capítulo um e seus subcapítulos versam sobre o refugiado, conceito, histórico e os dispositivos internacionais que tutelam o direito internacional dos refugiados.

O capítulo dois abordou a tutela jurídica dos refugiados no âmbito nacional, a partir da análise da Constituição Federal de 1988, e os princípios que regem as relações internacionais, a Lei nº. 9.474/97, que ratificou o Estatuto do Refugiado no Brasil, além da recente Lei de Migrações, promulgada em 24 de maio de 2017, sob o nº. 13.445, que também reflete na situação dos refugiados. Os primeiros dois capítulos deste trabalho, desta forma, abordam os aspectos jurídicos que permeiam a condição de refugiado - são, portanto, as considerações legais.

O terceiro e último capítulo deste trabalho tratou da realidade encontrada pelos refugiados que chegam ao território brasileiro. Através de um levantamento acerca das políticas públicas criadas pela União, o capítulo versou sobre as soluções duráveis previstas na legislação, e como estas vêm sendo aplicadas pelo Estado Brasileiro. Em seguida, foram abordadas as políticas públicas nacionais criadas para oferecer aos refugiados os direitos básicos garantidos pelos tratados internacionais e pelas leis brasileiras e por fim, a discrepância entre os textos legais e a realidade dos refugiados no Brasil.

1 REFÚGIO E REFUGIADOS: considerações iniciais

O anseio por novos espaços e novas oportunidades sempre foi uma das características dos seres humanos, e o deslocamento para novos territórios um fator determinante para o desenvolvimento das civilizações. Os deslocamentos também podem ser ocasionados quando há situações de risco para aqueles que se encontram em um determinado território. Quando forçada, a migração passa a figurar outros institutos como o instituto do refúgio ou do asilo, seja ele territorial ou diplomático, além do instituto da apatridia.

Considerando essa série de variações que a migração forçada apresenta, para a realização do trabalho, foi necessário estabelecer um recorte temático, diante do grande volume de informações e debates que envolvem os fluxos migratórios forçados, e por isso, o instituto do refúgio e dos refugiados foram eleitos como o objeto principal de análise deste estudo, portanto, outros institutos relacionados ao tema não serão pormenorizados neste trabalho.

Em relatório apresentado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas – “ACNUR”, aponta-se que desde o início da Guerra Civil na Síria, o número de refugiados sírios atingiu o número de 4 milhões em 2015¹. São números alarmantes que já causam reflexos no território brasileiro. Este novo fluxo migratório forçado acarreta uma série de sensações, seja nos sujeitos que são deslocados forçosamente, seja naqueles que assistem à chegada destes sujeitos em suas fronteiras. Enquanto temos aqueles que se sensibilizam com as cenas de barcos superlotados com refugiados buscando terra firme, outros alimentam ojeriza à figura do refugiado e praticam xenofobia constantemente.

A preocupação com a atual crise migratória na Europa tem despertado, no meio acadêmico, debates acerca dos rumos a que serão encaminhados os refugiados, diante de tanta hostilidade e repulsa para com estes indivíduos que, sendo vítimas de perseguições e graves violações aos seus direitos, buscam novas fronteiras para recomeçar.

O estudo do direito dos refugiados torna-se cada vez mais necessário para compreender e prevenir que novas violações sejam cometidas, compreendendo-se

¹ ACNUR. Note on international protection: Un High Commissioner For Refugees (unhcr), 2015. Disponível em: <<http://www.refworld.org/type,UNHCRNOTES55c1dacf4,0.html>>. Acesso em: 01 out. 2017, p. 04.

que abordar sobre refugiados remonta a própria origem dos Direitos Humanos como ramo autônomo do direito.

Para que seja possível um melhor desenvolvimento do tema, é necessário investigar o referencial teórico que sustenta o estudo dos Direitos Humanos e, conseqüentemente, do Direito Internacional dos Refugiados. A seguir, será apresentado, brevemente, os princípios filosóficos que amparam o atual estudo.

1.1 Dignidade Humana, Hospitalidade, Solidariedade e Tolerância – As Principais Diretrizes do Direito Internacional dos Refugiados

Para iniciar, é preciso apresentar alguns conceitos que são primordiais para a compreensão, na perspectiva filosófica, do tema abordado neste estudo. Há diversos princípios que são as diretrizes do estudo do Direito Internacional dos Refugiados. No entanto, em respeito ao recorte temático efetuado no trabalho, serão abordados os quatro principais: a dignidade humana, hospitalidade, solidariedade e por último, a tolerância.

Entende-se a dignidade humana, na perspectiva jurídica, como um supraprincípio, encontrando-se acima dos demais princípios, porém, neste momento, a dignidade humana não será abordada sob este prisma de superioridade, visto que todos os princípios, dentro da análise aqui apresentada, são complementares.

Ao conceituar este princípio, Sarlet dispõe que a dignidade humana como “a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade” (2007, p. 62), e complementa:

(...) implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (2007, p. 62)

Desta forma, a dignidade humana é a responsável por tutelar o bem mais precioso: o próprio ser humano, em toda a sua complexidade e humanidade que permeiam sua existência. Falar de refugiados e não tratar de dignidade humana é impossível para a compreensão do tema.

A hospitalidade, por sua vez, para fim do estudo, entende-se o ato de acolher, receber em seu território aquele que não faz parte dele. Na perspectiva filosófica, a hospitalidade está atrelada a lógica de compreender o estranho. Dentro do direito, a hospitalidade vincula-se à ideia de acolher o estrangeiro, de forma gentil, diante da integração entre Estados Soberanos.

Kant conceitua a hospitalidade como “o direito de um estrangeiro, por conta de sua chegada à terra de um outro, de não ser tratado hostilmente por este” (2017, p. 37). Quando pensada por Kant, a hospitalidade foi constituída como um imperativo categórico, incondicionado e superior às demais leis, em virtude “do direito da posse comunitária da superfície da Terra” (2017, p. 38), porém, observa-se que quando transcrita por Kant, a hospitalidade é colocada como um direito, o que pode confundir o leitor.

Para que não haja tal confusão, Derrida (2003, p. 65) aborda a hospitalidade efetuando uma divisão para facilitar a compreensão desta diretriz como um princípio e como um direito: a lei da hospitalidade, denominada pelo autor como a lei incondicional da hospitalidade ilimitada, trata-se do princípio – o imperativo categórico idealizado por Kant.

Derrida expõe que a hospitalidade ilimitada como “a lei está acima das leis” (2003, p. 71), e exemplifica a hospitalidade como princípio como o ato de “oferecer a quem chega todo o seu *chez-soi* e seu si, oferecer-lhe seu próprio, nosso próprio, sem pedir a ele nem seu nome, nem contrapartida, nem preencher a mínima condição” (2003, p. 69). Há que se falar também das leis da hospitalidade, as normas condicionadas ou não, que delimitam os efeitos da hospitalidade como princípio. Tais limites são definidos pelo direito e pela filosofia do direito, sociedade e Estado.

A lei incondicional da hospitalidade nada mais é que um princípio, sendo este incondicional, e que se molda a partir da aplicação em um contexto específico para criar corpo e ser compreendido como tal, enquanto as leis da hospitalidade são as responsáveis por regular a relação dos hóspedes com seus hospedeiros, e limitar essa incondicionalidade característica da hospitalidade como princípio.

A questão da hospitalidade é questionada quando, por exemplo, se faz necessário que o estrangeiro aprenda a língua do local onde se encontra para se comunicar, abandonando, muitas vezes, sua língua materna. O idioma é um dos principais traços de cultura de um povo e sobre este distanciamento com a língua

materna, Derrida coloca um dos principais problemas que envolvem o estrangeiro em um novo local: a expropriação da cultura do estrangeiro em razão do estranhamento que causa ao seu hospedeiro.

O estranhamento é o antônimo da hospitalidade. Esse estranhamento é denominado como “violação do em-casa” (DERRIDA, 2003, p. 47) e pode alimentar condutas consideradas xenofóbicas, por considerar estrangeiro indesejável, como, inclusive, um inimigo. Em razão do estranhamento ao estrangeiro, talvez, apenas a hospitalidade e a dignidade humana não são capazes de anular. Por esta razão, que outras diretrizes também são invocadas para o tratamento da questão no âmbito filosófico: a solidariedade e a tolerância.

A solidariedade é conhecida pelo senso comum como a reciprocidade e assistência aos demais, em determinado grupo. É assim que se ensina para as crianças e jovens no contexto escolar ou familiar, no campo da moral. No âmbito dos Direitos Humanos, a solidariedade é:

(...) um sentido universal, baseado na internacionalização da ideia dos Direitos Humanos. Enquanto os seres humanos vivem numa pluralidade de culturas, com uma abrangência de práticas morais exclusivas, todos possuem direitos e necessidades básicas que devem ser respeitadas. Tais direitos e necessidades, que são comuns a todos, fazem com que haja identificação com o outro, independente de sua nacionalidade, e quando tais são violados surge a manifestação da solidariedade internacional (UBER, 2012, p. 116)

Em uma perspectiva filosófica, a solidariedade é destrinchada e passa a ocupar um papel primordial das relações sociais, porque, em que pese seja uma palavra utilizada corriqueiramente, a solidariedade é objeto de análises profundas por muitos autores, como Habermas e Durkheim, aclamados pelo direito contemporâneo.

No entanto, a solidariedade vai além da empatia, pois mesmo ao compreender “o outro participante da interação como componente do mesmo universo, fundamentando o dever de aceitá-lo como diferente, insubstituível e igual aos demais” (TURCATTO, 2010, p. 54), a solidariedade suscita uma ação, que consiste na ajuda, auxílio, assistência ao outro, exteriorizada.

Como diretriz, a solidariedade pode ser conceituada como um postulado universal, onde a “solidariedade é a “consciência nós”, diretamente ligada à responsabilidade pelo outro, de modo que, todos devem estar interessados na

mesma causa, ou seja, na integridade do universo comum” (TURCATTO, 2010, p. 60).

Portanto, verifica-se que seja como um princípio ou um valor moral, a solidariedade demanda do outro uma atitude de caráter positivo, otimista em relação aos demais. Sobre a solidariedade:

A solidariedade prende-se à ideia de responsabilidade de todos pelas carências ou necessidades de qualquer indivíduo ou grupo social. É a transposição, no plano da sociedade política, da *obligatio in solidum* do direito privado romano. O fundamento ético deste princípio encontra-se na ideia de justiça distributiva, entendida como a necessária compensação de bens e vantagens entre as classes sociais, com a socialização dos riscos normais da existência humana. (COMPARATO, 2017, p. 62)

A interação social com o refugiado, por exemplo, exige uma responsabilidade solidária daquele que o acolhe, para que ao identificar suas fragilidades e urgências, possa auxiliá-lo da melhor maneira. Tal prática fica muito nítida ao observar a atuação de organizações não-governamentais e organizações civis que praticam a solidariedade aos solicitantes de refúgio e refugiados que chegam no país. Por isso a solidariedade ocupa papel importante na construção do direito dos refugiados.

A tolerância é a última diretriz na qual o direito dos refugiados se funda para seu desenvolvimento. Quando perguntado sobre o que seria tolerância, Bobbio (2004, p. 211) avisa que “(...) a tolerância não se baseia na renúncia à própria verdade, ou na indiferença frente a qualquer forma de verdade. Creio firmemente em minha verdade, mas penso que devo obedecer a um princípio moral absoluto: o respeito à pessoa alheia”. Na verdade, a tolerância não se limita ao respeito ao outro simplesmente, mas sim, a algo personalíssimo, concedido a cada ser humano desde seu nascimento: sua autonomia.

É pela autonomia que todos possuem que cada sujeito se desenvolve de forma diferente, diferente em suas crenças e aparências, idiomas e cultura e o ato de tolerar envolve o respeito à diferença que cada um possui. Mas antes de ser visto como um princípio, a tolerância é um valor moral, a ser desenvolvido em cada um para tornar as relações humanas cada vez mais democráticas e saudáveis.

Nesse sentido, Zambam e Aquino (2015, 377) afirmam:

A Tolerância é um valor moral necessário às sadias relações humanas por causa das diferenças constitutivas de cada Sociedade. A sua viabilidade nas relações cotidianas e no âmbito das interações entre os povos depende do combate às causas que evitem a construção de valores que estão na

origem da não tolerância, das quais se podem destacar: o fanatismo político e religioso, o analfabetismo endêmico, a ausência de integração de povos limitados por governos dominados por ditaduras, a inexistência de participação política livre, o controle da comunicação e a informação, a não difusão de tecnologias benéficas para todos, a indiferença dos laboratórios farmacêuticos frente às mazelas humanas pela força do capital, entre outros.

Ainda sobre o tema, Bobbio (2004, p. 210) apresenta duas facetas acerca da tolerância, uma positiva e outra negativa. O significado positivo revela-se como o oposto a exclusão das diferenças humanas, logo, o significado positivo da tolerância se coaduna com o posicionamento adotado neste trabalho da tolerância como um princípio, uma diretriz. Já a tolerância no significado negativo, traduz-se na indiferença ao outro, descaso ou ausência de preocupação com os demais. Tal indiferença acarreta danos a toda a coletividade, como no caso dos refugiados que são vítimas, em muitos momentos desta indiferença com as causas que originam suas migrações.

Mas além da tolerância em seu significado negativo, há também o antônimo da tolerância, que justifica sua invocação: a intolerância. A intolerância pode ser observada constantemente, e em sua origem estão:

(...) as graves desigualdades humanas, as quais se observam pelo domínio e imposição de vontades unilaterais, imperialistas, a ausência de democracia ou instrumentalização do Estado e suas instituições, as concepções de mundo fechadas em si e legitimadas por práticas religiosas ou tradições culturais desintegradas e irrefletidas. (ZAMBAM; AQUINO, 2015, p. 369)

Diariamente, a solidariedade e a tolerância são princípios que são suscitados no convívio social. Enquanto a solidariedade está ligada a cooperação ou assistência moral aos demais, a tolerância está conectada com o ato de aceitar maneiras de pensar, de agir e de sentir diferentes das adotadas por si, de forma harmônica.

Se aplicados adequadamente à problemática dos refugiados, pode-se verificar que todas as diretrizes citadas constroem a base que viabiliza a efetividade dos seus direitos básicos. O debate sobre tais princípios como diretrizes do Direito dos Refugiados é necessário, pois remonta a sua própria origem.

O Direito dos Refugiados está ligado ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Humanitário na medida em que estes três eixos compõem a proteção internacional dos direitos da pessoa humana, como explicita Pita (2003, p. 06). Sobre o Direito Internacional dos Refugiados, deve-se ressaltar que:

Tal tema apresenta peculiaridades que se relacionam com a própria natureza do refúgio. Essas peculiaridades são: (1) o fato de o instituto do refúgio somente ser aplicado quando se verificam fortes violações dos Direitos Humanos, conflitos armados ou guerras e (2) o fato de as situações geradoras de refugiados normalmente ocorrerem em Estados sem grande expressão no cenário internacional. (JUBILUT, 2007, p. 31)

Bobbio informa que os Direitos Humanos são uma intervenção humana, em constante “processo de construção e reconstrução” (2004, p. 20) e, por isso, considerados “direitos históricos” (2004, p. 20), uma vez que estão em constantes transformações. Nesse diapasão, é possível perceber que o mesmo se verifica quando se trata do instituto do refúgio e da tutela jurídica aos refugiados, já que são originalmente marcados por eventos históricos que causaram seu nascimento e previsão legal.

A origem da tutela jurídica dos refugiados teve início no século XX, logo em suas primeiras décadas, conjuntamente ao nascimento da concepção moderna de Direitos Humanos e sua internacionalização.

A Primeira Guerra Mundial, e a formação da Liga das Nações, e, posteriormente, a Segunda Guerra Mundial, com consequências irreversíveis, ensejaram a criação da Organização das Nações Unidas e o desenvolvimento dos Direitos Humanos em nível internacional, diante da necessidade cada vez maior de assegurar e reconhecer direitos básicos mundialmente que seriam denominados posteriormente como normas *Jus Cogens*.

Tem-se como *Jus Cogens*, as normas de direito internacional geral, que possuem caráter imperativo. Tal imperatividade extrai-se da aceitação e do reconhecimento de todos os Estados relativos à norma, a qual só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional, da mesma natureza, como destaca o artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, bem como na segunda Convenção de Viena que possibilitou que as organizações ou entes personalizados possam celebrar tratados.

As normas que versam sobre Direitos Humanos passaram a gozar desta característica justamente pelo reconhecimento universal de certos direitos intrínsecos à existência humana, que exigem proteção dos Estados. Este processo desencadeou a consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos e concomitantemente, o direito internacional dos refugiados.

A preocupação com o outro e o dever de cuidado, no âmbito filosófico antecede esses eventos. Immanuel Kant, em sua obra “A Paz Perpétua”, (1795) já elucidava acerca do direito de todos os homens de serem tratados de forma fraterna em todo e qualquer lugar do mundo, se tratando de um direito à hospitalidade, caminho imperioso para o alcance da paz perpétua, como exposto no próprio título da obra.

Kant (2017, p. 50) também ressalta em sua obra que a paz entre os Estados é o objetivo maior, e por isso, estabelece três condições para que tal objetivo seja alcançado. A primeira condição é que as constituições dos Estados Soberanos sigam os ideais republicanos, pelos princípios que tal forma de governo possui, a segunda condição estabelecida por Kant é a implementação do federalismo no “Direito das Gentes” (termo utilizado pelo autor), e por fim, a terceira condição trazida é a hospitalidade universal.

Godoy (2016, p. 59), explicitando acerca da hospitalidade na qual se refere Kant, elucida que hospitalidade “é o direito de um estrangeiro não ser tratado como inimigo”, ou seja, ao adentrar no território de outra nação, o estrangeiro não deveria, ao menos na visão kantiana, ser tratado de forma hostil e violenta.

Sobre os fundamentos expostos na obra kantiana e que balizam o estudo do Direito Internacional dos Direitos Humanos e seus ramos, Pim (2006, p. 13-14) cita:

Desde logo, muito do que havia ‘profetizado’ Kant materializou-se, talvez não como realidade palpável e absoluta, mas como simulacro. De certo, tivemos uma Sociedade de Nações, mal logrado organismo que trataremos em páginas sucessivas, e hoje as Nações Unidas, o Tribunal Penal Internacional ou a União Europeia (certamente um dos mais avançados projetos de integração regional dos que estão sendo executado na atualidade) entre outras instituições multinacionais com maior ou menor arraigo. Talvez uma dose do inusitado sarcasmo kantiano de *Zum ewigen Frieden*, que determina a paz do cemitério como a única ‘paz eterna’ acessível àqueles políticos incapazes de excluir a guerra das suas andanças seja o ingrediente necessário para alcançar caminhos novos e imaginativos, como o seu que, mesmo que não solucione os problemas de hoje, sem dúvida que nos ajuda a encaminhar-nos à trajetória mais correta e apropriada.

Seguindo esse entendimento, sobre as bases filosóficas do Direito Internacional dos Refugiados, Piovesan (2001, p. 37) afirma:

A proteção internacional dos refugiados se opera mediante uma estrutura de direitos individuais e responsabilidade estatal que deriva da mesma base filosófica que a proteção internacional dos Direitos Humanos. O Direito Internacional dos Direitos Humanos é a fonte dos princípios de proteção dos refugiados e ao mesmo tempo complementa tal proteção.

Além da hospitalidade, a ideia de respeito abordada por Kant também está conectada ao tema dos refugiados, pois propõe o reconhecimento de uma lei universal, reconhecida por todos, independentemente de sua origem, escolaridade, idioma, gênero, ou qualquer outra característica. É a ideia que “o valor absoluto do ser humano, o homem é fim em si mesmo” (DALSOTTO; CAMATI, 2013, p. 134).

Para Kant, “o dever de respeito por meu próximo está contido na máxima de não degradar qualquer outro ser humano, reduzindo-o a um mero meio para os meus fins” (KANT, 2009, p. 239). O respeito, partindo dos pressupostos kantianos, é intrínseco a condição humana, e constitui a própria dignidade dos sujeitos.

Dalsotto e Camati (2013, p. 138), ainda sobre visão kantiana de dignidade humana, aduzem que:

Desse modo a dignidade é universal e independe de contingências sociais, políticas, econômicas, culturais, históricas, enfim está livre de contingências, por que está fundada sobre a racionalidade do ser humano. É diferente de qualquer sentimento que podemos ter por alguém. Nosso dever, portanto, vai além das pessoas que nos são mais próximas, Kant o estende a toda humanidade.

A preocupação e a proteção da dignidade humana, pautadas nas premissas kantianas principalmente, são as razões que originaram o Direito Internacional dos Direitos Humanos, e, por conseguinte, os ramos do Direito reflexos deste, como é o caso do Direito Internacional dos Refugiados. Deste modo, diante da tamanha comoção internacional com a realidade vivenciada durante as guerras, a criação de normas que protegem e sancionam condutas que ferem a dignidade humana tornou-se necessárias.

O intuito de tutelar a dignidade humana como um objeto jurídico é essencial para a criação de “uma civilização que assegure a todos os seres humanos, sem embargo das múltiplas diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, o direito elementar à busca da felicidade” (COMPARATO, 2017, p. 460). Nestes mesmos termos previu Kant e é observado nos tratados e convenções que versam sobre Direitos Humanos. Transpõe-se assim a preocupação com a dignidade dos limites da filosofia para a realidade fática, em busca da citada “paz perpétua” preconizada por Kant.

Além da dignidade humana e a hospitalidade, a solidariedade e a tolerância também são norteadores filosóficos no que tange a proteção dos refugiados. Não à toa, a solidariedade tornou-se um dos principais princípios do direito internacional, extraída do sentimento de comunhão e auxílio aos demais sempre invocado nas

relações humanas, por razões religiosas, morais e éticas, e que passou a ser também uma das bases das relações em âmbito internacional.

A solidariedade fica mais acentuada quando se estuda o caso dos refugiados. Vale ressaltar, que solidariedade e hospitalidade, no viés deste estudo, não se confundem. Enquanto a solidariedade está relacionada à ideia de ajuda, apoio do grupo social a todos que se encontram no mesmo espaço, a hospitalidade pressupõe a chegada de um estranho. No caso, o refugiado que chega ao país que concederá abrigo.

Godoy (2016, p. 73), quando trata do princípio da hospitalidade como dever de asilo, como no caso dos refugiados, aponta que há certa violência no exercício deste princípio por parte do Direito. Isso porque a acolhida aos refugiados é permeada de procedimentos jurídicos, que dificultam a inserção do refugiado dentro do espaço que passa a integrar, e que resultam em “situações de desproteção dos estrangeiros gerada pelos próprios países de acolhida” (GODOY, 2016, p. 73).

Por fim, é imprescindível abordar a tolerância como uma das diretrizes filosóficas que conduzem a tutela dos refugiados. A tolerância possui inúmeros significados. *A priori*, tem a função de proteção limitada “uma vez que se resume a um não-fazer, evoluindo, modernamente, para uma obrigação positiva que permita não somente a convivência dos diferentes, mas também lhes assegure os seus direitos” (JUBILUT, 2007, p. 69).

A tolerância é invocada quando tratamos daquele que é estranho aos demais. O refugiado é enquadrado nesta hipótese. Seja pela cultura que carrega, pelo idioma que profere, pela fé que professa. Nesse sentido, a cultura da alteridade deve ser abordada. Tolerância e alteridade estão lado a lado, uma não se sustenta sem o auxílio da outra.

Por estar intimamente ligada com a dignidade humana, na análise da tolerância como princípio filosófico do Direito dos Refugiados, há confusões entre a tolerância e a dignidade humana, pois tanto a dignidade humana quanto a tolerância remetem a palavra respeito. Entretanto, como elucida Walzer (1999, p. XII) “a tolerância torna a diferença possível, a diferença torna a tolerância necessária”.

A reflexão acerca das diretrizes filosóficas que constituem o estudo dos refugiados se faz necessária para uma melhor compreensão dos próximos tópicos que serão abordados neste trabalho, pois, ao que se refere às fundamentações filosóficas do Refúgio, estas são as bases do instituto. Contudo, o que se verifica

com muita frequência é a total indiferença e hostilidade ao outro, principalmente ao refugiado, como será analisado nas próximas seções.

1.2 O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito dos Refugiados

A Carta da Organização das Nações Unidas de 1945 criou a entidade que substituiu a Liga das Nações. Três anos depois da criação da Organização das Nações Unidas – “ONU”, foi promulgada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, em que foram dispostos ao longo de seus 30 artigos diversos direitos intrínsecos à condição humana, e posteriormente, também auxiliaram na construção e reconhecimento de direitos aos refugiados. O documento inicial estruturou a ONU e dispôs sobre seu funcionamento, bem como determinou a criação de órgãos como a Corte Internacional de Justiça, enquanto que a Declaração trouxe os principais direitos que se tornariam a base do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Sobre a importância da criação da ONU, afirma-se que:

A criação das Nações Unidas, com suas agências especializadas, demarca o surgimento de uma nova ordem internacional, que instaura um novo modelo de conduta nas relações internacionais, com preocupações que incluem a manutenção da paz e segurança internacional, o desenvolvimento de relações amistosas entre os Estados, a adoção da cooperação internacional no plano econômico, social e cultural, a adoção de um padrão internacional de saúde, a proteção ao meio ambiente, a criação de uma nova ordem econômica internacional e a proteção internacional dos Direitos Humanos.” (PIOVESAN, 2010, p. 130.)

O direito internacional passou a figurar um novo papel no mundo. Anteriormente, como menciona Piovesan (2010, p. 119), o conceito tradicional situava o Direito Internacional como a lei da comunidade internacional e tinha o Estado como o único sujeito de Direito Internacional, o que passou a não se sustentar após as fortes violações a Direitos Humanos vivenciadas nas grandes guerras mundiais, restando evidente que os seres humanos também são sujeitos de direitos, e que possuem o “direito a ter direitos” como Hannah Arendt menciona em sua obra “As Origens do Totalitarismo” (1989, p. 330).

Inclusive, relata Arendt (1989, p. 330) que:

Só conseguimos perceber a existência de um direito a ter direitos (e isto significa viver numa estrutura onde se é julgado pelas ações e opiniões) e de um direito de pertencer a algum tipo de comunidade organizada, quando

surgiram milhões de pessoas que haviam perdido esses direitos e não podiam recuperá-los devido à nova situação política global.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos não possui efeito vinculante, pois não se enquadra como um tratado internacional de Direitos Humanos, porém, possui o caráter de recomendação (COMPARATO, 2017, p. 227), e diante de todos os reflexos que sua publicação gerou, tornou-se norma imperativa de direito internacional dos Direitos Humanos, e por isso, pode ser considerada norma de *jus cogens*.

Com um desdobramento da criação da Organização das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 14 de dezembro de 1950, houve a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), órgão vinculado à ONU, que tem como escopo proteger e fornecer assistência àqueles que figuram a posição de refugiados, por serem vítimas de perseguição, dentro dos requisitos que, posteriormente, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, no ano de 1951 e o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 passaram a dispor.

O ACNUR possui papel fundamental para aquele que se encontra em situação de perseguição ou bem-fundado temor de perseguição possa ter guarida diante das violações a Direitos Humanos nas quais estão sujeitos.

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados foi elaborada em Genebra, no ano de 1951, em 28 de julho, e adotada como a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, entrando em vigor em 22 de abril de 1954. Esta Convenção é responsável por estabelecer as primeiras diretrizes sobre o tratamento a ser dirigido aos refugiados, de acordo com suas especificidades.

Entretanto, haviam algumas correções a serem realizadas, no que tange às limitações acerca da aplicação do conceito de refugiado. Por isso, no ano de 1967, houve uma nova assembleia, realizada pela ONU, que elaborou o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, que entrou em vigor em 4 de outubro de 1967.

No ano de 1984, diante da grande demanda de refugiados a países da América Latina foi elaborada, em Cartagena, na Colômbia, o “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, onde foi aprovada a Declaração de Cartagena

que abarcou novas dimensões do conceito de refugiado, como será abordado em momento oportuno.

No Brasil, como elucida Pacífico (2008, p. 22) “o regime jurídico dos refugiados somente foi adotado em 22 julho de 1997, quando da publicação da Lei Ordinária Federal Nº 9474”. Esta tem papel fundamental no estudo do refúgio e dos refugiados nesta pesquisa, visto que este dispositivo legal regula a situação dos solicitantes de refúgio e dos refugiados dentro do Estado Brasileiro.

Para que o Direito Internacional dos Refugiados se consolide, é preciso compreendê-lo como um meio de pensar em Direitos Humanos a partir de uma perspectiva cosmopolita. Isso porque, desfaz-se a ideia de que Direitos Humanos partem da “da projeção do indivíduo (ser individualizado, “eu”) enquanto único sujeito em sua relação com o meio (o que inclui a eleição de um sujeito idêntico, a partir da referência como “outro”)” (BORGES; BRASIL, 2017, p. 239). Ao romper com esse conceito, passa-se a concepção do todo, que força o reconhecimento e compreensão das diferenças, as quais são latentes no caso dos refugiados.

Toda pesquisa, para que seja compreendida, faz uso de conceitos já predeterminados por autores e estudiosos do assunto em questão como ponto de partida para suas reflexões. Por isso, para uma melhor compreensão do estudo sobre refugiados, passamos a abordar o que é o instituto do refúgio e o conceito do refugiado.

1.3 O Que é Refúgio?

A etimologia da palavra refúgio tem origem no latim, *refugium*, e significa lugar para o qual se foge a fim de escapar a um perigo, o que serve de amparo, consolo. Também é conceituado como esconderijo, asilo, acolhida, guarida. O refúgio como um instituto jurídico tem suas origens em outro instituto que é sinônimo no dicionário, e muito semelhante juridicamente, o instituto do asilo.

O acolhimento de um Estado a sujeitos que se encontram em situação de perigo e perseguição em razão de características étnicas, crenças religiosas, opiniões de cunho político, grupos sociais, etc., é uma das práticas observadas durante toda a história, desde que a humanidade se organizou em Estados e esses passaram a gozar de poderes que, em razão das ideologias adotadas, perseguem seus nacionais. A este acolhimento foi denominado asilo.

A possibilidade de uma pessoa perseguida poder solicitar proteção a outro Estado serviu de base para que o instituto do refúgio fosse criado. Para alguns, o instituto do asilo e refúgio são complementares, contudo, há autores, como Guido Fernando Silva Soares, (2002, p. 189-190) que compreendem asilo e refúgio como institutos jurídicos distintos, não se tratando de espécies abrangidas pelo direito de asilo *lato sensu*.

Contudo, em que pese as ponderações de Soares, a semelhança entre os institutos é nítida, pois, “tanto o asilo quanto o refúgio visam à proteção do ser humano em face de perseguição, geralmente realizada pelo Estado, sendo, portanto, similares em sua essência e, dessa maneira, institutos assemelhados” (BIJOS, 2013, p. 24).

Ainda, sobre o instituto do asilo, este se subdivide em duas espécies: o asilo político e asilo diplomático. O asilo diplomático é um instituto característico da América Latina, que se originou com o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu de 1889, o que demonstra a importância de tal garantia desde que países como o Brasil ainda estavam se estruturando como República.

Tanto o asilo político como o asilo diplomático são solicitados quando aquele que os requer encontram-se em perigo e/ou risco por conflitos de caráter político ou de opinião, a grosso modo. Contudo, nas hipóteses de asilo político, o estrangeiro que o solicita encontra-se ameaçado por embates de teor político e de opinião com o Estado, bem como por crimes com conexão com a segurança do Estado de origem, porém, não configuram quebra do direito penal comum, como aponta Annoni (2002, p. 57).

No que tange ao asilo diplomático, tal modalidade é considerada uma subespécie do asilo político, de forma mais precária. Isso porque no asilo diplomático, como aponta Scaglia (2009, p. 33) o Estado que concede esta modalidade de asilo, o faz no território do próprio Estado que persegue o sujeito, realizando o asilo em espaços isentos da jurisdição desse Estado, tendo como exemplo Embaixadas e Consulados.

Sobre ambos institutos:

Por esse instituto jurídico um Estado tem o poder discricionário de conceder proteção a qualquer pessoa que se encontre sob sua jurisdição. É o que modernamente denomina-se asilo político, uma vez que é concedido a indivíduos perseguidos por razões políticas, e se subdivide em dois tipos: (1) asilo territorial – verificado quando o solicitante se encontra fisicamente

no âmbito territorial do Estado ao qual solicita proteção; e (2) asilo diplomático – o asilo concedido em extensões do território do Estado solicitado como, por exemplo, em embaixadas, ou em navios, ou aviões da bandeira do Estado. (JUBILUT, 2007, p. 38)

Além de positivado na Declaração dos Direitos Humanos e do Cidadão de 1948, a Convenção Americana de Direitos Humanos - Pacto de São José da Costa Rica também prevê o direito ao asilo, em seu artigo 22, item 7:

Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais. (OEA, Convenção Americana de Direitos Humanos, 1969, s.p.)

Assim como o asilo se encontra previsto na Declaração de Cartagena de 1984, a conclusão número quatro:

Ratificar a natureza pacífica, apolítica e exclusivamente humanitária da concessão de asilo ou do reconhecimento da condição de refugiado e sublinhar a importância do princípio internacionalmente aceite segundo o qual nada poderá ser interpretado como um ato inamistoso contra o país de origem dos refugiados. (COLÔMBIA, Declaração de Cartagena de 1984, s.p.)

Por estar previsto em tratados nos quais o Estado Brasileiro é signatário, o direito ao asilo também está previsto no artigo 4º, inciso II e X, da Constituição Federal de 1988, que diz:

A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
II - prevalência dos Direitos Humanos;
X - Concessão de asilo político. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, s.p.)

Isso porque o direito ao asilo goza de um caráter humanitário e sua previsão na Constituição Federal demonstra a sintonia do texto constitucional com os princípios do direito internacional dos Direitos Humanos, e como será demonstrado adiante, do direito dos refugiados. Entretanto, o instituto jurídico do asilo e o instituto jurídico do refúgio não se confundem, e isso será evidenciado.

O processo pelo qual o instituto do refúgio passou a ser apresentado como é hoje está ligado à criação da Liga das Nações, órgão internacional embrião da ONU. Nesse sentido, esclarece Barreto (2010, p. 14) que “o fim da Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa e a ruína do Império Otomano colocaram o mundo diante de movimentos massivos de pessoas, com cerca de 1,5 milhão de deslocados e refugiados” e, para enfrentar os problemas que estes descolamentos,

forçados ou não, causaram, houve a necessidade de estabelecer parâmetros sobre a condição jurídica dos refugiados, e com advento da Segunda Guerra Mundial a problemática do refúgio atingiu seu ápice.

Sobre estes eventos, Arendt (1989, p. 11) elucida:

Duas guerras mundiais em uma geração, separadas por uma série ininterrupta de guerras locais e revoluções, seguidas de nenhum tratado de paz para os vencidos e de nenhuma trégua para os vencedores, levaram à antevisão de uma terceira guerra mundial entre as duas potências que ainda restavam. O momento de expectativa é como a calma que sobrevém quando não há mais esperança. Já não ansiamos por uma eventual restauração da antiga ordem do mundo com todas as suas tradições, nem pela reintegração das massas, arremessadas ao caos produzido pela violência das guerras e revoluções e pela progressiva decadência do que sobrou. Nas mais diversas condições e nas circunstâncias mais diferentes, contemplamos apenas a evolução dos fenômenos – entre eles o que resulta no problema de refugiados, gente destituída de lar em número sem precedentes, gente desprovida de raízes em intensidade inaudita.

No ano de 1946, a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu alguns princípios como próprios da condição de refugiado, como aduz Barreto (2010, p. 14), e entre eles, destaca-se o tratamento do refúgio como um problema de caráter internacional.

Há três requisitos que devem ser preenchidos para que o caso em concreto seja enquadrado como hipótese de refúgio: a perseguição, o bem fundado temor, ou justo temor, e a extraterritorialidade.

No que tange à perseguição, este elemento é fundamental para aferir sobre o refúgio, entretanto, não há um conceito preestabelecido sobre o que seria perseguição nos tratados internacionais que versam sobre refúgio e refugiados. Nesse sentido, Hathaway (1991, p. 79) compreende que, quando direitos considerados essenciais, pertencentes ao núcleo dos Direitos Humanos, como o direito à vida, à liberdade, à dignidade e à intimidade, são violados de forma sistemática, ou negligenciados deliberadamente, há perseguição.

Sobre a figura de quem persegue, contudo, há divergências. Os tratados internacionais da mesma forma que não conceituam o que seria perseguição, também não estabelecem quem pode figurar o papel de perseguidor.

Atualmente, tal interpretação tem dificultado o reconhecimento e concessão do refúgio em diversos países na Europa, como Alemanha, Itália e França. Isso porque apesar de estar prevista no “Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e

o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”, elaborado pelo ACNUR no ano de 1979, a definição de perseguição “é muito ampla e de difícil delimitação prática e a mesma decorre de um instrumento sem força jurídica vinculante” (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 15).

A interpretação restritiva de quem pode figurar como agente perseguidor vai de encontro ao que dispõe a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969, que determina, em seu artigo 31 e itens:

Artigo 31 - Um tratado deve ser interpretado de boa-fé, segundo o sentido comum dos termos do tratado em seu contexto e à luz do seu objeto e finalidade. 2. Para os fins de interpretação de um tratado, o contexto compreende, além do texto, seu preâmbulo e anexo: a) qualquer acordo relativo ao tratado e feito entre todas as partes por ocasião da conclusão do tratado; b) qualquer instrumento estabelecido por uma ou várias partes por ocasião da conclusão do tratado e aceito pelas outras partes como instrumento relativo ao tratado. 3. Será levada em consideração, juntamente com o contexto: a) qualquer acordo posterior entre as partes relativos à interpretação do tratado ou à aplicação de suas disposições; b) qualquer prática seguida posteriormente na aplicação do tratado pela qual se estabeleça o acordo das partes relativos à sua interpretação; c) qualquer regra pertinente de direito internacional aplicável às relações entre as partes. 4. Um termo será entendido em sentido especial se estiver estabelecido que esta era a intenção das partes. (CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE DIREITO DOS TRATADOS, 1969, s.p.)

Ou seja, a interpretação dada aos tratados internacionais, principalmente que versem sobre normas *Jusogens*, deverá ser a mais ampla e adequada ao contexto no quais serão aplicados.

Além da perseguição, outro requisito a ser detectado é o bem fundado temor, ou justo temor, de perseguição. A inserção deste requisito é recente na concepção do refúgio, porém, se tornou essencial para a verificação da condição de refugiado.

Esse bem fundado temor de perseguição é constatado pelo exame do caso concreto, por meio dos relatos dos solicitantes de refúgio. A partir da oitiva destes relatos, se observado que o solicitante tem seus Direitos Humanos em risco ao permanecer no local do qual migrou, ainda que não tenha ocorrido nenhuma violação direta aos seus direitos, há que se conceder o refúgio.

Sobre os motivos que causam esse bem fundado temor, cumpre salientar que são os mesmos levados em consideração para a configuração da hipótese de perseguição. Contudo, as hipóteses de bem fundado temor de perseguição também têm sofrido limitações, e como exemplos apontam Jubilut e Madureira (2014, p. 15):

(i) a ausência de menção aos direitos econômicos, sociais e culturais, para efeitos de determinação da condição de refugiado, no que se enquadraria o exercício de uma determinada profissão ou atividade, por exemplo; ou (ii) as questões de gênero – tanto de violência de gênero quanto de identidade de gênero – como motivos de perseguição e que limita a proteção de mulheres e homossexuais.

Se verificada a existência de perseguição, ou bem fundado temor de perseguição, o último item a ser analisado será a extraterritorialidade. No estudo do refúgio, este requisito consiste no fato do solicitante do refúgio estar fora de seu país de origem ou de residência, em sintonia com o parágrafo 196 do “Manual de Procedimentos e Critérios”, já mencionado anteriormente, para determinar a condição de refugiado do ACNUR, que está de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados.

A extraterritorialidade é requisito essencial para a concessão do refúgio. Entretanto, tem se buscado uma relativização deste requisito, pois o fechamento das fronteiras pelos Estados dificulta a extraterritorialidade. Sobre essa resistência dos Estados, explicita Moreira (2014, p. 87):

A decisão estatal de reconhecer e receber refugiados envolve, sem dúvida, múltiplos e complexos fatores, abarcando tanto política externa como doméstica. O país receptor pode utilizar o acolhimento de refugiados como instrumento para deslegitimar o país de origem, ao rotulá-lo como perseguidor, repressor ou violador de Direitos Humanos. Pode favorecer a entrada de refugiados de determinadas origens, em virtude de questões sociais, étnicas, culturais, políticas ou econômicas, em detrimento de outras. Pode também perceber a presença dos refugiados, sobretudo em grande contingente, como pesado encargo socioeconômico ou como ameaça à segurança ou à identidade nacional.

Fica nítido que, da mesma maneira que o asilo possibilita a acolhida daqueles que são perseguidos, o refúgio tem o papel de acolher aqueles que estão em situação de risco em seus países de origem ou onde possuem residência, contudo, há distinções entre asilo e refúgio pautadas em diversos aspectos. Primeiro ponto a ser tratado sobre as distinções existentes está no fato de que o asilo se trata do exercício de um ato soberano do Estado, diferentemente do refúgio.

No asilo, o Estado decidirá se o concederá ou não ao requerente, e tal decisão tem caráter puramente político, e como esclarece Barreto (2010, p. 16) não estando sujeito ao controle dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos. Já o refúgio, é um instituto de caráter universal, e aplica-se de maneira apolítica, visando a proteção de pessoas com fundado temor de perseguição no

mundo todo, pautado nos princípios que regem o Direito Internacional dos Refugiados, que serão apresentados em capítulo próprio.

Outra diferença fundamental entre os dois institutos apresentados está na relação do sujeito com a causa que o motiva a migrar forçadamente. No asilo, seja em ambas as modalidades explicitadas, há uma relação do indivíduo perseguido pelo seu Estado de origem e, quando recepcionado, passa a manter uma relação com o Estado que o acolhe.

O refúgio decorre de um abalo na estrutura do país ou região de origem do refugiado. Este abalo é tamanho que os Direitos Humanos daqueles que se encontram no espaço geográfico afetado passam a ser objeto de preocupação da comunidade internacional.

Sobre as diferenças entre asilo e refúgio:

(...) o status de refugiado é reconhecido a qualquer pessoa que sofra perseguição em seu Estado de origem e/ou residência habitual, por força de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social, enquanto o asilo tem sua prática limitada à perseguição política. (JUBILUT, 2007, p. 44)

Cumprido ressaltar que, apesar das distinções já apontadas, ambos os institutos procuram proteger os sujeitos, diante do caráter humanitário que o asilo e o refúgio possuem.

Barreto (2010, p. 12) ainda esclarece que:

Hoje, o sistema de asilo praticamente encontra-se em desuso na América Latina, tendo-se consolidado o instituto do refúgio e a ampla atuação do Acnur em toda a região. Há um esforço de consolidação das normas de proteção previstas na Convenção de 1951 nas legislações internas dos países das Américas, e especialmente entre os países do Mercosul.

Portanto, apesar das semelhanças com o instituto do asilo, o refúgio se distingue do asilo pela origem, visto que é um instituto criado no século XX, após as grandes guerras mundiais, está pautado em tratados internacionais, possui abrangência universal, hipóteses claras de reconhecimento do status de refugiado e pode ser concedido mediante a incidência de cinco motivos: opinião política, raça, religião, nacionalidade e pertencimento a grupo social.

A seguir, será abordado a figura do refugiado, seu conceito jurídico e os aspectos que os caracterizam como vulneráveis diante da sociedade.

1.4 O Refugiado e sua Vulnerabilidade

O refúgio é o ato de acolher aqueles que se encontram em situação de perseguição, bem fundado temor de perseguição e fora de seu país de origem ou onde possui residência (extraterritorialidade). Porém, é preciso conceituar quem são os sujeitos que figuram como refugiados, quais são as diferenças entre os refugiados dos demais migrantes e porque são considerados vulneráveis.

O conceito de refugiado adotado majoritariamente pelo Direito Internacional estabelece como refugiado:

(...) todo aquele que deixa seu país de origem ou de residência habitual em razão de fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Também pode ser reconhecido como refugiado aquele que foge de situação de grave e generalizada violação aos Direitos Humanos. (HOLZHACKER, 2018, p. 64)

Inicialmente, é preciso entender a figura do estrangeiro, seja ele migrante, asilado, apátrida ou refugiado. A figura do estrangeiro é dotada de estigmas. Santamaría (2002, p. 55) elucida que a figura do estrangeiro é um atributo negativo, que designa aquele que não pertence a um grupo determinado. No âmbito sociológico, ser estrangeiro está ligado ao estranhamento ao restante do grupo no qual é colocado, entretanto, no aspecto jurídico, estrangeiro é aquele que não é nacional do país em que se encontra.

Se a figura do estrangeiro é vista de forma tanto quanto pejorativa, o migrante sofre ainda mais. Isso porque o migrante, ao adentrar nas fronteiras do país que o recebe, vem para estabelecer-se, seja como migrante econômico, asilado ou refugiado. Este migrante disputará as vagas de emprego, de creches, escolas, usufruirá do sistema público de saúde, além de ocupar os espaços públicos que até então eram exclusividade dos nacionais.

Berner e Genovez ao descreverem a relação da migração, elucidam que:

(...) imigração e imigrantes só são tolerados, na prática, quando, no balanço entre custos e lucros, vantagens e desvantagens, se apresenta um saldo positivo, qual seja, a imigração só deve apresentar “vantagens”, especialmente as econômicas, sendo que as “desvantagens” (custo social e cultural) devem ser evitadas a qualquer preço. Dessa forma, a regulamentação da imigração tem um claro objetivo, embora este jamais seja revelado: impor a definição de imigrante que precisa ser constituída em função das necessidades de cada momento, de cada circunstância, mudando constantemente ao sabor do momento e das oscilações de população. (2013, p. 297)

Bauman, na obra “Estranhos à nossa porta” menciona os impactos que a migração efetua em países considerados “desenvolvidos”. Para o autor, (2017, p. 09-10) os interesses empresariais são beneficiados com estes fluxos, diante da mão de obra barata e habilidades lucrativamente promissoras que tais migrantes fornecem. Em que pese a perspectiva empresarial positiva que as migrações podem despertar, nos demais setores, não se verifica essa receptividade positiva.

Os papéis que os migrantes passam a desempenhar na sociedade que os recebe causam incômodo, como esclarece Vainer (1995, p. 40), pois a figura do migrante sempre esteve relacionada com a pobreza e a busca por novas chances, o que gera ameaça àqueles menos providos de riqueza que já se encontram no território nacional.

Chueiri e Câmara (2014, p. 161) sobre a exclusão dos migrantes, sejam refugiados ou não, esclarecem que “o ato de deixar uma região ou um país, sua terra, os torna sujeitos sem-terra. A sua maneira, refugiados e migrantes ficam privados da terra, da sua terra, de suas raízes e de seus Direitos Humanos. Assim, tornam-se sem-terra (ou sem território), desenraizados e sem direitos”.

Abdelmalek Sayad (1998, p. 243), ao abordar a questão do migrante, explana que, quando se trata da dinâmica da migração, é imperioso que antes de migrar, o sujeito necessariamente emigrou, ou seja, descolou-se de sua terra de origem ou residência fixa para outro território, e que a condição de migrante é uma condição social, não podendo perder de vista todo o processo que o faz deslocar-se.

Para o refugiado o ato de deslocar-se não se limita apenas a sair de um espaço territorial e direcionar-se a outro. O deslocamento está vinculado à transitoriedade, provisoriedade e temporalidade (MOREIRA, 2014, p. 87). E nesse sentido, a autora explica:

Os refugiados se situam entre o país de origem e o país de destino. Ao transitar entre os dois universos, ocupam posição marginal, tanto em termos identitários, culturais e sociais, assentada na falta de pertencimento pleno enquanto membros da comunidade receptora e nos vínculos introjetados por códigos partilhados com a comunidade de origem; quanto em termos jurídicos, ao deixar de exercitar, ao menos em caráter temporário, o status de cidadão no país de origem e portar o status de refugiado no país receptor. (MOREIRA, 2014, p. 87)

Ao sair do local que reconheceu como seu domicílio para buscar refúgio em outro território, o mais novo refugiado se vê desvinculado do espaço em que criou suas raízes e que possui identificação, para um novo espaço onde não terá

participação alguma, enquanto não reconhecido seu status de refugiado, e mesmo com o reconhecimento por parte do País acolhedor, laços culturais e afetivos não serão construídos instantaneamente com sua chegada ao refúgio, os colocando assim, em uma espécie de zona de transição, até que sua integração seja concretizada. Tal integração pode demorar semanas, meses ou até anos, o que dificulta a adaptação do refugiado em seu assentamento.

Um dos exemplos mais próximos desta situação de marginalidade pode ser verificado diante da maneira que os refugiados ambientais, advindos do Haiti, foram recebidos no Estado Brasileiro. No caso dos haitianos, muitos adentraram ao País pelas fronteiras da Amazônia acreana, onde o controle do Estado sobre elas é rudimentar, assim como a integração desta região com o restante do país, prejudicando o fornecimento de assistência básica aos que chegaram no Brasil por este caminho.

Ainda nesse sentido, Chueiri e Câmara (2014, p. 169), ao versar sobre o tema, asseveram:

Os movimentos migratórios, os deslocamentos a que são submetidos os sujeitos neste mundo, o ato de deixar a terra, a casa o lar, nas formas de que vimos falando e em outras que possam suceder, implicam na perda da origem, como também nos fazem pensar sobre este sentimento de pertencimento ou, em outras palavras, sobre o lugar em que nos sentimos em casa. Ou seja, falar dos (i)migrantes e refugiados é, ao mesmo tempo, falar da identidade, seu vínculo com a terra, ou o sentimento de pertencimento e onde ele se forja.

Nem todo estrangeiro é migrante e nem todo migrante é refugiado. Por isso, é preciso diferenciar a figura do refugiado dos demais migrantes. Conforme Castles (2003, p. 12-15), as classificações sobre migrações se dividem em migrações voluntárias, que a título de elucidação englobam as migrações econômicas (trabalho, contrabando, estudos) e migrações espontâneas, e as migrações forçadas ou involuntárias, onde se enquadram os refugiados.

As migrações econômicas são excluídas da tutela dos tratados internacionais de Direitos Humanos que tratam de migrações forçadas, sejam em caráter de asilo ou refúgio. O refugiado, portanto, é regido por normas próprias, emanadas dos tratados, convenções e demais fontes de Direitos Humanos. Inclusive, é extraído de tratados internacionais que versam sobre o tema o conceito de refugiado.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 14, que dispõe sobre a instituição do asilo, abordado no tópico anterior, foi base para a construção do conceito de refúgio, que traduz a ideia de que “em caso de perseguição, toda pessoa tem direito de buscar asilo e de usufruir dele em qualquer país” (PITA, 2016, p. 07). Esta ideia de buscar em outro Estado-nação a acolhida em casos de perseguição foi aceita pela Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto Dos Refugiados de 1951, em sua concepção de refugiado e posteriormente, no Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967.

Entretanto, o próprio conceito jurídico de refugiado trazido nos tratados internacionais de Direitos Humanos é objeto de discussões. Desde sua primeira positivação, na Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, já houveram questionamentos acerca de limitações temporais e territoriais que a Convenção de 1951 estabeleceu.

O artigo 1º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 conceituou refugiado como:

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção;

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

A Convenção de 1951 em seu artigo 1º, item 2, carregava uma restrição geográfica e temporal que condicionava a aplicação do conceito de refugiado apenas àqueles que haviam sido perseguidos ou deslocados “em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”.

Estas reservas foram duramente criticadas, até que foram excluídas, com a publicação do Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, que em seu artigo 1º, §2 sanou tal limitação da seguinte maneira:

Artigo 1º

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e ..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea "a" do §1 da seção B do artigo1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção.

Para Chimni (2000, p. 01), no entanto, a acepção de refugiado no Direito Internacional, como exposta no artigo 1º da Convenção de 1951 e do artigo 1º do Protocolo de 1967, deve ser visto com ressalva, visto que pode significar a diferença entre a vida e a morte para um indivíduo que busca asilo. Para o autor, a definição de refugiado é uma construção histórico-política, influenciada por aspectos econômicos, políticos e sociais, que nem sempre estão em sintonia.

Não é de se estranhar tal colocação, visto que Hayden (2006, p. 472-473) também menciona a dificuldade de determinar a categoria de refugiado que conglomerar todas as noções advindas das ciências sociais, visto que se analisadas individualmente cada ramo, percebe-se que não se alinham.

A título de conceituação legal, a partir da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, refugiado é qualquer pessoa que possua temor bem fundado de perseguição por motivos de raça (etnia), religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e se encontra fora do país de sua nacionalidade. Vale destacar que além dos refugiados, estes dispositivos também tratam dos casos dos apátridas, sujeitos que figuram migrações forçadas, fora do país onde possuíam residência habitual, e que não podem ou, em virtude desse temor, não querem se valer da proteção desse país, também podem solicitar refúgio.

O conceito de refugiado que vigora atualmente no Brasil engloba os conceitos expostos na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, e também abarca hipótese trazida pela Declaração de Cartagena de 1984. A Declaração de Cartagena de 1984 foi elaborada após uma grande demanda migratória na América

Central nos anos 70. Na Declaração de Cartagena, item III, conclusão terceira, foi incluída como hipótese que caracteriza como refugiado aqueles que fugiram de seus países porque suas vidas e segurança foram “ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos Direitos Humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” (OEA, 1984).

Tal conceito foi adotado pela legislação brasileira, na Lei 9.474/97, que ratifica o Estatuto dos Refugiados no ordenamento jurídico pátrio, mas que, por se tratar do conceito de refugiado mais amplo e adequado na perspectiva da proteção aos Direitos Humanos, incorporou ao conceito da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, casos de conflitos internos, perseguições de cunho político, instabilidade política, entre outras situações.

Com a inclusão da hipótese prevista na Declaração de Cartagena de 1984, considera-se refugiado todo migrante forçado que:

(...) cruzam as fronteiras nacionais de seus países de origem em busca de proteção. Eles fogem de situações de violência, como conflitos internos, internacionais ou regionais, perseguições em decorrência de regimes políticos repressivos, entre outras violações de Direitos Humanos. Questões étnicas, culturais e religiosas, desigualdade socioeconômica, altos níveis de pobreza e miséria e, sobretudo, instabilidade política estão no cerne dos fatores que levam às migrações de refugiados. (MOREIRA, 2014, p. 85)

No mesmo sentido, aponta Pacífico que:

A própria Convenção de 1951 c/c Protocolo de 1967 vincula os indivíduos que ficam sob a sua proteção jurídica: um refugiado deve ter ultrapassado as fronteiras de seu país de origem ou de residência habitual, legal ou ilegalmente (diferentemente do deslocado interno, que não ultrapassou as fronteiras); ser um civil; nunca ser um migrante econômico ou um criminoso fugindo da pena; pode possuir mais de uma nacionalidade; deve sempre ser protegido do *refoulement*; pode ter esta condição aplicada individual ou coletivamente. (PACÍFICO, 2008, p. 21)

Atualmente, as migrações forçadas são causadas por diversos fatores: fenômenos climáticos e ambientais, disputas de fronteiras e territórios, perseguições políticas, religiosas, de gênero, entre outras motivações. Percebe-se que Pacífico faz menção a condição de não ser o solicitante de refúgio um migrante econômico ou um criminoso fugindo de pena.

Sobre o migrante econômico, pela não incidência de perseguição ou bem-fundado temor de perseguição, não é cabível que recaia sobre estes, as hipóteses de concessão de refúgio e status de refugiado.

Entretanto, entre os limitadores da concessão de refúgio sob a luz da Convenção de 1951 e Protocolo de 1967 em caráter mundial, inclusive aplicado no Brasil, a Convenção de 1951 menciona que são inaplicáveis seus dispositivos as situações abarcadas nos itens “C”, “D”, “E” e “F”. Entre as hipóteses trazidas pela Convenção de 1952, destaca-se o item “F”:

F. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que:

- a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes;
- b) elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados;
- c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

Assim, tratando-se de sujeitos que cometeram, na hipótese da alínea “a”, crimes considerados de “lesa-humanidade”, ou seja, crimes que atingem toda a comunidade mundial por lesarem a paz, a humanidade ou se praticados em guerra, (genocídio, por exemplo), bem como agentes que cometeram crimes de caráter grave antes de serem admitidas como refugiados, alínea “b”, seja este crime cometido anteriormente a solicitação de refúgio, além da hipótese da alínea “c” que possui caráter geral, incidindo em hipóteses de atos que violam os princípios que regem as Nações Unidas, não havendo um rol taxativo de condutas que se enquadre nessa alínea.

Extraí-se de todas as colocações até então expostas que são cinco razões que asseguram ao solicitante o direito ao refúgio e concedem a ele o status de refugiado: a raça, a nacionalidade, a opinião política, a religião e o pertencimento a um grupo social, pois como já apontou Derrida (2003, p. 49) a hipótese de acolhimento incondicional é vedada pelo direito.

Estas razões apontadas demonstram para Castells, (1999, p. 287-288) que é o colapso da figura do Estado-nação em proteger e fornecer ao cidadão condições mínimas para sua subsistência, independentemente se este Estado-nação segue o modelo de Estado Liberal ou de Estado de bem-estar social, que tem causado o fenômeno migratório forçado.

Chueiri e Câmara (2014, p. 160) ainda acrescentam que “o século XX e este século XXI são tempos e espaços de grandes deslocamentos de pessoas, motivados por estados totalitários, governos autoritários (na América Latina, as

ditaduras militares) e por um sistema de produção cada vez mais excludente”, ou seja, sendo o Estado ocupante do papel de protetor de forma ineficaz, ou atuando como perseguidor, é o responsável pelas razões que movem o refugiado a solicitar refúgio.

A criação de um conceito jurídico de refugiado foi necessária para facilitar o movimento internacional de pessoas (PACÍFICO, 2008, p. 23). Apesar disso, não são razões jurídicas que ensejam o fluxo migratório forçado, e sim, questões sociais e ambientais. O reconhecimento jurídico do refugiado foi preciso para sanar uma anomalia no sistema jurídico internacional, pelas causas já apontadas, e como bem elucida Pacífico (2008, p. 23):

O auxílio aos refugiados é dado não apenas devido ao foco jurídico (para corrigir uma anomalia no sistema jurídico internacional), mas, principalmente, para assegurar aos refugiados segurança ou bem-estar, inclusive aos que tenham sido afetados por eventos sociais ou políticos. São aqueles que perderam a proteção do Estado, de facto ou de jure, que são considerados refugiados.

Esses eventos sociais e políticos, como apontados por Pacífico, precisam ser levados em consideração quando falamos dos refugiados, pois ali estão também as justificativas da vulnerabilidade que permeia a realidade destes sujeitos. A ausência de liberdade, igualdade e fraternidade, ideais trazidos pela Revolução Francesa, intensifica suas vulnerabilidades.

As cinco razões apontadas como os motivos que ensejam a obtenção do status de refugiado: raça, nacionalidade, opinião política, religião e pertencimento a um grupo social, só se manifestam em ambientes autoritários e precários, em que a pluralidade e diversidade não são protegidas da mesma maneira que em ambientes democráticos, fundados nos ideais mencionados no parágrafo anterior.

A perseguição motivada por raça nada mais é do que a prática do racismo de maneira desenfreada, motivada pela ideia de que existem “raças superiores” e “raças inferiores”. A ideia de raças superiores e inferiores foi propagada para justificar os domínios desde a colonização europeia, e a escravidão dos povos africanos. Entretanto, como bem aponta Bobbio (2000, p. 494) a discriminação racial nasce “quando se sustenta que a raça superior tem o direito, exatamente porque superior, de oprimir ou, no limite, de aniquilar a raça inferior”.

A perseguição por raça pode ser vista como a primeira razão na qual indivíduos que tiveram seus direitos violados de maneira brutal procuraram refúgio

em outros locais, basta observar os Judeus na Segunda Guerra Mundial, vítimas de perseguição diante do conceito de superioridade da raça ariana propagado por Adolf Hitler.

A prática do racismo é vista como um risco ao equilíbrio das relações internacionais, e por isso no ano de 1965 a ONU editou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, onde declarou total repúdio a prática do racismo em qualquer grau, e que corrobora o entendimento da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 que a perseguição por motivo de raça enseja o reconhecimento do status de refugiado aos que sofrem por estas razões.

No Brasil, a mesma posição da ONU é adotada, positivada no Ordenamento Jurídico Brasileiro pelas leis Lei 7.716/89 e Lei 9.459/1997, que vedam a prática de racismo e que a tipifica como crime, bem como crimes de preconceito em função de etnia, religião ou nacionalidade, motivos que serão analisados a seguir.

Sobre a nacionalidade, esta deve ser observada sobre dois aspectos: o jurídico-político, que é o vínculo que se forma entre o indivíduo e o Estado-nação, e o aspecto social, que é o sentimento de identificação e conexão que o indivíduo gera em relação aos outros integrantes de seu corpo social, bem como com o Estado.

As perseguições motivadas por questões de nacionalidade são mais frequentes em Estados-nações caracterizados por multiétnicos, onde não se verifica homogeneidade. Este fenômeno de perseguições teve início no fim do século XIX, em que o conceito moderno de nacionalidade se sedimentou, ficando cada nação atrelada a um território, e aqueles que se distinguiam, pela diversidade de suas culturas e em menor número demográfico, passaram a ser alvo de perseguições.

Considerando que o conceito de nacionalidade pode ser definido como “o vínculo jurídico-político de Direito Público interno, que faz da pessoa um dos elementos componentes da dimensão pessoal do Estado” (PONTES DE MIRANDA, 1935, p. 53), é preciso ressaltar que são duas as formas de aquisição de nacionalidade: originária ou derivada.

A nacionalidade originária conceitua-se como a nacionalidade adquirida pelo nascimento, e se subdivide em dois sistemas legislativos: *jus soli* e *jus sanguinis*. *Jus soli* significa o direito do solo, e traduz-se na nacionalidade adquirida em razão do nascimento no território determinado, pois “quem nasce no território do Estado, desse Estado é nacional” (DEL’OLMO, 2002, p. 229). Já o sistema *jus sanguinis* a

nacionalidade está conectada a nacionalidade dos pais, a época do nascimento (DEL'OLMO, 2002, p. 229). Enquanto a nacionalidade derivada, também chamada de naturalização, é concedida pelo país, de acordo com seus critérios próprios, de maneira voluntária por quem requer.

O atual estudo não visa analisar mais profundamente o instituto da nacionalidade e naturalização, e sim elucidar a importância que este fator exerce na aquisição do status de refugiado. Nesse sentido, sabe-se que a nacionalidade ainda é justificativa para discriminações recorrentes, e por isso é mantida como fundamento/motivo para a concessão de refúgio.

O terceiro motivo elencado como hipótese de concessão de refúgio são perseguições ou bem-fundado temor de perseguições por opiniões políticas. O papel da política é fundamental desde que as sociedades se estruturaram, seja na Antiguidade como *polis*, seja na atualidade.

A expressão de opiniões políticas é inerente ao exercício da democracia. Contudo, nos Estados em que não há uma democracia sedimentada, tal prática sofre cerceamentos constantemente. A liberdade de expressão é um direito humano, exposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, no artigo 19:

Todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias, por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Apesar de não deter força coercitiva, pois não prevê sanção, é reconhecida como norma de Direitos Humanos e foi inserida no ordenamento jurídico internacional por força dos costumes.

No caso dos refugiados, quando a perseguição ou temor de perseguição é fundado pela exposição de opiniões políticas esta violação é ainda maior, pois o sujeito se vê obrigado a deslocar-se de seu local de origem por não concordar com os regimes de governo estabelecidos. Isso é muito comum em países marcados por regimes totalitários.

As perseguições ou bem fundado temor de perseguições pela religião também é elencado como motivo para concessão de refúgio, como elenca o artigo 1º da Convenção de 1951. Neste trabalho, será adotado o posicionamento de Jubilut (2007, p. 129) sobre a concepção de religião a ser analisada sobre os refugiados:

Para os fins deste estudo, adotar-se-á um critério positivo de religião, pois os critérios negativos, em sua maioria, decorrem de estudos das instituições religiosas e, como o presente trabalho prioriza a questão da tolerância religiosa, a religião ou de modo mais abrangente a liberdade religiosa, que engloba a possibilidade de não se ter uma religião, deve ser entendida como um bem a ser protegido.

A perseguição por cunho religioso está muito mais ligada à prática religiosa, à tolerância em sua prática e à liberdade de crer, ou não, em alguma religião. A intolerância pode ser elencada como a maior causa de perseguição ou bem-fundado temor de perseguições por razões religiosas. Basta observar as constantes notícias nos telejornais, portais de notícias na internet, bem como vídeos disponibilizados em plataformas online, desde os atentados terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001, na cidade estadunidense de Nova York.

Havendo a predominância de uma crença religiosa, a proteção das demais crenças é imprescindível para que a liberdade religiosa não seja tolhida. Diante desta preocupação, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como o Pacto de Direitos Civis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, versam sobre o direito à liberdade religiosa.

Estabelecer a religião como um dos motivos que asseguram o reconhecimento do status de refugiado é imprescindível para garantir que inúmeros refugiados encontrem um porto seguro para continuarem suas vidas, sem que a prática de suas crenças seja podada.

O último motivo elencado para o reconhecimento do status de refugiado é o pertencimento a certo grupo social, ou como elucida Jubilut (2007, p. 132) “a identificação do indivíduo como parte de um subgrupo da sociedade”.

Para definir o que seria um grupo social, Jubilut (2007, p. 132) elenca três critérios a serem averiguados: o critério da coesão do grupo, o critério contextual e o critério do agente de perseguição. A autora aponta como o mais apropriado quando se trata de reconhecimento do status de refugiado, o último critério apontado, pois “a partir do qual se deve analisar a postura do agente de perseguição em relação ao grupo, uma vez que, caso ele aja ao perseguir como se estivesse em face de um membro de um grupo de indivíduos, há um grupo social”.

De todas as razões até aqui expostas, essa é a que possui maior conexão com a ambiguidade que a figura do refugiado representa. Isso se deve ao fato de que se o pertencimento a um grupo social motiva o deslocamento forçado do

indivíduo, quando este é reconhecido como refugiado, ocorrendo o seu afastamento daquele grupo social com que se identificava.

Nessa hipótese de reconhecimento por pertencimento a grupo social, enquadram-se as hipóteses de perseguição ou bem-fundado temor de perseguição às mulheres e homossexuais, por exemplo.

A doutrina também aponta as mais recentes modificações trazidas nos motivos que asseguram o direito a concessão de refúgio: grave e generalizadas violações a Direitos Humanos, agressões externas e problemas em uma região do Estado-nação. Há também uma nova categoria de refugiados denominamos refugiados ambientais, advindos de crises humanitárias causadas por catástrofes naturais.

Uber esclarece que:

Os refugiados ambientais não fogem de perseguições políticas, tampouco de conflitos armados, mas sim em virtude da seca; da desertificação do território; da poluição do solo e da água que causam epidemias; da esterilização das zonas de cultivo necessárias para subsistência, causando carência crônica de alimentos; da destruição de ambientes pela guerra; das mudanças climáticas, dentre outras tantas catástrofes naturais. (UBER, 2012, p.102)

Há quem questione, como aponta Uber (2012, 104) se “o indivíduo foi realmente motivado por questões ambientais ou de outra natureza”, visto que questões de cunho político, social e econômico também permeiam a realidade destes refugiados, e por isso, esses motivos elencados não são reconhecidos por todos os Sistemas de Proteção a Direitos Humanos, e por isso, não serão pormenorizados neste trabalho.

Quando se trata de migrações, principalmente forçadas, é inevitável que outro motivo, não elencado pelo artigo 1º da Convenção de 1951, seja abordado. Esse motivo são as guerras. As guerras foram as responsáveis pelo surgimento dos refugiados, como já mencionado neste trabalho, e até hoje são a maior causa de solicitações de refúgio.

Bobbio (2000, p. 511) afirma que “a nossa civilização, ou aquilo que consideramos seja a nossa civilização, não seria aquilo que é sem todas as guerras que contribuíram para a sua formação”. Considerando que as guerras foram imprescindíveis para a formação da civilização, a busca pela paz também motivou o desenvolvimento da sociedade. Kant preleciona sobre a paz mundial em sua obra “A Paz Perpetua”, e é com este mesmo intuito, que a Comunidade Internacional se

preocupou em normatizar regras para orientar as relações entre os Estados-nações a nível internacional.

A preocupação com os danos causados pela guerra cresceu após a Segunda Guerra Mundial, pois a guerra perdeu o caráter de solucionador de conflitos para se tornar um meio de extermínio. Essa mudança fez com que a comunidade internacional criasse a ONU (que sucedeu a antiga Liga das Nações) e esta organização passou a atuar em prol da cooperação entre todos os Estados-nações visando o bem comum: a paz entre os povos.

As grandes guerras mundiais foram cruciais para o surgimento do instituto do refúgio:

(...) a Primeira Guerra Mundial propiciou a criação do instituto, a Segunda Guerra Mundial, em função do contingente de refugiados produzidos, impeliu à criação do ACNUR e a consolidação do refúgio internacionalmente, e os conflitos internos – que produziram por volta de quatro milhões de refugiados – mostraram que a necessidade do refúgio era ainda iminente. (JUBILUT, 2007, p. 144-145)

Quando se trata de definir o conceito de refugiado, percebe-se que há grandes dificuldades em estabelecer um conceito fechado, taxativo, que não leve em consideração as variáveis e vulnerabilidades nas quais o sujeito que solicita refúgio está à mercê. Nessa perspectiva, é possível compreender a fragilidade do sujeito que se vê nessas condições.

A vulnerabilidade que permeia a condição de refugiado deve ser observada desde o princípio, diante das condições que motivam o reconhecimento do status de refugiado. Afirma Butler (2006, p. 43) que:

Deve-se perceber e reconhecer uma vulnerabilidade para se tornar parte de um encontro ético, e não há nenhuma garantia de que isso irá ocorrer. Sempre haverá a possibilidade de que certa vulnerabilidade não será reconhecida e acabe sendo constituída como o “irreconhecível”. Porém, quando a vulnerabilidade é reconhecida, tal reconhecimento tem o poder de alterar o significado e a estrutura da própria vulnerabilidade.

O estigma que ronda o status de refugiado é decorrente das vulnerabilidades que os caracterizam. Baumam (2016, p. 43-44) aponta que estigma, no caso das relações de migrações, aplicadas no caso aqui exposto, às migrações forçadas, é conceituado como um rótulo atribuído a uma pessoa ou de um grupo de pessoas que pelas características anômalas que possuem, são repelidas, expulsas, pelos considerados “normais” e declaradas inferiores por suas características.

Conforme explica Cavarzere (2001, p.15) as migrações de cunho econômico e político são fenômenos relacionados diretamente com os postulados do liberalismo inseridos a partir do século XIX nas sociedades modernas. Porém, o que era para garantir a livre circulação de pessoas, sucedeu uma série de restrições legais, uma vez que as crises constantes que o mundo contemporâneo vivenciou, levaram os governos a interpretar as migrações, como fatores de desestabilização econômica e, ou, política.

Desde o início do século XXI, a palavra globalização tem sido repetida constantemente em jornais, periódicos, artigos científicos e obras literárias. A rapidez com que as informações são transmitidas, a padronização da cultura através dos produtos oferecidos pelo ocidente, o domínio do modelo econômico liberal, provocaram a sensação de que o mundo todo está em sintonia, em prol do capitalismo. Contudo, a realidade é totalmente distinta.

A globalização econômica é um fator decisivo no desencadeamento deste novo fluxo migratório forçado que o século XXI vivencia. Após a primeira onda migratória forçada caracterizada pelos refugiados oriundos da Segunda Guerra Mundial, um novo fluxo de refugiados tem se verificado em todo o mundo, como já mencionado neste trabalho. Porém, enquanto na Segunda Grande Guerra os refugiados eram, em sua maioria, judeus perseguidos pelo regime nazista, a nova onda de refugiados não se limita a razões étnicas ou religiosas. Fatores como a escassez de recursos naturais, conflitos entre grupos políticos opositores, guerras civis declaradas, miséria, inacessibilidade de direitos básicos como saúde e educação são determinantes para motivarem os indivíduos a se refugiarem em outros países diante da calamidade em que se encontram.

A tomada dos espaços por empresas estrangeiras, o domínio da cultura ocidental, a desigualdade social e a violação constante dos direitos daqueles que não são detentores do capital são reflexos dessa influência que a globalização econômica também gera aos migrantes, de maneira geral, e aos refugiados, especificamente. Giddens (2000, p. 25-26) destaca que “a globalização não está a evoluir de forma imparcial, e as suas consequências não são totalmente benignas” e vista sob uma ótica pessimista “a globalização tende a destruir as culturas locais, a aumentar as desigualdades do mundo e piorar a sorte dos empobrecidos”.

Infelizmente, a realidade se coaduna com o posicionamento pessimista apontado por Giddens, basta observar as condições em que muitos refugiados

chegam aos países que solicitam refúgio: sem dinheiro e sem documentação, como evidencia Bauman (1999, p. 98):

(...) viajam às escondidas, muitas vezes ilegalmente, às vezes pagando por uma terceira classe superlotada num fedorento navio sem condições de navegar mais do que outros pagam pelos luxos dourados de uma classe executiva – e ainda por cima são olhados com desaprovação, quando não presos e deportados ao chegar.

É a desigualdade cada vez mais acentuada o maior problema que o capitalismo tem provocado na atual conjuntura global e vivida na pele pelos refugiados.

Enquanto os que detém capital quando migram são vistos como novos consumidores, os que migram para buscar refúgio são maltratados pelos que deveriam acolhê-los. Bauman (1999, p. 95), já nos alertou para essa diferenciação cruel, ao relatar que:

(...) os que vivem no “alto” estão satisfeitos de viajar pela vida seguindo os desejos do seu coração, podendo escolher os seus destinos de acordo com as alegrias que oferecem. Os de “baixo” volta e meia são expulsos do lugar em que gostariam de ficar. (Em 1975 havia 2 milhões de emigrantes sob os cuidados do Alto Comissariado da ONU para refugiados. Em 1995 esse total tinha subido para 27 milhões). Se eles não se retiram, o lugar muitas vezes é puxado como um tapete sob seus pés, de modo que é como se estivessem de qualquer forma se mudando.

Se em 1995 o ACNUR contava com 27 milhões de refugiados, o relatório do ACNUR² elaborado em 2016 apresentou dados alarmantes. Até o ano de 2016, 65.6 milhões de pessoas encontravam-se na situação de migração forçada, resultadas de perseguição, violação de Direitos Humanos e conflitos. Dentre esses 65.6 milhões, 22.5 milhões são refugiados declarados, e 51% deste número é figurado por menores de 18 anos.

Refugiados frequentemente são vistos como “um perigo e uma ameaça, o que impacta a criação de políticas públicas e promove a xenofobia e o preconceito contra essa população” (MARTUSCELLI, 2017, p. 251). É possível observar a mesma visão no Brasil, acerca dos refugiados, pois são vistos como concorrentes às vagas de trabalho disputadas por locais e considerados fugitivos ou terroristas, dependendo da origem destes refugiados. A visão atribuída aos refugiados não corresponde à realidade, deturpada pelas notícias vinculadas diariamente,

² ACNUR - GLOBAL TRENDS FORCED DISPLACEMENT IN 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5943e8a34>>. Acesso em: 28 mar. 18.

fomentando políticas de fechamento de fronteiras e segregação por parte da comunidade local.

Este comportamento discriminatório dispensado aos refugiados deriva do fundamentalismo propagado por muitos grupos que são contra o acolhimento de refugiados. Pautados em argumentos religiosos, étnicos, nacionalistas e políticos, o fundamentalismo deve ser visto como um problema, como afirma Giddens (2002, p. 55) pois “arrasta consigo a possibilidade de violência”. Uma prova disso está na política de expulsão de migrantes ilegais e refugiados adotado por diversos Estados-nação e nas frequentes notícias de práticas de xenofobia por grupos que se opõem a entrada de refugiados em seus países.

São cada vez mais frequentes a promoção de medidas deste cunho. Países como Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e França são alvo de críticas pelas políticas migratórias que adotaram nos últimos anos, com o aumento de refugiados advindos da região do Oriente Médio e da África. O Brasil, entretanto, tem avançado no sentido de, ao menos na perspectiva legal, receber os refugiados e regularizar a sua situação jurídica no país. Basta o acesso ao ordenamento jurídico nacional para verificar que o Brasil tem um arcabouço jurídico que se destaca pelo caráter humanitário que possui.

No entanto, o refúgio vai além da concepção jurídica do termo, como se observa na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, além da Declaração de Cartagena de 1984 que expandiu o conceito no âmbito das Américas. Outros aspectos devem ser levados em conta para que a situação dos refugiados no País esteja de acordo com o que as normas preveem a seus tutelados. A compreensão do peso que o reconhecimento do status de refugiado impõe a todos que solicitam refúgio e que, como expõe Pacífico (2008, p. 339), “confia no Brasil como seu novo lar”, e a responsabilidade, no plano material, que possui o Brasil ao tornar-se signatário das normas internacionais de proteção aos refugiados será abordado no capítulo 3 deste trabalho.

O tópico a seguir abordará os princípios de proteção aos refugiados, reconhecidos internacionalmente e que integram a estrutura jurídica de proteção aos refugiados.

1.5 Os Princípios de Proteção aos Refugiados

O Direito Internacional dos Refugiados é pautado nas Convenções e Tratados Internacionais de proteção, já apontados neste trabalho, como a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, e no âmbito da América Latina, a Declaração de Cartagena de 1984.

Sobre a necessidade de firmar pactos, sabe-se que:

Tais pactos buscavam a estabilização da ordem internacional mediante o comprometimento explícito dos governos em respeitar o mínimo coletivamente concebível para a existência humana digna. Além disso, visavam diminuir o sofrimento daqueles que por conta das guerras foram obrigados a deixar seus países de origem. (BARBOZA; BACK, 2016, p. 89)

Porém, além destes dispositivos normativos apresentados, há princípios que pela importância que gozam dentro do direito internacional dos refugiados, como trata Barboza e Back (2016, p. 89) passaram a ter “vida própria” e são “fundamento para a aplicação do conceito de refugiado para casos cujo fundamento de fato não era sequer cogitado quando da positivação de tais princípios”.

No direito internacional dos Direitos Humanos e dos refugiados, adota-se o entendimento de que os princípios são vetores para interpretação de normas que versem sobre o tema, visando o alcance, em sua plenitude, de todos dos objetivos que todo o arcabouço legal vislumbra atingir no momento de sua elaboração, proporcionando uma atuação dinâmica dos agentes sociais que aplicaram estas normas *pro homini*.

Tratar dos princípios de proteção aos refugiados é necessário para compreender a relação que se estabelece entre os solicitantes de refúgio e o Estado que os acolhe, visto que, por força dos princípios que serão apontados nas próximas laudas, o Estado terá uma postura tendente à acolhida mais humanizada.

A título de estudo, serão relacionados os cinco principais princípios de proteção aos refugiados: O princípio do *non-refoulement*, o princípio da não-discriminação, o princípio da cooperação internacional, o princípio da solidariedade internacional e o princípio da unidade familiar.

É a partir da análise destes princípios que será possível a compreensão da magnitude e importância destes para sustentar todo o sistema de proteção aos refugiados, pois como apontam Friedrich e Benedetti (2016, p. 71) para que se concretize a proteção a este grupo extremamente vulnerável “o caminho está na efetivação de instrumentos jurídicos já existentes e eficazes, no aprimoramento de

outros e na inclusão de novos, respaldados por uma prática comprometida com os princípios elementares do refúgio”.

Através desse referencial, será possível verificar se o Brasil está atuando em sintonia com o que dispõe todo o regramento jurídico no que se refere ao acolhimento e integração dos refugiados no país.

1.5.1 O princípio do *non-refoulement*

O princípio do *non-refoulement* é o principal princípio do Direito Internacional dos refugiados, sendo a base de toda a estrutura de proteção a estes indivíduos. Isso se deve ao fato de que este princípio significa “não devolução” (Barboza e Back, 2016, p.71).

Sobre este princípio e sua importância, é necessário destacar que:

O conceito do *non-refoulement* (ou não devolução), base de todo o direito de refugiados, significa simplesmente que o indivíduo perseguido não pode ser devolvido. Ao contrário, dá-se a essa pessoa proteção, acolhida, uma nova casa, um novo país, uma nova oportunidade de viver. A partir deste princípio básico de solidariedade humana foi construído um complexo sistema de direito público. Entendê-lo bem é fundamental para sua aplicação, já que a realidade é dinâmica e apresenta novos desafios, como os fluxos mistos, as fronteiras fechadas e a criminalização das migrações. Enfim, o mal-estar de um século que começou de forma brutal. (JUBILUT, 2007, p. 17)

Já Friedrich e Benedetti (2016, p. 71-72) esclarecem que:

O princípio do *non-refoulement* é considerado a base de todo o Direito Internacional dos Refugiados e significa, essencialmente, não devolução. Ou seja, um indivíduo que tem fundado temor de perseguição não pode ser devolvido ao país onde sofre tal perseguição, devendo-lhe ser assegurados meios de sobrevivência digna no país onde será acolhido.

As primeiras alusões ao princípio do *non-refoulement* surgiram no âmbito das relações internacionais durante o período do entre guerras (Primeira e Segunda Guerra Mundial), e após este período conturbado “o conteúdo normativo do princípio do *non-refoulement* também encontrou expressão em tratados de Direitos Humanos” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 27). Porém, foi a Convenção de 1951 foi o marco legal inicial por prever esse princípio no âmbito de proteção dos direitos refugiados, em seu artigo 33, item 1³.

³ 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

A importância desse princípio é tamanha que a Convenção Americana de Direitos Humanos - Pacto de São José da Costa Rica, de 1964, também dispõe acerca deste princípio, em seu artigo 22, alíneas 7 e 8, conforme colaciona-se a seguir:

7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, de acordo com a legislação de cada Estado e com as Convenções internacionais.

8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas. (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969, s.p.)

A Declaração de Cartagena de 1984 também assegura sua aplicabilidade nas relações entre os Estados latino-americanos com os solicitantes de refúgio que buscam seus países para acolhida, item III, conclusão quinta:

Quinta - Reiterar a importância e a significação do princípio de *non-refoulement* (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras), como pedra angular da proteção internacional dos refugiados. Este princípio imperativo respeitante aos refugiados, deve reconhecer-se e respeitar-se no estado atual do direito internacional, como um princípio de *jus cogens*. (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984, s.p.)

O princípio do *non-refoulement* tem caráter de norma *jus cogens*, como explicam Barboza e Back (2016, p. 73) “Integrado às normas imperativas de direito internacional geral, ou *jus cogens*, o *non-refoulement* entra no rol dos valores mais essenciais da comunidade internacional, como um direito que não pode ser negociado ou derogado por qualquer acordo internacional”.

E a aplicabilidade do princípio do *non-refoulement* não se limita apenas ao direito e proteção dos refugiados, pois já passou a ser inserida nas outras vertentes da proteção internacional da pessoa humana, servindo de referência para toda a estrutura do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Desde que houve a estruturação do sistema de proteção aos refugiados, a ONU se preocupou em vedar a devolução dos refugiados aos seus países de origem (BARRETO, 2010, p. 14), e por isso este princípio é a mais importante ferramenta de proteção aos refugiados, pois “coloca o refugiado à salvaguarda da devolução para uma zona de perigo à sua vida, dando-lhe acesso a um procedimento de

reconhecimento de seu status e, assim, a oportunidade de reconstrução de sua vida e seus direitos” (BARBOZA; BACK, 2016, p. 73).

O princípio do *non-refoulement* é a pedra pilar da estrutura de proteção dos refugiados, e por isso, as que leis que tutelam a proteção de refugiados, em âmbito nacional, também preveem a vedação da devolução do refugiado ao país em que sua vida e segurança estão em riscos, como será observado no capítulo 2 deste estudo.

Adiante serão examinados outros princípios que também formam o arcabouço principiológico do Direito Internacional dos Refugiados.

1.5.2 O princípio da não-discriminação

O princípio da não-discriminação, de maneira sucinta, veda toda e qualquer discriminação. Esta discriminação pode ser de cunho racial, de gênero, religião, orientação sexual bem como pela nacionalidade. Aplicada a qualquer sujeito, este princípio foi introduzido a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

O princípio da não discriminação está no centro da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que proclama que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos.⁹ Corolário dessa afirmação é o fato de que os refugiados são pessoas comuns: homens, mulheres, crianças, jovens, adultos, idosos. Indivíduos que, em razão de guerras, conflitos, violência generalizada e perseguições de toda sorte, foram forçados a abandonar seus lares e a buscar refúgio em outros países para reconstruir suas vidas. (BARBOZA; BACK, 2016, p. 74)

O princípio da não-discriminação está atrelado a Declaração Universal dos Direitos Humanos, entretanto, a Convenção de 1951, atenta ao fato de que refugiados são objeto de discriminações diariamente, prevê expressamente, em seu artigo 3º o princípio da não discriminação: “Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem”. É em razão do direito à liberdade que os refugiados não podem ser discriminados.

A igualdade também fundamenta o princípio da não-discriminação, conforme elucida Jubilit (2007, p. 114) “É a igualdade um dos pilares dos Direitos Humanos uma vez que implica a aplicação do princípio da não-discriminação, que sintetiza a

ideia de que todos os seres humanos são iguais e, portanto, têm os mesmos direitos, sendo a base dos Direitos Humanos”.

A solidariedade, princípio filosófico da proteção e direito dos refugiados, também fundamenta o princípio da não-discriminação. Isso porque ao receber aqueles que solicitam refúgio, o Estado-nação se obriga a acolhê-lo, como será tratado no último capítulo deste trabalho, e o processo de acolhimento exige que não haja qualquer distinção-discriminação, para que se proceda da maneira mais adequada e sincronizada com os dispositivos internacionais que versam sobre o tema. É o que confirmam Barboza e Back (2016, p. 75), ao afirmar se tratar “de um princípio de ampla proteção ao refugiado” e “que decorrem do direito de igualdade e da noção de solidariedade”.

Mesmo que a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, bem como a Convenção de 1951 e o Protocolo de 67 vedem a prática da discriminação, até hoje essa a prática é recorrente para com os refugiados.

Bauman (2016, p. 81-82), ao tratar da discriminação praticada pelos europeus aos refugiados na atual crise migratória que acomete àquele continente, relata que esta discriminação é originária de uma crise na responsabilidade onde os sujeitos excluem do campo de responsabilidade aqueles com quem não se identificam, seja por aspectos políticos, culturais ou étnicos, e ainda aduz que:

(...) às pessoas excluídas de nossa (em outras circunstâncias, incondicional) responsabilidade moral as características que degradam e difamam sua imagem, de representar essas categorias de seres humanos como indignas de atenção e respeito, e assim, justificar nosso desprezo e falta de interesse como punição merecida para os vícios incuráveis ou intenções viciosas daqueles que desrespeitamos e ignoramos, que tratamos com dureza ou desprezamos de modo insensível. O conceito de dissonância cognitiva e suas previsíveis sequelas avançam muito na direção de explicar e tornar inteligíveis os meandros recônditos das reações dos europeus com o influxo de refugiados em busca de asilo. Essas pessoas têm sido inconsistentemente acusadas de portar doenças terminais, estar serviço da Al-Qaeda ou do “Estado Islâmico”, de pretender aproveitar-se do sistema de bem-estar social europeu (ou do que dele restou) ou conspirar para converter a Europa ao islã e impor a lei da charia. (BAUMAN, 2016, p. 82-83)

Da citação acima, fica nítido que necessidade da concretização do princípio da não-discriminação no Direito Internacional dos Refugiados, diante das reiteradas práticas de discriminação que constantemente são anunciadas nos veículos de informação. A inclusão do princípio da não-discriminação inviabilizaria o acolhimento

e integração dos refugiados com os locais, pois as práticas discriminativas seriam ainda mais frequentes e não poderiam ser punidas.

Como apontam Barboza e Back (2016, p. 75), sobre o princípio da não-discriminação: “a não-discriminação, portanto, para além de ofertar tratamento igualitário, oportuniza a manifestação, a expressão do indivíduo, o desenvolvimento de suas potencialidades”.

Vale ressaltar que os dispositivos normativos que penalizam práticas discriminatórias em âmbito interno são reflexos deste princípio, idealizado no campo do direito internacional dos Direitos Humanos, demonstrando a influência que os tratados já mencionados exercem nos ordenamentos jurídicos dos Estados-nações signatários.

1.5.3 O princípio da cooperação internacional

O princípio da cooperação internacional foi concebido como um princípio de orientação das relações internacionais, a partir da criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, e tem como objetivo “minimizar ou solucionar questões que não só ultrapassam fronteiras, como afligem à maioria dos Estados” (BARBOZA e BACK, 2016, p. 75). Antes mesmo de ter aplicabilidade no direito internacional dos Direitos Humanos, já se mencionava a necessidade de cooperação entre os povos, entretanto, foi após a Segunda Guerra Mundial que passou a ser previsto expressamente.

A cooperação internacional é um dos grandes pilares do Direito Internacional dos Refugiados, visto que este princípio é resultado da concepção de universalização que a comunidade internacional passou a transmitir com a criação deste ramo do direito. E de tão relevante, está previsto no preâmbulo da Convenção de 1951:

Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização da Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional.

A cooperação internacional também viabiliza que os ordenamentos jurídicos dos Estados-nações signatários dos tratados de Direitos Humanos insiram estes mandamentos em suas Constituições e Códigos.

A previsão deste princípio não se limita apenas ao preâmbulo da Convenção de 1951. Barboza e Back (2016, p. 76) abordam que durante toda a Convenção de 1951, bem como no Protocolo de 1967, se encontra implicitamente este princípio, e destacam que no Protocolo de 1967 o princípio da cooperação internacional ganhou especial relevância:

(...) no âmbito da cooperação das autoridades nacionais com a ONU e, sobretudo, quanto ao fornecimento de informações e dados estatísticos relativos à condição de refugiados, à aplicação do Protocolo e às leis, regulamentos e decretos que são ou possam vir a ser aplicáveis em relação aos refugiados. (BARBOZA; BACK, 2016, p. 76-77)

Assim, o princípio da cooperação internacional visa robustecer e expandir as ações dos Estados-nações aos refugiados, encontrando o suporte necessário para reduzir a vulnerabilidade dos refugiados e ao mesmo tempo, estreitando as relações entre os Estados-nações comprometidos com os princípios basilares dos Direitos Humanos.

1.3.4 O princípio da solidariedade internacional

O princípio da solidariedade possui, no âmbito da proteção aos Direitos Humanos, e do direito dos refugiados, duas perspectivas: filosófica e jurídica. No âmbito filosófico, já indicado no início deste capítulo, a solidariedade é um dos fundamentos essenciais dos Direitos Humanos, como elemento da moral humana que leva uns aos outros a se auxiliarem mutuamente, em busca da paz universal, como preleciona Kant.

Na perspectiva jurídica, a solidariedade desponta como princípio, que no âmbito das relações internacionais, conjuntamente ao princípio da cooperação, auxilia e facilita as relações entre os Estados-nações e as pessoas, principalmente quando se trata da proteção dos refugiados.

É por força da solidariedade que os Estados-nações também se tornam responsáveis por acolher e reassentar os refugiados, como apontam Rodrigues e Silva (2009, p. 109), ao afirmar que a solidariedade humana é a resposta dos Estados-nações para os conflitos que originam os refugiados.

O conceito do princípio da solidariedade abordado aqui se mistura com o conceito de solidariedade já mencionado como fundamento filosófico do estudo dos refugiados. Jubilut conceitua o princípio da solidariedade como um princípio no qual

“os Estados devem dividir de modo adequado, de acordo com os princípios da justiça social e da equidade, os custos e as dificuldades dos desafios globais” (2007, p. 96).

A importância da solidariedade como princípio dos direitos dos refugiados é tamanha que dela depende a integração do refugiado com a comunidade que o recebe. Isso é apontado por Carneiro e Collar (2012, p. 73), quando dizem que “a plena realização dos Direitos Humanos dos refugiados nas sociedades receptoras depende principalmente do grau de solidariedade presente nestas sociedades e de programas da superação da discriminação contra as populações locais”.

Pacífico (2008, p. 222), também aborda a importância da solidariedade na integração dos refugiados com o Estado-nação que os acolhem e a comunidade onde são inseridos, e aponta que, ao examinar os perfis dos refugiados e os conflitos que os fazem deslocar de seus países de origem, concluiu que no local de acolhimento, tanto com a sociedade quanto com seus compatriotas e com o governo do Estado-nação que os acolheu, as relações de confiança e solidariedade entre eles é determinante para a produção e formação de seu capital social neste novo local.

A positivação do princípio da solidariedade no campo da proteção jurídica dos refugiados está disposta na Convenção de 1951, em seu preâmbulo, juntamente ao princípio da cooperação internacional, o que demonstra a íntima relação que ambos princípios possuem, assim como implícita em todos os outros tratados e convenções, pois a solidariedade “é um dos fundamentos filosóficos do reconhecimento do status de refugiado visto que a proteção do ser humano é de responsabilidade de todos” (BARBOZA e BACK, 2016, p. 78).

A solidariedade é um princípio a ser observado sobre dois vieses: o filosófico, abordado no item 1.1 deste capítulo, e o jurídico, exposto nesta seção, e isso leva a crer que a complexidade do instituto do refúgio e da questão dos refugiados está também atrelada aos diversos ramos o envolvem, e pela necessidade de uma humanização na relação refugiado e os locais que já pertencem ao espaço escolhido como refúgio.

1.5.5 O princípio da unidade familiar

Como último dos cinco principais princípios que embasam o Direito Internacional dos Refugiados, há a previsão do princípio da unidade familiar. Ao deslocar-se para outro território, o refugiado se desvincula do ambiente que sempre pertenceu: sua residência, seu idioma, seu ofício e em muitos momentos, da sua própria família. É preciso destacar sempre que esse afastamento forçado é uma violação grave aos seus Direitos Humanos:

(...) quando pessoas têm que abandonar seus lares para escapar de uma perseguição, toda uma série de Direitos Humanos é violada, inclusive o direito à vida, liberdade e segurança pessoal, o direito de não ser submetido à tortura, o direito à privacidade e à vida familiar, o direito à liberdade de movimento e residência e o direito de não ser submetido a exílio arbitrário. (PIOVESAN, 2014, p. 247)

Diante do estranhamento ao novo, o refugiado se encontra no ápice de sua vulnerabilidade. Por isso, foi criado o princípio da unidade familiar, para que se priorize que familiares sejam mantidos juntos, quando refugiados. Carneiro (2012, p. 27), sobre o princípio da unidade familiar, elucida:

A unidade da família é um princípio da proteção internacional da pessoa e consta da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Muito frequentemente, perseguições e violências que provocam o refúgio dispersam ou dizimam parcialmente as famílias. Promover sua reunificação representa um profundo conteúdo humanitário, além de servir como base de proteção natural e mútuo apoio entre os membros do grupo familiar, considerando não apenas a dependência estritamente econômica, mas um universo mais amplo da interdependência emocional e afetiva dos grupos familiares, o que é fundamental para seu bem-estar.

O “Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado” de acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados prevê a manutenção da unidade familiar como medida a ser tomada diante das solicitações de refúgio.

Barboza e Back (2016, p. 78-79) esclarecem que a unidade familiar é uma preocupação constante do ACNUR, porque “a reunião familiar se constitui em importante pilar de proteção no Direito Internacional dos Refugiados”, e ainda complementam:

Em termos normativos, a manutenção da unidade familiar está contida na Ata Final da Conferência que adotou a Convenção de 51, que recomenda aos governos que tomem as medidas necessárias para a proteção da família do refugiado, em especial quanto a assegurar a sua unidade, sobretudo quando o chefe de família tenha preenchido as condições necessárias para a sua admissão num determinado país. Recomenda, ainda, a proteção dos refugiados menores, em particular crianças não

acompanhadas e meninas, com especial referência para a tutela e adoção. (BARBOZA; BACK, 2016, p. 79)

Percebe-se que os princípios que fundamentam o Direito Internacional dos Refugiados são importantíssimos para proteção destes indivíduos que diante das vulnerabilidades que os acometem, dependem de todo auxílio possível para recomeçarem suas vidas.

Até o momento, foram apresentados conceitos, institutos e princípios em nível internacional, que recaem não apenas no Estado Brasileiro, mas em todos os Estados-nações signatários de todos os tratados, convenções, declarações e protocolos mencionados. A partir do próximo capítulo, este trabalho se debruçará sobre a tutela dos refugiados no âmbito interno, ou seja, o Brasil. As leis brasileiras sobre migrações e refúgio serão analisadas, para que seja possível compreender qual a posição do país acerca da proteção dos refugiados, exporemos sobre a presença ou não de políticas públicas efetivas voltadas a este grupo permeado por vulnerabilidades e sedento por uma chance de reconstrução de suas vidas, até então marginalizadas.

2 A TUTELA JURÍDICA DOS REFUGIADOS NO ÂMBITO NACIONAL

A proteção jurídica dos refugiados no âmbito do direito internacional se dá através dos tratados e declarações mencionados no capítulo anterior, destacando-se a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967, referente ao mesmo Estatuto, bem como a Declaração de Cartagena de 1984. Com o processo de redemocratização que o Brasil iniciou após o período ditatorial e a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi inserido ao texto constitucional princípios e garantias que alcançam os estrangeiros.

Todos os dispositivos citados foram adotados pelo Brasil e inseridos no ordenamento jurídico brasileiro, seja através da ratificação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, por meio da Lei nº. 9.474/1997 ou pela inserção do “espírito de Cartagena” como menciona Barreto e Leão no trabalho “O Brasil e o espírito de Cartagena” publicado pela Revista *Forced Migration*, (2010, p. 01-15), na Constituição Federal de 1988.

Explicitados os parâmetros legais de proteção internacional, faz-se necessário o exame da legislação nacional que norteia a proteção dos refugiados no País, e por isso, o foco deste capítulo é a análise das leis que fundamentam a tutela dos refugiados no Brasil.

A preocupação nacional com refugiados teve início a partir da década de 40, como explicam Patarra e Fernandes (2011, p. 207), “quando devido aos grandes deslocamentos populacionais forçados, com o final da Segunda Guerra Mundial, especialmente na Europa, o fenômeno passou a receber um estatuto institucionalmente definido e de abrangência internacional”. Com isso, o compromisso com a proteção aos Direitos Humanos, e mais especificamente, dos direitos dos refugiados por parte do Estado Brasileiro, foi aumentando gradativamente, resultando nas normas constitucionais e infraconstitucionais que tutelam este grupo vulnerável.

Entretanto, foi com a redemocratização do País, após a ditadura militar, que o Brasil passou a participar ativamente aos sistemas internacionais e regionais de proteção aos Direitos Humanos. Relatam Silva e Rodrigues (2012, p. 137) que:

Com o início do processo de redemocratização ao final dos anos 80 e sua consolidação na década de 90, o país adentrou nos regimes internacionais e regionais de proteção dos Direitos Humanos, dentre eles o do sistema da ONU para refugiados. Tal adesão ocorreu em clima de reação ao legado da

ditadura militar, confirmando o espírito constitucional de 1988 que estabeleceu o asilo político como princípio que rege as relações internacionais do país, assim como a prevalência dos Direitos Humanos.

Com o início do processo de redemocratização ao final dos anos 1980 e sua consolidação na década de 90, o País adentrou nos regimes internacionais e regionais de proteção dos Direitos Humanos, dentre eles o do sistema da ONU para refugiados. Tal adesão ocorreu em clima de reação ao legado da ditadura militar, confirmando o espírito constitucional de 1988 que estabeleceu o asilo político como princípio que rege as relações internacionais do País, assim como a prevalência dos Direitos Humanos.

Rodrigues ao tratar do marco legal dos refugiados no Brasil, relata:

Com efeito, o refúgio está amparado na Constituição Federal de 1988 que elenca no seu artigo 4º, dentre os princípios das relações internacionais pelos quais o Brasil deverá se reger, a prevalência dos Direitos Humanos (inc. II) e a concessão de asilo político (inc. X). Com a promulgação da Lei 9.474/1997, o Brasil inovou ao adotar a definição ampliada de refugiado prevista na Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984), incluindo dentre os motivos de reconhecimento “a grave e generalizada violação de Direitos Humanos” (Art.1º, III). Além disso, a lei brasileira se alinha com as diretrizes preconizadas pelos princípios de Direitos Humanos e pelo Acnur, garantindo o ingresso no território nacional de pessoas em situação de refúgio sem documentação, o direito à liberdade de solicitantes de refúgio, bem como documentos de identidade e de trabalho provisórios. (2010, p. 136)

Hehr, a respeito dos marcos cronológicos, cita como os principais:

15 de julho de 1952, o Brasil assina a Convenção Sobre o Estatuto de Refugiado de 1952; 28 de janeiro de 1961, pelo decreto 50.215 é promulgada a Convenção sobre o Estatuto de Refugiado de 1951, no ordenamento pátrio, sendo que nessa ocasião é feita reserva geográfica, ou seja, o Brasil só aceita refugiados europeus; 08 de agosto de 1972, decreto 70.946 é promulgado o Protocolo de 1967, que passa a integrar o ordenamento jurídico brasileiro; (...) 22 de julho de 1997, a lei 9.474 que implementa a Convenção sobre o Estatuto do Refugiado de 1951 ao Direito Brasileiro é sancionada e promulgada pelo Presidente da República. (2007, p. 122)

A Constituição Federal de 1988 e a lei 9.474/1997 são as principais normas jurídicas na esfera nacional a respeito dos refugiados, e serão tratadas de maneira pormenorizada nos próximos tópicos. Há, contudo, uma grande inovação ainda pouco tratada, que gerou reflexos na tutela aos refugiados desde sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro: a nova lei de migração, nº. 13.445/2017.

Até a publicação da Lei 13.445/17, o texto legal que respaldou as relações dos estrangeiros que adentravam ao território nacional foi a lei 6.815/1980,

denominada “Estatuto dos Estrangeiros”. Esta norma foi idealizada e inserida no ordenamento jurídico durante o período ditatorial. Diante da incompatibilidade da norma com diversos dispositivos constitucionais, a Lei foi recepcionada parcialmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e totalmente revogada do ordenamento jurídico brasileiro em novembro de 2017, quando a Lei 13.445/17 entrou em vigor no País.

Deste modo, o presente capítulo abordará as três principais leis que incidem sobre os refugiados que buscam no Brasil seu local de abrigo: a Constituição Federal de 1988, a lei 9.474/1997 – Lei de Implementação do Estatuto dos Refugiados e a lei 13.445/2017 – Lei de Migração.

2.1 A Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 foi responsável pela inserção de princípios que norteiam todas as relações jurídicas que envolvem o Estado brasileiro e seus cidadãos. No que se refere à tutela de estrangeiros, sejam refugiados, asilados, migrantes ou apenas visitantes, a Constituição Federal também é responsável por trazer a base principiológica que rege a proteção a estes sujeitos.

O Brasil possui como fundamentos, expostos no artigo 1º, da Constituição Federal, princípios como a Soberania, a Cidadania, Dignidade humana como fundamentos de sua República. Dois destes fundamentos eleitos pela Constituição Federal são de grande relevância para o direito internacional dos Direitos Humanos: a soberania e a dignidade da pessoa humana.

A soberania é o primeiro fundamento exposto na Constituição Federal, no inciso I, e possui grande influência quando se trata de migrações. A soberania, por ser um fundamento do Estado, não pode ser tolhida. O conceito de soberania inicialmente era vislumbrado de duas formas:

(...) a soberania continua a ser concebida de duas maneiras distintas: como sinônimo de independência, e assim tem sido invocada pelos dirigentes dos Estados que desejam afirmar, sobretudo ao seu próprio povo, não serem mais submissos a qualquer potência estrangeira; ou como expressão de poder jurídico mais alto, significando que, dentro dos limites da jurisdição do Estado, este é que tem o poder de decisão em última instância, sobre a eficácia de qualquer norma jurídica. (DALLARI, 1983, p. 74)

Quando visualizada nas formas acima mencionadas, é possível observar que a soberania possibilita ao Estado Brasileiro, no aspecto político, a

independência diante dos demais países, não havendo qualquer subordinação que o obrigue a se sujeitar as normas e determinações advindas de outros países. Assim, no âmbito jurídico, cabe ao Brasil toda sua jurisdição, até a última instância, não respondendo a outras jurisdições.

No entanto, tem sido aplicada a relativização da soberania no aspecto jurídico, em casos de normas de Direitos Humanos estabelecidas em tratados internacionais em que o Brasil é signatário, pois o artigo 5º, nos parágrafos 2º e 3º da Constituição Federal, versa que:

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.
§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Logo, ao ser adotado o entendimento exposto nos dispositivos acima citados, as normas dos tratados internacionais de Direitos Humanos passam a ter força de “hierarquia constitucional”, podendo prevalecer sobre a norma constitucional que verse sobre o mesmo assunto.

No caso da Convenção de 1951, do Protocolo de 1967, bem como a Declaração de Cartagena de 1984, o parágrafo 2º seria aplicável a estes dispositivos, pois devem ser vistos como normas que se integram, complementam o direito já garantido pelos tratados e convenções aos demais direitos e garantias que a Constituição Federal possui. Neste sentido:

Ainda que esses direitos não sejam enunciados sob a forma de normas constitucionais, mas sob a forma de tratados internacionais, a Carta lhes confere o valor jurídico de norma constitucional, já que preenchem e complementam o catálogo dos direitos fundamentais previsto pelo Texto Constitucional. (PIOVESAN, 2008, p. 55)

Outro aspecto a ser levado em consideração a respeito da soberania, é o aspecto territorial que a soberania exerce. Isso porque o aspecto territorial pode ser traduzido como o poder que o Estado desempenha sobre tudo que se encontra dentro de seu território. E este aspecto é vivenciado com frequência pelos solicitantes de refúgio e refugiados, já que a partir do momento que adentram ao território brasileiro, estes estão sujeitos às normas e às autoridades estatais brasileiras.

A soberania é considerada um empecilho quando se trata da aplicação das disposições previstas em tratados internacionais, contudo, quando se trata da efetivação de Direitos Humanos previstos em tratados, incluindo os direitos dos refugiados no Brasil, há uma leve flexibilização:

(...) o Brasil mantém-se arraigado à noção de soberania clássica, a qual, ao menos no que tange aos Direitos Humanos, já foi flexibilizada. Desta feita, temos uma postura retrógrada do Brasil em matéria tão relevante do Direito Internacional, uma vez que os tratados são, ainda hoje, as principais fontes normativas dessa esfera jurídica. (JUBILUT, 2007, p. 188)

Todavia, há que se ressaltar que, nos casos da Convenção de 1951 e Protocolo de 1967 não houve, para sua ratificação, a observância do rito que expõe o parágrafo 3º, do artigo 5º da Constituição Federal, e, portanto, inviável a interpretação de que ambas possuem status de “emenda constitucional”.

Além da soberania, outro fundamento também reflete diretamente no estudo proposto, qual seja: a dignidade da pessoa humana. Esta se encontra no inciso III, do artigo 1º da Constituição Federal. A dignidade da pessoa humana, como relatado no capítulo anterior, é fundamental ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, e dos ramos derivados do mesmo, como o Direito Internacional dos Refugiados. Com a internalização dos Direitos Humanos, a Constituição Federal Brasileira inseriu a dignidade da pessoa humana em seu arcabouço principiológico e como fundamento do Estado Democrático de Direito.

A partir de sua disposição na Constituição Federal de 1988, a dignidade humana pauta toda a proteção dos Direitos Humanos ofertada pelo Estado Brasileiro. Por isso é suscitada na relação do Estado Brasileiro com os solicitantes de refúgio e refugiados, diante do caráter humanitário que esta relação possui.

Além dos fundamentos mencionados, quando se trata de relações internacionais intimamente vinculadas ao estudo do refúgio e refugiados, a Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu artigo 4º, os princípios que regem as relações do Brasil internacionalmente.

Entre os princípios elencados pela Constituição Federal, os princípios da prevalência dos Direitos Humanos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e a concessão de asilo político são importantes quando se trata do instituto do refúgio e dos refugiados dentro do território brasileiro.

A prevalência dos Direitos Humanos e a cooperação entre os povos, dispostos nos incisos II e IX do artigo 4º da Constituição Federal de 1988, corrobora o exposto até o momento sobre a atuação e participação do Brasil na causa dos refugiados, pois ao fundamentar a República Federativa do Brasil na dignidade da pessoa humana, a observância dos Direitos Humanos nas relações se torna imprescindível, dentro e fora da jurisdição nacional, e o auxílio aos solicitantes de refúgio e refugiados tornou-se um compromisso do Estado Brasileiro para cooperação internacional.

A autodeterminação dos povos como princípio das relações internacionais, aplicadas ao caso dos refugiados, nos permite a interpretação deste princípio como um limitador à intervenção do Estado Brasileiro na cultura daqueles que estejam no Brasil como refugiados, ou que buscam para refugiar-se aqui, na condição de solicitante.

Não são raros os casos de intolerância cultural no Brasil. Tais práticas advêm de ritos religiosos, costumes de grupos sociais, formas de linguagem, entre outras características culturais menos predominantes, e que por se contraporem a conduta majoritária, sofrem discriminação. Se tal conduta diante dos nacionais ocorre, com os refugiados o mesmo pode acontecer.

Nesse sentido, elucida Pacífico (2008, p. 283):

o choque entre culturas de grupos com características diferentes se torna latente. Ipso facto, surge a importância de avaliar até que ponto as culturas dos refugiados em locais de acolhimento interferem na formação do capital social produzido por eles. Ademais, sendo a cultura multidimensional, assim como são o capital social e a cidadania, ela serve para estudar quase tudo, inclusive a integração dos refugiados nos locais de acolhimento e o capital social produzido por eles.

A manutenção da cultura do país de origem pelos refugiados no País, como um desdobramento do princípio da autodeterminação dos povos, possibilita a identificação do refugiado como cidadão, podendo contribuir com o capital social adquirido durante toda a sua jornada até chegar ao Brasil:

Não se deve olvidar que a CR/88 elenca no seu artigo 4º, dentre os princípios pelos quais o Brasil se rege nas suas relações internacionais, o direito a autodeterminação dos povos, reforçando o conceito redefinido de cidadania no país, englobando, além da dimensão jurídico-legal, também a dimensão sociocultural e política, embora esta última ainda esteja em fase de fortalecimento. (PACÍFICO, 2008, p. 274)

O repúdio ao terrorismo e ao racismo como princípio, apresentado no inciso VIII, do artigo 4º da Constituição Federal autoriza a recepção no Brasil daqueles que se encontram diante de ambas situações, pois, como exposto no primeiro capítulo deste trabalho, o racismo e as guerras – muitas delas desencadeadas por conta do terrorismo, são causas do grande fluxo migratório forçado que chega ao Brasil diariamente.

Outro destaque é a ênfase oferecida à concessão de asilo político como um princípio das relações internacionais em que o Brasil participa, demonstrando o caráter de hospitalidade aos que se encontram, de alguma maneira, perseguidos ou sob o risco de perseguição.

Já foi explicitado, em seção própria, as distinções existentes entre refúgio e asilo, entretanto, ao se optar por declarar expressamente a proteção ao asilo, não o fazendo em favor ao refúgio, permite-se questionar se há possibilidade de aplicar o entendimento do artigo 4º, X, da Constituição Federal ao refúgio, como princípio das relações internacionais.

Neste sentido, adota-se o entendimento de que é possível estabelecer conexão entre o refúgio discutido neste trabalho e o asilo político que se refere o inciso X, do artigo 4º, da Constituição Federal de 1988, “pois ambos remetem à hospitalidade, ou seja, à acolhida de um sujeito perseguido que já não conta com a proteção de seu país de origem” (GODOY, 2016, p. 54) e assim, o asilo a que se refere o texto constitucional dever visualizado como uma expressão genérica.

Jubilut (2007, p. 181) afirma que os princípios da prevalência dos Direitos Humanos e do asilo político são, para boa parte da doutrina, “os alicerces da concessão de refúgio, vertente dos Direitos Humanos e espécie do direito de asilo”, mas destaca ao final da página que:

Apesar de a Constituição Federal utilizar a expressão asilo político, entende-se que ela está se referindo ao direito de asilo em sua totalidade, isto porque, como já referido, outros instrumentos legais, tais como o artigo 23 da Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993, e o preâmbulo da Convenção de 51, também contêm esta imprecisão terminológica, usando-se a espécie em lugar do gênero. (JUBILUT, 2007, p. 181)

Não havendo óbice para interpretação extensiva do inciso X, do artigo 4º da Constituição Federal de 1988 para as hipóteses de refúgio, adota-se o posicionamento de que refúgio e asilo são institutos diferentes, mas que possuem a mesma natureza de proteção àqueles que se encontram em situação de risco, seja

por razões políticas e diplomáticas, seja por perseguições e violações a Direitos Humanos. Por isso, o refúgio encontra respaldo na Constituição Federal no que se refere à previsão de asilo como princípio das relações internacionais.

Há, ainda, um último dispositivo exposto na Constituição Federal de 1988 que também se aplica aos refugiados e solicitantes de refúgio que recorrem ao Brasil para se estabelecerem. Trata-se do artigo 5º, *caput*, da Constituição que diz:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

O artigo 5º da Constituição Federal Brasileira estabelece a igualdade entre todos, nacionais ou estrangeiros, que se encontram residindo no Brasil. Em que pese a igualdade formal que o texto constitucional garante a todos, sejam nacionais ou estrangeiros, a realidade é bem distinta.

A não-acolhimento dos refugiados pelo Estado, assim como desconsideração do capital social que estes refugiados carregam, estigmatizando-os, como mencionado no item 1.2, deste trabalho, interferem na construção de uma igualdade material que não efetue distinções aos que vivem aqui desde seu nascimento e os que passaram a viver no Brasil por outras razões.

Assim como cita Pacífico (2008, p. 258) fatores como a integração dos refugiados e o reconhecimento como cidadãos no local de acolhimento, pela sociedade e pelo governo que os recebe são fundamentais para que a ideia de igualdade junto aos demais, positivado no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, seja, por fim, concretizada.

Levando-se em consideração os principais fundamentos e princípios da Constituição Federal que incidem sobre os refugiados e o instituto do refúgio, a posição exposta por Godoy (2016, p. 54) parece assertiva ao refletir que:

Em relação aos direitos e às garantias fundamentais, a Constituição é bastante explícita e dispõe em seu artigo 5º que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Sendo assim, em uma interpretação sistemática, a Constituição da República de 1988 reconhece o direito geral de asilo.

Ao estabelecer a ligação entre o direito geral de asilo e direito ao refúgio, é possível compreender como constitucional o direito de abrigar aquele que se

encontra em risco de vida em seu país de origem, diante dos compromissos firmados internacionalmente e da previsão constitucional dos dispositivos mencionados até o momento.

Autores como Barreto e Leão (2010, p. 01) ressaltam que a previsão de todos os fundamentos, princípios e garantias até então expostos se tratam da inserção do espírito da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, elaborada em 1984, no ordenamento jurídico brasileiro através da principal norma pátria.

Sobre isso, destacam os autores:

Na prática, o espírito de Cartagena tem sido gradualmente incorporado na legislação brasileira desde que a Constituição foi promulgada em 1998. O primeiro artigo da Constituição do Brasil enumera seus elementos fundamentais, incluindo “a dignidade da pessoa humana”, e o artigo terceiro descreve o objetivo fundamental do Brasil em “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Ademais, o artigo quarto – referindo-se aos princípios que regem as relações internacionais – cita, entre os outros critérios, “a prevalência dos Direitos Humanos; autodeterminação dos povos; a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e a concessão de asilo político”. Além disso, a Constituição enfatiza que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade...”. Ela ressalta que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. (BARRETO; LEÃO, 2010, p. 01)

No entanto, mesmo sendo nítida a previsão constitucional da dignidade humana, do direito ao asilo e da igualdade entre todos, como abordados até o momento, não são raras as situações em que refugiados não são vistos como iguais perante a sociedade e órgãos estatais, por exemplo.

Barboza e Back (2016, p. 102) ressaltam que a lei nacional tem por escopo, primordialmente, garantir uma proteção ampla às pessoas que buscam refúgio no País. Entretanto, quando direitos sociais são negados aos refugiados, é possível se valer do judiciário brasileiro para garantir direitos, com fulcro no artigo 5º da Constituição Federal, como mencionam Barboza e Back:

De qualquer modo, essas questões têm sido levadas ao Judiciário brasileiro, que vem decidindo que, de acordo com o caput do artigo 5o da Constituição Federal de 1988, é assegurado ao estrangeiro, residente no país, o gozo dos direitos e das garantias individuais, em igualdade de condições com o nacional. Dessa forma, não se pode restringir o direito ao amparo social por ter a pessoa condição de estrangeira, exigindo-lhe naturalização. (BARBOZA; BECK, 2016, p. 105)

A não aplicação dos dispositivos constitucionais que recaem sobre a relação dos refugiados e o Estado Brasileiro obsta a concretização dos direitos dos refugiados no aspecto material. Com intuito de evitar tal violação, foi criada e promulgada a Lei 9.474/97, responsável por ratificar o Estatuto do Refugiado e determinar outras providências relacionadas ao tema, como será analisado no próximo item.

2.2 A Lei nº. 9.474/97

Uma vez examinados os princípios e dispositivos constitucionais invocados no estudo da tutela normativa pátria dos refugiados, será analisada neste item a Lei nº. 9.474/1997, denominada como a “Lei Nacional do Refúgio”, a qual foi responsável por ratificar o Estatuto do Refugiado, oriundo da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, em âmbito nacional.

Até o ano de 1989, o Brasil manteve a delimitação geográfica estabelecida pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 para concessão de refúgio, ampliando o conceito após a incorporação do “Espírito de Cartagena”, em razão da Declaração de Cartagena de 1984. Sobre a mudança de paradigma adotada com a Declaração de Cartagena, explicam Patarra e Fernandes (2011, p. 209):

Este posicionamento implicou uma considerável mudança na população de refugiados no Brasil: cerca de 70% foram reconhecidos mais por razões humanitárias em sentido amplo do que pela aplicação do conceito de refugiados nos estritos limites da Convenção de 1951.

No entanto, é a partir da Lei nº. 9.474/1997 que o Brasil assumiu o compromisso firmado desde a Convenção de 1951, com a proteção dos Direitos Humanos e dos refugiados. Nesse sentido, Milesi e Carlet (2012, p. 86) também apontam sobre as motivações que resultaram na aprovação da Lei 9.474/97:

A aprovação da Lei 9.474/97 representou um marco histórico na legislação de proteção aos Direitos Humanos e o compromisso do Brasil com o tema e a causa dos refugiados. Sua aprovação foi fruto da soma dos esforços e do trabalho conjunto do ACNUR e da sociedade civil organizada, representada por um conjunto de mais de 40 entidades, dentre elas a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, a Ordem dos Advogados do Brasil e as Congregações Scalabrinianas.

Considerando a crescente participação do Estado Brasileiro no cenário político internacional, a ratificação do Estatuto dos Refugiados foi grande sinal do compromisso com os Direitos Humanos. Acerca da Lei nº. 9.474/1997 é imperioso destacar que:

Tal legislação foi a primeira a implementar no ordenamento jurídico pátrio um Tratado Internacional dos Direitos Humanos. A elaboração e entrada em vigor da lei 9.474-1997 é um marco na trajetória do compromisso brasileiro com a proteção dos Direitos Humanos, sendo esse compromisso iniciado já em 1952 com o reconhecimento da Convenção sobre o Estatuto do Refugiado. (HEHR, 2007, p. 121)

A norma também é responsável em estender a proteção anteriormente concedida aos refugiados pela Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, que estabelecia o limite geográfico ao refugiado, bem como criar um “procedimento administrativo para a determinação do status de refugiado (DSR)” além de estabelecer, como cita a autora, “o fundamento para a proteção e integração de refugiados no Brasil” (JUBILUT, 2010, p. 02).

A lei que incorpora o Estatuto dos Refugiados no âmbito nacional é pioneira na América Latina, como apontam Patarra e Fernades (2011, p. 209) e em seu artigo 1º anuncia:

Artigo 1º - Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:
I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
III - devido a grave e generalizada violação de Direitos Humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

A inclusão do item III ao conceito de refugiado foi uma das inovações que o texto legal trouxe a partir de sua publicação, pois ampliou as hipóteses até então trazidas pela Convenção de 1951, Protocolo de 1967 e da Declaração de Cartagena de 1984 (HEHR, 2007, p. 123), possibilitando que o status de refugiado seja concedido a mais pessoas que se encontram em situação de risco, diante de violações generalizadas de Direitos Humanos. Ainda enfatiza Hehr (2007, p. 123) que “a definição brasileira, concisa em relação aos conceitos pretéritos, transforma a Lei 9.474/97 numa das mais avançadas e generosas do continente americano no campo do Direito Internacional dos Refugiados.”

Além da extensão do conceito de refugiado, a Lei 9.474/97 também dispõe sobre o alcance dos efeitos que a condição de refugiado possui dentro do território brasileiro, assim como aborda as hipóteses em que o Estado Brasileiro não concederá o refúgio, o procedimento de solicitação de refúgio junto ao CONARE, bem como as hipóteses da perda da condição de refugiado e o procedimento nestes casos.

O artigo 2º da Lei 9.474/97 determina, em sintonia ao princípio da unidade familiar, já tratado no item 1.3.5. deste trabalho, que os efeitos do refúgio serão concedidos “ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional”. A preocupação com a manutenção da estrutura familiar, desde que estejam seus integrantes no país, decorre da vulnerabilidade em que se encontram ao chegar no país que concederá o refúgio, e, portanto, legitima a garantia por meio da norma infraconstitucional desta extensão dos efeitos da condição de refugiado aos demais integrantes do grupo familiar.

O artigo 3º possui especial destaque, pois trata, em seus quatro incisos, das hipóteses em que não serão concedidos os benefícios do refúgio pelo Estado Brasileiro. O artigo determina que:

Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

- I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismos ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR;
- II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;
- III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;
- IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

Das hipóteses trazidas pelo artigo 3º, o inciso I e II são aplicados a casos em que o solicitante já usufrui dos benefícios proporcionados pela ONU – Organizações das Nações Unidas, mas não tuteladas pelo ACNUR, ou já figura como residente no país e adquiriu a condição de naturalizado, que permite ao sujeito os direitos e obrigações que os nacionais possuem, dentro dos limites autorizados pela lei.

Enquanto os incisos III e IV estão relacionados à prática de condutas consideradas crimes contra a paz, de guerra, crimes lesa-humanidade, crimes

hediondos, atos terroristas ou tráfico de drogas, crimes que são considerados contrários aos princípios e diretrizes da ONU.

Em que pese a Lei 9.474/97 tenha estendido o conceito de refugiado, Barboza e Beck (2016, p. 101) criticam a inclusão de hipóteses de exclusão não previstas na Convenção de 1951, como é o caso do inciso I. Para as autoras, tal previsão “estaria a restringir a própria definição de refugiado que emana do tratado internacional o que poderia considerar-se uma violação a obrigação de respeitar os instrumentos internacionais”.

Contudo, em que pese dispor sobre as hipóteses em que expressamente não serão concedidos os benefícios do refúgio, aquele que tem sua solicitação negada, pautada em uma das hipóteses do artigo 3º, não poderá ser devolvido (deportado/extraditado/expulso) ao país de origem, onde teve ameaçada sua vida e segurança pelos motivos elencados pelo artigo 1º da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, bem como no artigo 1º da Lei 9.474/97.

Isso se deve ao fato de que prevalece o princípio do *non-refoulement*, abordado neste trabalho no item 1.3.1, que impede a devolução do solicitante de refúgio ou refugiado ao país de origem. No entanto, o impedimento da devolução ao país de origem não implica, necessariamente, na concessão do pedido de refúgio.

Hehr (2007, p. 128), sobre a hipótese de deportação no caso de solicitantes de refúgio, explicita que:

Assim o estrangeiro que manifestar seu interesse em ser reconhecido como refugiado não poderá, sob nenhuma hipótese, ser deportado. Para a solicitação de refúgio servir como fundamento de aplicabilidade do *non-refoulement* critérios objetivos devem ser aplicados ao caso, dentre os quais um importante é o conhecimento da situação do país de origem do refugiado, o que pode fornecer indícios ao seu acolhimento pela autoridade fronteiriça.

Tal colocação do autor está em sintonia com o conteúdo que traz o artigo 7º, § 1º e o artigo 33 da Lei 9.474/97:

Artigo 7º - O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

Artigo 33 - O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

A única ressalva trazida na lei, na hipótese de extradição, está no parágrafo 2º do artigo 7º, que aduz: “o benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil”.

Destaca-se, também, o conteúdo do artigo 8º que diz “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”. Assim, mesmo que adentrando ao País por vias clandestinas, tal situação não será óbice para solicitação de refúgio, nem tampouco deportado ao país de origem.

Hehr, sobre a proibição da deportação dos refugiados, ainda esclarece que:

O artigo 7º § 1º da Lei 9.474/97 proíbe a deportação do refugiado para território onde a vida, liberdade ou segurança do mesmo estejam ameaçadas, fundamentando as ameaças em razão de religião, raça, nacionalidade, grupo social ou opinião pública, consoante a clássica definição de refugiado. (...) A deportação é então medida compulsória que não pode ser aplicada contra refugiado. Assim, a deportação que justamente pretenda ser oposta sobre o indivíduo refugiado deverá aguardar decisão do órgão competente acerca da exclusão de sua condição jurídica de refugiado, sempre motivada e fundamentada nas cláusulas da Lei 9747/97. (HEHR, 2007, p. 128)

Assim como a deportação, a expulsão também é vedada aos refugiados que estão sob a égide do Estado Brasileiro, como dispõe o artigo 36 da Lei, porém, há ressalvas, pois diferentemente dos casos de deportação ou até mesmo de extradição, nos casos de expulsão de refugiado, há autorização para que isto ocorra em duas hipóteses: por motivo de segurança nacional ou/e para manutenção da ordem pública.

Entretanto, ambas as situações se tratam de conceitos amplos, como afirma Hehr (2007, p. 129), e para realizar a interpretação de ambos os conceitos, o autor afirma que devem ser seguidos os princípios resguardados pela lei 9.474/97, ou seja, “a proteção da vida, da segurança e da liberdade do refugiado, orientada de maneira a prestar uma atividade eminentemente humanitária, sem o amargo tempero do interesse político”.

Porém, mesmo que deportado, o refugiado que se enquadrar nas condições elencadas pela Lei 9. 474/97, ainda assim não será devolvido ao país onde teve sua vida colocada em risco, conforme o artigo 37 da Lei:

Artigo 37 - A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam

estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.

Como mencionado, o artigo 3º da lei cita as hipóteses em que o solicitante de refúgio e o refugiado terão seus pedidos de entrada e permanência como refugiado no Brasil negados, mas há casos em que o refugiado poderá ter cessada sua condição de refugiado ou até perdê-la. A cessação da condição de refugiado ocorrerá nos casos mencionados no artigo 38:

Cessar a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;

II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;

III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;

V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;

VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

Nos incisos que versam sobre a cessação da condição de refugiado em território brasileiro, observa-se que as condutas estão vinculadas ao retorno ao local onde o refugiado foi perseguido, como no caso dos incisos I, II, IV, V e VI (pois, no inciso VI trata-se do apátrida reconhecido como refugiado), ou em casos em que o refugiado adquiriu nova nacionalidade, através de processo de naturalização, o que desvincula o refugiado ao país que o perseguiu, e portanto, não há mais as circunstâncias pelas quais foi reconhecida, anteriormente, sua condição de refugiado.

No entanto, os casos de perda da condição de refugiado, elencados no artigo 39 da Lei 9.474/97, não se tratam de hipóteses vinculadas à nova nacionalidade ou ao reestabelecimento da nacionalidade outrora perdida, como menciona a lei. O artigo 39 elenca quatro situações que ensejam a perda da condição de refugiado:

Implicará perda da condição de refugiado:

I - a renúncia;

II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

A renúncia da condição de refugiado, que trata o inciso I, não depende que o refugiado esteja sob a tutela de outro Estado, ou que tenha retornado ao seu país de origem. Basta que protocole junto ao órgão competente o pedido. Nas hipóteses dos incisos II e III, observa-se a necessidade da realização de condutas contrárias a previsão legal, seja na falsidade dos fundamentos essenciais para o reconhecimento do refúgio, seja no exercício de atividades contrárias a segurança nacional ou à ordem pública. Ambos são conceitos amplos, e de difícil conceituação, mas deverão ser interpretados, sempre, em sintonia aos princípios já abordados em tópico próprio.

O inciso IV trata dos casos em que o refugiado se retirou do território nacional sem autorização prévia do governo. Esta hipótese é elencada pelo Estatuto, pois uma vez refugiado no Estado Brasileiro, este será responsável pela vida e pelo bem-estar do refugiado, e ao retirar-se, a tutela deste refugiado fica impossibilitada de ser efetivada e, portanto, cabível a medida da perda da condição de refugiado.

Nos casos acima citados, de perda a condição de refugiado, dita o parágrafo único do artigo 39 que:

Parágrafo único. Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

Observa-se que, mesmo com a renúncia do refugiado, ou com a saída do País sem autorização, estes serão tratados como estrangeiros sem o tratamento diferenciado que os refugiados recebem após o reconhecimento do status de refugiado, e regidos pela Lei vigente que vigora sobre a relação entre o Estado Brasileiro e estrangeiros, não sendo aplicada nenhuma medida compulsória que o obrigue a retirar-se do País. Contudo, o mesmo não se verifica aos casos mencionados pelos incisos II e III. Conforme se infere do texto legal, cabe aos casos fundamentados pelos incisos II e III do parágrafo único do artigo 39 as medidas compulsórias previstas na Lei 6.815/80, o antigo Estatuto do Estrangeiro.

Na época na publicação da Lei 9.474/97, vigorava o Estatuto do Estrangeiro – Lei 6.815/80, publicado durante o período em que os militares conduziam o País e

a principal preocupação desta norma era a manutenção da segurança nacional, e por isso, continha uma série de dispositivos que promoviam a discriminação entre estrangeiros e nacionais, a qual essa incoerente com os princípios que norteiam a Constituição Cidadã de 1988.

A Lei 6.815/80 previa, para os casos de perda da condição de refugiado fundamentada nos II e III do artigo 39, a sua expulsão, que consiste em medida drástica prevista para estrangeiros, conforme o artigo 65, *caput* e parágrafo único, item “a”:

Art. 65. É passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais.
Parágrafo único. É passível, também, de expulsão o estrangeiro que:
a) praticar fraude a fim de obter a sua entrada ou permanência no Brasil;

Em que pese não haver, até o presente momento, a alteração expressa do texto da Lei 9.474/97, que menciona a Lei 6.815/80, esta encontra-se revogada pela Lei 13.445/17, a Lei de Migração, e prevê novas medidas para os casos dos incisos II e III.

A análise da Lei 13.445/17 será efetuada no item 2.3 deste trabalho, pois com a nova lei em vigor, haverá reflexos na situação dos refugiados e, portanto, necessário o seu exame de forma mais aprofundada.

A Lei 9.9474/97, além de responsável por ratificar o Estatuto do Refugiado no Brasil, estende as hipóteses de concessão de refúgio, determina as causas que autorizam a não concessão do benefício do refúgio, assim como fixa a situação dos refugiados diante dos institutos de extradição e deportação, e ainda criou o CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados, primeira política pública institucionalizada pelo Brasil direcionada aos solicitantes de refúgio e refugiados, com intuito de viabilizar a entrada, permanência e regularização destes indivíduos em território nacional.

O artigo 11 da Lei 9.474/97 prevê a criação do órgão, e tem como finalidade, nas palavras de Patarra e Fernandes (2011, p. 123) “(...) a condução da política nacional sobre os refugiados e é presidido pela Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça”. O órgão é colegiado e composto, como dispõe o artigo 14 da lei, por um representante do Ministério da Justiça, que preside o Comitê; um representante do Ministério das Relações Exteriores; do Ministério do Trabalho; do

Ministério da Saúde; do Ministério da Educação; do Departamento de Polícia Federal e um representante de organização não governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País, que atualmente é preenchido pela Cáritas⁴ Arquidiocesana de São Paulo e Rio de Janeiro e o ACNUR, que possui margem para participação, mas não possui direito a voto.

Pacífico, a respeito da participação ministerial no CONARE, explicita que:

(...) a representação de diversos ministérios no CONARE nos permite afirmar que ele tem uma atuação mais direta e específica nas políticas de proteção, assistência e integração local dos refugiados, o que poderia se reproduzir em políticas públicas mais inclusivas, diante do reconhecimento das dificuldades dos refugiados. Na verdade há apenas uma recomendação para que venham a facilitar os trâmites burocráticos. Na prática, estas recomendações nem sempre são atendidas com a celeridade necessária aos casos. (PACÍFICO, 2008, p. 137)

Importante ressaltar que o CONARE representa um grande avanço dentro do contexto internacional de proteção aos refugiados. Elucida Pacífico (2008, p. 136) que o CONARE “foi o primeiro órgão na América do Sul a ter natureza tripartite - Governo, Sociedade Civil e ACNUR”. E explica como se estrutura tal modelo:

Esclarecendo melhor o modelo tripartite, ele é consolidado pelo arranjo institucional do CONARE, que juntou a vontade (na primeira esfera) do Estado brasileiro em receber os imigrantes forçados ao empenho (na segunda esfera) de entidades da sociedade civil e ao esforço (na terceira esfera) do ACNUR em propiciar recursos financeiros para a proteção dos refugiados. (PACÍFICO, 2008, p. 136)

Essa atuação tripartite foi idealizada pelo ACNUR na América Latina desde a redemocratização do cone sul, como elucidam Milesi e Leão (2017, p. 71):

Regionalmente, uma das principais estratégias do ACNUR no Cone Sul é a construção e o fortalecimento de uma estrutura tripartite (governo, sociedade civil e ACNUR) sólida. Nesse sentido, um de seus objetivos principais é dotar e capacitar a sociedade civil envolvida com a temática das(os) refugiadas(os) dos diferentes países que conformam a região (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) no trabalho de políticas públicas, proteção e integração local. Nesse modelo ideal, o Brasil é um país chave na região, pois possui a estrutura mais próxima a essa realidade.

O CONARE é responsável por analisar os pedidos de solicitação de refúgio, deliberar acerca da cessação e perda da condição de refugiado, fornece orientações e coordena ações em prol da comunidade refugiada no País, além de dispor sobre

⁴ A Cáritas é uma organização sem fins lucrativos criada em 1950, vinculada a Igreja Católica, e desempenha um papel importantíssimo em prol de grupos vulneráveis e minorias, com projetos sociais em diversos países. No Brasil, sua atuação está intimamente ligada a questão dos refugiados e está atrelada a Conferência Nacional dos Bispos (CNBB).

orientações normativas que facilitem a interpretação das normas jurídicas que versam sobre refúgio e refugiados, conforme o artigo 12 da Lei 9.474/97.

O procedimento de solicitação de refúgio está pormenorizado na Lei 9.474/97 nos artigos 17 a 32, onde prevê como deve ser instruído o procedimento por parte da autoridade competente, da decisão, comunicação e registro do refugiado que tem sua solicitação aprovada, assim como o procedimento para recorrer da decisão em primeira instância, em casos de solicitações negativas.

Aduz o artigo 17 que “o estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e externar vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado”. O solicitante de refúgio seguirá o seguinte procedimento:

Quando um solicitante de refúgio chega ao Brasil (ainda que não documentado) ele precisa ir à Polícia Federal (ou à Cáritas) preencher um “Termo de Declaração” e um “Questionário para Solicitação de Refúgio” e obter os documentos provisórios até a decisão final do processo. Uma entrevista será feita por um representante do Ministério da Justiça, o caso será encaminhado ao CONARE. (PACÍFICO, 2008, p. 141)

A admissão de migrantes em território nacional, sejam migrantes de caráter voluntário ou forçado, é efetuada, primordialmente, pela Polícia Federal. Esta é responsável pelo controle de entrada e saída de pessoas nas fronteiras, por via terrestre, naval ou aérea. A Polícia Federal efetua o cadastro e registro dos estrangeiros que adentram o País e fornece os documentos necessários para regularizar sua entrada e permanência no Brasil, além de ser o órgão responsável pelos procedimentos de deportação.

Para aqueles que solicitam refúgio no Brasil, a Polícia Federal também será a primeira instituição no qual terão contato. E o momento do encontro é um dos grandes problemas encontrados por quem busca no Brasil seu refúgio. Isso porque barreiras como idioma e a burocracia são grandes empecilhos para a acolhida e hospitalidade para com os solicitantes de refúgio. Por se tratar de um órgão de segurança pública, a atuação da Polícia Federal fica adstrita ao procedimento padrão conferido a todos os estrangeiros, sejam refugiados ou não, que são: análise dos documentos de identificação e a oitiva dos depoimentos para a autoridade policial. Quando necessário, são chamados intérpretes e tradutores para facilitar a comunicação entre as partes.

Assim, um funcionário da Polícia Federal confeccionará um “Termo de Declarações”, onde constará, brevemente, os motivos que ensejaram a solicitação

de refúgio, e em que circunstâncias se deu a entrada do solicitante no País. Este termo servirá de documento de identificação do solicitante de refúgio até a emissão do Protocolo Provisório, previsto no artigo 21, caput, da Lei 9.474/97, pelo Estado Brasileiro.

Como pode ser observado, este procedimento não é acompanhado de assistentes sociais, psicólogos ou outros refugiados que possam facilitar a compreensão das condições vividas pelo solicitante e oferecer a acolhida adequada.

Godoy (2016, p. 40-41), a respeito da ausência de hospitalidade e acolhida na atuação da Polícia Federal, expressa que:

Quando se coloca o foco na definição de refugiado e em sua aplicação, a questão não é apenas saber se o sujeito diante da lei tem uma resposta e uma aparência que correspondem ao discurso e à imagem autênticos do Direito dos Refugiados. Trata-se de interrogar em que medida as próprias condições de possibilidade de articular uma narrativa, de ser escutado, de afetar e ser afetado estão presentes.

Já a atuação da Cáritas, organismo vinculado a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), não se limita apenas à entrevista para a confecção do Termo de Declarações, como ocorre com a Polícia Federal. Foi delegado pelo ACNUR antes mesmo da publicação da Lei 9.474/97, à Cáritas Brasileiras, algumas funções que eram, em regra, desenvolvidas pelo ACNUR, nos países em que possui sede, como encaminhamento aos órgãos estatais para regularização de sua situação no País.

Porém, foi após a promulgação da Lei 9.474/97, que se formaram “Centros de Acolhidas para Refugiados” que atuam não apenas oferecendo assistência no setor jurídico em prol dos solicitantes de refúgio e refugiados, como também no aspecto social, buscando a integração destes indivíduos com o restante da sociedade.

Vale destacar que não há previsão na Lei 9.474/97 sobre estes Centros, sendo atuação exclusiva da Cáritas, com apoio do ACNUR, que é órgão vinculado a ONU e não ao Governo Brasileiro, e é do próprio ACNUR que advém o orçamento das Cáritas para sua atuação. Desta forma, a atuação do CONARE encontra-se limitada apenas para a apreciação do pedido após o primeiro contato do solicitante com a Polícia Federal ou com a Cáritas. Neste ponto, não serão tecidas maiores considerações além das já realizadas sobre a Cáritas, pois estas serão pormenorizadas no Capítulo 3 deste trabalho.

Com o encaminhamento do solicitante de refúgio ao CONARE, este será entrevistado por um representante do Comitê que, e em seguida, relatará a entrevista efetuada ao grupo formado por representantes do CONARE, do Ministério das Relações Exteriores, do ACNUR e da sociedade civil, como consta na Lei 9.474/97 os quais elaborarão o parecer voltado para a recomendação de aceitação da solicitação de refúgio efetuada ou não.

O deslinde do procedimento dependerá do aceite ou recusa do pedido. Em caso de aceite, Morêz (2009, p. 17), elucida:

No caso de a decisão ser positiva, o solicitante de refúgio passa a ter o status de refugiado, assinando um termo de responsabilidade e sendo registrado junto ao Departamento da Polícia Federal, podendo, desta feita, solicitar o seu registro nacional de estrangeiro e sua Cédula de Identidade (CIE). No caso de a decisão ser negativa, e de acordo com o artigo 29 do Estatuto, o solicitante terá um prazo de 15 dias, contados do recebimento da notificação, para interpor recurso junto ao Ministério da Justiça; durante a avaliação do recurso, o solicitante de refúgio poderá permanecer em território brasileiro. Neste caso, o solicitante estará sujeito à legislação de estrangeiro, não sendo, entretanto, transferido para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, sua integridade física e sua liberdade.

Ao sintetizar o procedimento de solicitação de refúgio previsto na Lei 9.474/97, defende-se a posição de que:

(...) trata-se de um processo administrativo que parece combinar a necessidade do governo de um pedido bem instruído, destinado a evitar fraudes quanto às hipóteses previstas em lei, com as necessidades do refugiado de obter proteção e rapidez em sua integração local. (JUBILUT, 2007, p. 198)

Observa-se que o encontro, o primeiro contato do solicitante de refúgio e refugiado será determinante para que ocorra o reconhecimento do status de refugiado. Nesse sentido:

O encontro é o quadro da própria hospitalidade, pois ali começa a ser decidido o reconhecimento. O encontro é o momento em que o sujeito vai ou não ganhar visibilidade, será ou não audível, terá ou não sua presença ou inclusão ressignificada pelo Direito. Isso afeta o outro, mas também a si próprio. Há sempre uma despossessão em jogo, pois dizer quem é o outro também coloca a posição do si mesmo em questão. Nesse sentido, há uma violência ou uma potência desconstituente no encontro. O encontro pode ser um evento que recodifica o eu e o outro, e, portanto, sua própria cena. (GODOY, 2016, p. 41)

Atualmente, a atuação do CONARE sofre críticas por algumas razões, podendo-se destacar que o orçamento do Comitê “depende dos recursos destinados

à Diretoria de Estrangeiros do Ministério de Justiça, não dispendo assim de autonomia financeira própria”, (HEHR, 2007, p. 137) o que limita a sua atuação.

Ademais, não há a participação de refugiados dentro do CONARE, seja como intercessores dos novos solicitantes, seja como participes de reuniões de deliberação. Pacífico ressalta que “É importante que eles sejam incluídos como sujeitos. Pois entendemos que o CONARE tem sim a função de integrar os refugiados, essa tarefa não pode ser única da sociedade civil” (2008, p. 139). E ainda aponta que “muito embora inclua a participação da sociedade civil, a esfera governamental se encontra super-representada e outros ministérios também poderiam entrar visando trabalhar a integração dos refugiados” (2008, p. 137).

Não se pode olvidar, entretanto, em que pese hajam críticas à atuação limitada do CONARE, por estar intimamente ligada com o procedimento de reconhecimento do status de refugiado aos que efetuam sua solicitação junto ao Estado Brasileiro, o papel do órgão tem grande importância dentro da conjuntura dos Direitos Humanos.

Hehr, (2007, p. 139) nesse sentido, afirma:

Vê-se, portanto, que o CONARE é uma instância da sociedade brasileira que vem se esforçando para cumprir com o seu rol estabelecido pela lei 9474/97, qual seja, brindar proteção àquelas pessoas estrangeiras perseguidas pelos seus países de origem, de acordo aos propósitos da Convenção de 1951 das Nações Unidas sobre refugiados e de seu Protocolo de 1967, acrescido das conquistas mais modernas do campo do direito internacional dos refugiados.

Por fim, a Lei 9.947/97 prevê em seus artigos 42, 43 e 45, as soluções duráveis, previstas na Convenção de 1951, para sanar o problema dos refugiados: a repatriação, a integração local e o reassentamento.

Considerando que o objetivo deste trabalho é justamente avaliar as políticas públicas desenvolvidas pelo Brasil para efetivar o que dispõe os princípios e normas do Direito Internacional dos Refugiados, o exame da integração local e do reassentamento será realizado no Capítulo 3 do trabalho. Já o repatriamento, será averiguado na próxima seção, visto que está previsto também para migrantes de outras naturezas, não apenas nos casos de migrantes forçados.

No próximo item será analisada a Lei 13.445/17, denominada Lei de Migração, publicada em 24 de maio de 2017, e ainda pouco conhecida pela população nacional, mas que carrega diversos dispositivos que atingem os refugiados que se encontram no Brasil.

2.3 A Lei de Migração – Lei nº. 13.445/17 e Seus Reflexos no Direito dos Refugiados

Como citado no tópico anterior, o Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815/80, foi a norma responsável por regular a entrada e permanência de estrangeiros no território nacional até o ano de 2017, quando a Lei 13.445/17, denominada como Lei de Migração, entrou em vigor 180 dias após sua promulgação, datada em 24 de maio de 2017.

Desde que ainda tramitava como projeto de lei, 288/2013, a Lei de Migração tem sido alvo de debates acalorados entre as instituições da sociedade civil, órgãos estatais e população, pelas modificações na política migratória que a sua publicação acarretou. Contudo, mesmo com o lapso temporal entre sua publicação e a sua entrada em vigor, e as muitas especulações acerca dos efeitos que esta Lei exercerá, pouco material foi produzido no meio acadêmico.

Com intuito de enriquecer a atual pesquisa, sem perder o caráter científico que esta possui, a análise da Lei 13.445/17 será efetuada utilizando-se como comparação outras duas outras normas: a Lei 6.815/80, o antigo Estatuto do Estrangeiro, revogado pela nova norma, e a Lei 9.474/97, abordada na seção anterior.

A Lei de Migração e o anterior Estatuto do Estrangeiro são normas que, apesar de abordarem a mesma temática, são completamente diferentes, desde as nomenclaturas utilizadas para se referir aos estrangeiros, como o tratamento concedido a estes ao adentrarem no território nacional. O tratamento concedido aos estrangeiros pela Lei 6.815/80 era o de total diferenciação diante dos nacionais:

O sujeito natural do Estado é o nacional, que em seu conjunto corresponde a ideia de povo, que não pode ser confundido com população por se tratar de conceito que designa o número de habitantes de um território num determinado momento. Já os estrangeiros, por exclusão, eram identificados como todos aqueles que não se enquadravam na categoria de nacionais. (GUERRA, 2017, p. 1721)

As vedações trazidas pelo Estatuto do Estrangeiro inviabilizavam qualquer inserção do estrangeiro no ideal de povo, a não ser que pelo processo de naturalização, previsto na Constituição Federal de 1988, artigo 12, alíneas *a* e *b*, e no antigo Estatuto do Estrangeiro, no artigo 112.

A preocupação com a segurança nacional era tamanha que aos estrangeiros que adentrassem o território nacional de forma ilegal teriam a concessão de visto negada, mesmo em caráter humanitário, norma que prevaleceu até a promulgação da Constituição Cidadã de 1988. Foi por destoar grandemente com o texto constitucional que a necessidade de uma nova legislação surgiu, para tratar dos estrangeiros no país, sejam migrantes econômicos, visitantes, apátridas ou refugiados.

Outra restrição trazida pela Lei 6.815/80 concerne à proibição de estrangeiro em exercer atividade de natureza política, como organizar, criar ou manter sociedade e entidades de caráter político entre compatriotas, ou organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, por exemplo. Tais restrições impediam que os estrangeiros pudessem promover a manutenção das suas culturas em território brasileiro.

O artigo 1º da Lei 13.445/17 aduz: “Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante”. Em um primeiro momento, não aparenta a nova norma ter ligação com refugiados, uma vez que não os cita.

No entanto, o artigo 2º da Lei dispõe, em seguida, que “Esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares”.

A Lei 13.445/17 também inova ao modificar a nomenclatura utilizada ao referir-se ao estrangeiro. Diferentemente da lei anterior, a Lei de Migração usa as terminologias migrante e visitante, termos que estão em sintonia com as premissas consagradas pelos Direitos Humanos, evitando discriminações como as trazidas pelo Estatuto do Estrangeiro.

Guerra (2017, p. 1723), ao tratar da adoção da nova nomenclatura, afirma:

De certo modo, o termo empregado na lei 13445/2017 faz com que o indivíduo, que não seja nacional do Estado, não se sinta estranho e preterido no local que se encontra, como se um forasteiro fosse. Aliás, o termo estrangeiro remete a esta ideia, conforme o entendimento esposado anteriormente.

A Lei de Migração também prevê, em seu corpo, uma série de princípios e diretrizes que, concomitantemente aos tratados neste trabalho, tutelam os estrangeiros que chegam ao Brasil, e estão previstos no artigo 3º.⁵

Dentre os princípios e diretrizes previstos no artigo 3º, há alguns que merecem especial atenção. O inciso I prevê, como princípio a “universalidade, indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos”, demonstrando, mais uma vez, a preocupação do Estado Brasileiro em priorizar os Direitos Humanos nas relações que envolvem estrangeiros que migram para o território nacional.

O inciso IV, do mesmo artigo, dispõe sobre a “não-discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional”. A previsão do princípio da não-discriminação é de relevância ímpar para todos os migrantes, principalmente os migrantes forçados, como é o caso dos refugiados. Godoy (2016, p. 37), ao escrever sobre o tema, menciona a necessidade de ver o estrangeiro não como outro, e sim, como um igual:

⁵ Art. 3o A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:
 I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos;
 II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
 III - não criminalização da migração;
 IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
 V - promoção de entrada regular e de regularização documental;
 VI - acolhida humanitária;
 VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;
 VIII - garantia do direito à reunião familiar;
 IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;
 X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;
 XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;
 XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;
 XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;
 XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;
 XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos Direitos Humanos do migrante;
 XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;
 XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;
 XVIII - observância ao disposto em tratado;
 XIX - proteção ao brasileiro no exterior;
 XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;
 XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e
 XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas. (BRASIL, Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm> Acesso em: 18 abr. 2018.

(...) igualdade na dimensão cívica deve implicar respeito pela singularidade do sujeito, o que demanda uma elaboração mais profunda sobre como tratar os estrangeiros como “mesmo”, e não como “outro”. Trata-se de pensar em que medida o que existe de universal é a própria singularidade dos sujeitos. Nessa linha de pensamento, a “estrangeriedade” representaria a face oculta de toda identidade.

Guerra (2017, p. 1727) enfatiza a importância das modificações ao tratamento aos migrantes no País pela Lei 13.445/17:

Em verdade, o que ela pretende é dar concretude ao texto constitucional brasileiro, in casu o artigo 5, que consagra o princípio da igualdade entre os brasileiros e os não brasileiros, pugnando de maneira clara o combate à discriminação, à xenofobia e outras práticas que sejam consideradas atentatórias aos Direitos Humanos. A nova lei sobre a política migratória brasileira caminhou bem ao consagrar os princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos; repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; não criminalização da imigração; não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional.

Seja como migrante econômico, seja como migrante forçado, todo migrante estrangeiro está sujeito ao choque de cultura que encontrará no Brasil. Na mesma medida, a comunidade local também está propensa ao estranhamento diante dos novos residentes. Contudo, o Estado Brasileiro não pode fomentar políticas que distingam migrantes econômicos dos migrantes forçados, pois isso representaria uma violação ao próprio princípio trazido pela Lei 13.445/17. Muito pelo contrário, a integração local é a palavra-chave para que o inciso IV seja efetivamente exercido.

O inciso X do artigo 3º da Lei 13.445/17 também reflete nas relações do Estado Brasileiro com refugiados. Aduz o inciso X que o Brasil terá como princípio da sua relação com os migrantes a “inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas”.

A previsão de políticas públicas direcionadas aos migrantes reforça a ideia defendida neste trabalho de que se tornou responsabilidade do Brasil, no momento que firmou todos os compromissos perante a comunidade internacional, de incluir na sua agenda de políticas públicas, medidas que integrem os migrantes, incluindo os refugiados.

As normas que versam especificamente sobre refugiados, como a Lei 9.474/97 e a Lei 13.445/17 são complementares, pois não prejudicam a aplicação uma da outra. Em ambas, fica clara a necessidade de implementação de políticas

públicas que possibilitem a integração dos migrantes com a comunidade local, principalmente, os refugiados.

Sobre a necessidade da integração dos refugiados com os locais, Moreira e Baeninger elucidam que “para serem integrados com sucesso, refugiados precisam de emprego, habilidades linguísticas e acesso a serviços públicos, tais como direitos de cidadania, obrigações e relações de participação política e social com a comunidade” (2010, p. 04).

Morêz, (2009, p. 22) no mesmo sentido, reforça:

Embora a maior preocupação repouse na proteção das pessoas e famílias vítimas da violência, não se pode omitir as possibilidades de integração nos países de destino: a participação dos refugiados nos programas governamentais ligados à saúde, à educação, à habitação, à concessão de crédito, ao trabalho e à renda, é necessário para que haja condições de viabilizar uma integração social e econômica, e, concomitantemente, utópicas, considerando o fato de que uma grande parcela dos Estados tende a ter insuficiência de políticas públicas e instituições assistenciais deficitárias em relação aos seus próprios nacionais. (...), contudo, esta questão consubstancia antes um problema de ordem subjetiva do que propriamente administrativo: é a solidariedade e a conscientização da sociedade civil, antes de tudo, que determina a possibilidade, ou não, de os refugiados se adaptarem, interagirem e reconstruírem muito daquilo que forçosamente perderam.

O inciso XI, do artigo 3º, também garante ao migrante “acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social”, alguns dos direitos são considerados direitos sociais, e encontram previsão no artigo 6º da Constituição Federal, e são previstos, originalmente, para brasileiros natos e naturalizados. A extensão destes direitos aos migrantes deve ser vista com bons olhos pois trata-se da concretização de direitos, através da positivação infraconstitucional de direitos que até então eram exclusivos dos nacionais ou estrangeiros com visto no País.

Outro ponto a se destacar acerca da Lei de Migração está exposto no artigo 4º, incisos VI e VII que garante o direito a reunião para fins pacíficos e o direito de associação, incluindo a possibilidade de formação de sindicatos, desde que com fins lícitos, aos migrantes. Os dois direitos são peças-chave para que a participação dos migrantes na elaboração de políticas públicas voltadas a esta parcela da população, principalmente refugiados, seja possível.

Isto porque migrantes que não se submeteram ao processo de naturalização, não possuem direito ao voto. Ou seja, mesmo os migrantes que vivem

no País há muitos anos, se não forem naturalizados brasileiros, conforme o rito previsto no artigo 12 da Constituição Federal de 1988, não poderão votar. Atualmente, apenas os portugueses equiparados gozam desta prerrogativa, além dos brasileiros natos e naturalizados.

Tramita no Senado, a PEC nº 25/2012, que altera os artigos 5º, 12 e 14 da Constituição Federal de 1988, com intuito de estender aos estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros e conferir aos estrangeiros com residência permanente no Brasil, a capacidade eleitoral ativa e passiva em eleições municipais. No entanto, enquanto não for votada a PEC nº 25/2012, a garantia do direito de migrantes se reunirem prevista pela Lei de Migrações é a única garantia que permite pensar em uma maior participação de migrantes nos setores da sociedade civil, facilitando a comunicação entre migrantes e locais, que até a promulgação da Lei de Migração, sequer era cogitado.

Conferir ao migrante direitos como os de reunião, possibilitam a sua participação em na vida política do País que vive, pois, ao deslocar-se para o Brasil, o exercício da cidadania através do voto é vedado por lei. Ao refugiado, também significa a chance de se integrar.

É preciso destacar que todos os princípios e garantias até aqui mencionados não encontravam previsão no antigo Estatuto do Estrangeiro. Até a entrada em vigor da Lei de Migração, os migrantes econômicos ou de fluxos migratórios forçados, não gozavam de qualquer direito de participação, seja como organização civil ou como organização sindical, diante das instituições estatais. Logo, refugiados, por exemplo, não tinham o direito de se organizarem e pleitearem atendimentos a suas demandas até a Lei 13.445/17 entrar em vigor, o que dificulta muito o atendimento de todas as necessidades que surgem com a chegada deste grupo no Brasil.

O artigo 4º da Lei 13.445/17 elenca sobre os direitos garantidos a todos os migrantes, e em seu parágrafo 1º dispõe:

§1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte.

O parágrafo assim reafirma o entendimento de que todos os textos legais que conferem direitos e garantias a migrantes, e em diapasão, aos refugiados, devem ser compreendidos de maneira que os tratados e convenções que o Brasil é

signatário, portanto, a Lei 9.474/07 e a Lei 13.445/17 devem atuar conjuntamente em prol dos refugiados.

Além dos direitos e garantias previstos, a Lei de Migração também é responsável por versar sobre as regras de ingresso de estrangeiros no país, assim como os casos de impedimento. As causas de impedimento da entrada de estrangeiros no Brasil estão listadas no artigo 45, e seu parágrafo único traz a seguinte redação: “ninguém será impedido de ingressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política”.

Deste modo, fica garantida ao indivíduo que, enquadrando-se nas causas do parágrafo único do artigo 45, ou seja, no conceito de refugiado, adentre ao Brasil, assim como dispõe o artigo 8º da lei 9.474/97 que autoriza ao estrangeiro, mesmo que proveniente de ingresso ilegal ao país, sua solicitação de refúgio, diante do caráter humanitário que o instituto possui.

Em que pese haver disposição legal autorizando que estrangeiros ilegais solicitem refúgios, informa Vargem (2010, p. 03) que entre os anos de 1998 a 2005, metade das solicitações de refúgio foram negadas, sob a justificativa de que se tratavam de migrantes econômicos. Mais da metade destes solicitantes eram africanos, e mesmo recorrendo da decisão do CONARE, tiveram seus pedidos negados. Em 2009, foram oferecidos pelo Estado Brasileiro anistia a estes estrangeiros que, após terem seus pedidos de refúgio negados, continuaram no Brasil. No entanto, informa o pesquisador que:

Entre os obstáculos para se conseguir uma anistia está o preço: R\$64,00 (US\$32). Uma vez que muitas pessoas possivelmente elegíveis para o recebimento da anistia estão desempregadas ou trabalham ilegalmente, elas não possuem condições de pagar a taxa. A defensoria pública começou um processo para abolir essa cobrança. Algumas organizações de refugiados africanos e o movimento negro no Brasil estão tentando coletar dados sobre os refugiados africanos a serem fornecidos ao governo. Alguns refugiados africanos veem a anistia como uma chance de serem regularizados e reconhecidos pelo governo brasileiro – um caminho para um futuro melhor. (VARGEM, 2010, p. 03)

Até a conclusão deste trabalho, o CONARE ainda não havia divulgado o balanço de 2017 referente ao número de refugiados que tiveram sua condição reconhecida no Brasil. Mas os dados do ano de 2016 revelam que mais de 8.000 (oito mil) solicitantes de refúgio tiveram seus pedidos deferidos. Dentre esses solicitantes, observa-se um aumento no número de solicitações de refúgio por migrantes venezuelanos, o que tem chamado a atenção das autoridades e causado

uma mudança significativa na realidade dos cidadãos do Estado de Roraima, fronteira escolhida pelos migrantes para a entrada no Brasil. Em 2016, até abril, 3.375 (três mil, trezentas e setenta e cinco) venezuelanos haviam solicitado refúgio no país em razão da crise econômica e política que a Venezuela tem vivenciado nos últimos anos.

O número é cada vez maior e tem gerado impasses nas fronteiras, pois, como já explicitado, a solicitação de refúgio é apreciada pelo CONARE e é concedida em casos que se enquadram nas hipóteses trazidas pelo artigo 1º da lei 9.474/97, e a situação venezuelana ainda gera dúvidas se enquadrasse na hipótese de refúgio. Isso porque a crise que a Venezuela vivencia atualmente não configuraria, para o CONARE uma das as hipóteses trazidas pelo artigo 1º da Lei 9.474/97 para a concessão do status de refugiado no Brasil.

Ainda assim, para situações como as vivenciadas pelos migrantes venezuelanos, a Lei 13.445/17 prevê, no artigo 14, inciso I, alínea c, a possibilidade de concessão de visto temporário para acolhida humanitária, e de autorização de residência no País motivada pela acolhida humanitária. O parágrafo 3º do artigo 14, aduz que:

§ 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de Direitos Humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.

No entanto, não se sabe no que consiste, conceitualmente, a acolhida humanitária no Brasil. Trata-se de mais uma inovação da Lei de Migração, pois o antigo Estatuto do Estrangeiro jamais dispôs algo semelhante. Aparentemente, o caráter que o instituto do refúgio e da acolhida humanitária descrita na Lei 13.445/17 são similares, pois possuem o mesmo objetivo, o de proteger vidas em risco. Mas não devem ser confundidos.

A acolhida humanitária não elenca as 05 (cinco) causas citadas pela Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 para sua caracterização, nem enquadra todas as hipóteses trazidas pelo artigo 1º da Lei 9.474/97, o que já demonstra a diferenciação de ambos os institutos. Da mesma forma, seu procedimento não é submetido ao mesmo órgão como nos casos de refúgio, e possui prazo determinado, sem conexão com a causa dos motivos que ensejaram na

necessidade de acolhida, diferentemente do caso de concessão de refúgio, onde o status de refugiado só cessará quando cessarem as perseguições em seu país de origem.

A acolhida humanitária, em verdade, ainda é uma incógnita conceitualmente, pois, como revela o final do parágrafo 3º, necessitará de regulamento para determinar o conceito, seu alcance, a forma de concessão, órgão responsável pela apreciação do pedido, e tal regulamento ainda não foi editado.

O Decreto 9.199/17, que regulamenta a Lei 13.445/17 deixou de abordar os pontos elencados no parágrafo anterior e limitou-se a atribuir para uma portaria Interministerial tal responsabilidade, conforme o artigo 145, parágrafo 1º do Decreto 9.199/17. A delegação destas definições a uma portaria interministerial impossibilita um maior alcance destas informações a aqueles que realmente são os interessados nessa nova possibilidade de acolhida no Brasil: os migrantes em situação vulnerável.

Até o momento da produção deste trabalho, não havia previsão para que o artigo 14, § 3º da Lei de Migração fosse regulamentado, e tal medida parece estar diante. Este é um desafio que a introdução que a nova legislação migratória enfrentará para sua consolidação e total efetividade, e pode acarretar um número maior de solicitações de refúgio em casos que não se enquadram a hipótese, mas que poderiam ser objeto de acolhida humanitária, e que poderá deixar de ser concedida pela ausência de regulamentação.

O capítulo VI, da Lei 13.445/17 versa sobre as medidas de retirada compulsória do estrangeiro no Brasil. Distribuídos nos artigos 46 ao 62, estão dispostos os institutos da Repatriação, Deportação e Expulsão. A extradição não se encontra no rol do capítulo VI por ser considerada uma medida de cooperação, conforme o artigo 81 da Lei 13.445/17.

O artigo 46 dispõe que “A aplicação deste Capítulo observará o disposto na Lei no 9.474, de 22 de julho de 1997, e nas disposições legais, tratados, instrumentos e mecanismos que tratem da proteção aos apátridas ou de outras situações humanitárias”. Assim, todo o procedimento de repatriação, deportação e expulsão deverão estar em sintonia com o que dispõe no Estatuto dos Refugiados, em casos que envolvam refugiados ou solicitantes de refúgio.

Sobre a repatriação, para o ACNUR, é a solução mais adequada nos casos dos refugiados, como cita Pacífico (2008, p. 24). E pode ser conceituada como aduz

o artigo 49 da Lei 13.445/17: “A repatriação consiste em medida administrativa de devolução de pessoa em situação de impedimento ao país de procedência ou de nacionalidade”. Entretanto, a aplicação deste instituto encontra ressalvas no parágrafo 4º:

§ 4º Não será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito, ao menor de 18 (dezoito) anos desacompanhado ou separado de sua família, exceto nos casos em que se demonstrar favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família de origem, ou a quem necessite de acolhimento humanitário, nem, em qualquer caso, medida de devolução para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa.

Deste modo, reafirma-se o entendimento que a repatriação só será possível se cessarem os motivos que ensejaram a saída do refugiado de seu país ou região, pois “a repatriação que consiste na devolução de pessoa em situação de impedimento ao país de procedência ou de nacionalidade, sendo certo que tal medida não será aplicada para pessoa em situação de refúgio” (GUERRA, 2017, p. 1730), assim como já determina o artigo 42 da Lei 9.474/94:

A repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio.

Além da repatriação, há que se avaliar as mudanças nas hipóteses de deportação e expulsão que a Lei 13.445/17 agora prevê. Sobre a deportação, enquanto o Estatuto do Estrangeiro – Lei 6.815/80 apenas dispunha que, em casos de entrada ilegal de estrangeiro, não havendo seu retorno voluntário ao local de origem, este seria deportado, a nova lei de migração, além de conceituar o que seria a deportação, também prevê todo o procedimento que deverá ser seguido pela autoridade competente, além de determinar que a Defensoria Pública da União atuará, acompanhando os procedimentos administrativos que envolvem a deportação do estrangeiro, de acordo com os artigos 50 a 53.

Todavia, a deportação não tem sido invocada nos casos de estrangeiros solicitantes de refúgio, justamente pela autorização concedida pela Lei 9.474/97, que permite aos estrangeiros que adentrem ao país, mesmo que ilegalmente, para solicitar refúgio. Em razão desta autorização, fica impedida, desde logo, a deportação em casos que envolvam estrangeiros em busca de refúgio.

A expulsão, no entanto, teve modificações consideráveis com a publicação da Lei de Migração. Inicialmente, pelos motivos que agora ensejarão a expulsão de estrangeiros, como se pode inferir do artigo 54, § 1º, da Lei 13.445/17:

Poderá dar causa à expulsão a condenação com sentença transitada em julgado relativa à prática de:

I - crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002; ou

II - crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização em território nacional.

Além disso, diferentemente da lei anterior, prevê o artigo 58 da Lei 13.445/17 o contraditório e a ampla defesa a aquele que estiver sofrendo o procedimento de expulsão. Tal previsão não encontra dispositivo equivalente na Lei 6.815/80 e demonstra um avanço significativo do tratamento concedido aos estrangeiros.

Observa-se assim, que a nova legislação migratória carrega em seu texto diretrizes como dignidade humana, tolerância e hospitalidade, e também garante, ainda que no âmbito formal, a não criminalização por razões migratórias, ou seja, o não cerceamento da liberdade do migrante por razões como falta de documentação, entrada irregular no território, ou solicitação de refúgio negada, por exemplo.

Por fim, destaca-se que a Lei 13.445/17 menciona, nas disposições finais, dois dispositivos de grande importância. Aduz o artigo 120 e seus parágrafos:

A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento.

§ 1º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.

§ 2º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá estabelecer planos nacionais e outros instrumentos para a efetivação dos objetivos desta Lei e a coordenação entre órgãos e colegiados setoriais.

§ 3º Com vistas à formulação de políticas públicas, deverá ser produzida informação quantitativa e qualitativa, de forma sistemática, sobre os migrantes, com a criação de banco de dados.

Tal dispositivo possui importância ímpar no presente estudo. Isso porque prevê, pela primeira vez, a criação de uma política nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia instituída em caráter de cooperação entre todos os entes estatais, bem como a sociedade civil, por meio de suas organizações, abrindo espaço para a participação de entidades privadas, até então não incluídas nas ações que envolvem

estes grupos vulneráveis. Ao criar uma política nacional de Migrações, firma-se o entendimento exposto por Milesi e Andrade (2010, p. 24), quando dizem que:

[...] é no âmbito do estado-nação que efetivamente elabora-se, tanto o marco jurídico, quanto as políticas relativas aos Direitos Humanos, o que também se aplica, evidentemente, ao caso dos refugiados. Isto coloca a necessidade de adequação jurídica das políticas públicas frente à realidade – que em todas as suas dimensões está em contínua mudança – e, o diálogo contínuo entre os diversos atores sociais a partir de seus valores, causas e interesses, mas sempre orientados pela busca da cidadania e do respeito ao ser humano.

O artigo 122 elucida que “a aplicação desta Lei (13.445/17), devem ser observadas as disposições da Lei no 9.474, de 22 de julho de 1997, nas situações que envolvam refugiados e solicitantes de refúgio”. Acredita-se, que por essa razão, seja imperiosa a análise dos casos dos refugiados, sob a ótica na Lei 9.474/97 e da Lei 13.445/17, pois preveem, mutuamente, direitos e garantias imprescindíveis para o desenvolvimento dos refugiados dentro do país, de sua chegada até sua repatriação, integração local ou reassentamento.

Diante de tantos casos de discriminação e xenofobia a migrantes, incluindo refugiados, a posição do Estado Brasileiro é positiva ao publicar uma lei com tantos avanços na tutela dos Direitos Humanos, como ressalta Guerra (2017, p. 1736):

Neste cenário obscuro, preocupante, tenso e indiferente que passa o mundo, com tantos conflitos e violações aos Direitos Humanos, o Estado brasileiro, que consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado e princípio fundamental e ainda a prevalência dos Direitos Humanos, edita a nova lei de migração, em excelente hora, plenamente em consonância com o princípio da não indiferença, que se propõe a servir como axioma para a construção de uma sociedade que seja cada vez mais justa, inclusiva e protetiva dos direitos inerentes à pessoa humana.

Verifica-se que o Brasil, pelo menos em caráter de normatização, pode ser considerado precursor. Ao prever o princípio da Dignidade Humana e da Igualdade como princípios da República, e ao prever o asilo como princípio das relações internacionais na Constituição Federal de 1988, o Brasil reafirmou sua posição perante a Comunidade Internacional de que as diretrizes que embasam os Direitos Humanos, também encontra respaldo na Lei Maior Pátria.

O mesmo pode ser observado com a previsão legal de normas que garantem ao refugiado sua entrada e permanência, a extensão do conceito de refugiado concedido, bem como outras disposições encontradas na Lei 9.474/97 são essenciais para efetivar o que dispõem os Tratados e Convenções Internacionais.

Além disso, a mudança na Política Migratória com a publicação da Lei 13.445/17 – Lei de Migração, demonstra a necessidade de uma reformulação no que tange o tratamento concedido a aqueles que são estrangeiros e que migram para o país em busca de melhores condições. Não se pode esquecer que os refugiados, assim como os outros migrantes, buscam, por meio de seu deslocamento, chances e oportunidades que em seus locais de origem não obtiveram.

Borges e Brasil (2017, p. 225), nesse sentido, relatam:

Pode-se dizer que nos últimos anos o Brasil vem se destacando pela acolhida e pelas iniciativas de implementação de melhores mecanismos de recepção, regularização e permanência em território nacional daqueles que aqui chegam em situação de vulnerabilidade migratória. Porém, diante do atual cenário, com o aumento de novos fluxos de deslocamentos (especialmente de populações que estão enfrentando grandes crises humanitárias ou desastres geográficos), o país vem demonstrando as fissuras existentes entre uma política migratória para imigrantes em geral e a política de acolhida e integração para as pessoas em situação de refúgio condizente com a condição de país receptor.

A interpretação das normas contidas na Lei 13.445/17, além dos princípios, garantias e direitos previstos da Constituição Federal e na Lei 9.474/97 são essenciais para garantir o denominado “mínimo existencial” a todos que aqui se encontram. Entretanto, não será possível aplicar todas as inovações trazidas pela Lei de Migrações se não houver investimento em recursos humanos nos órgãos de atendimento aos migrantes, nas Defensorias Públicas (Estadual e da União) e do Judiciário, bem como na regularização da acolhida humanitária, e uma maior divulgação dos direitos que gozam os migrantes nas instituições estatais.

Considerando que há previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro, o capítulo a seguir abordará sobre a efetividade que tais dispositivos possuem a partir da análise das políticas públicas criadas, desde a publicação da Lei 9.474/97 em favor dos refugiados que se encontram atualmente no Brasil.

3 ENTRE O LEGAL E REAL: a realidade dos refugiados no Brasil através da análise das políticas públicas nacionais

Assim como propõe o título, este trabalho tem como escopo as disposições legais a nível internacional e nacional que versam sobre os refugiados para analisar como é a real situação dos refugiados no Brasil.

Em 2016, a ACNUR divulgou um relatório denominado “Tendências Globais”⁶ que revelou dados importantes sobre a atual crise migratória forçada que aflige todo o mundo. Até o final de 2015, foi apurado que 65,3 milhões de deslocados forçadamente em todo o mundo, o que representa, como menciona Borges e Brasil (2017, p. 224) “ que 01 a cada 113 pessoas é hoje solicitante de refúgio, deslocado interno ou refugiado”.

Tal realidade também pode ser observada nas fronteiras brasileiras. O CONARE, em seu último balanço⁷, divulgado em 2016, através do ACNUR, informou que o número de solicitações de refúgio cresceu 2.868%, de 2010 a 2015. Este balanço também revelou que até abril de 2016 o número de refugiados em território nacional alcançou o número de 8.863 (oito mil, oitocentos e sessenta e três) pessoas. Os sírios configuram o maior número de refugiados reconhecidos atualmente, somando 2.298 (dois mil, duzentos e noventa e oito) refugiados no País, desde o início da guerra civil no país, que já dura 7 (sete) anos. Além dos sírios, angolanos, colombianos, palestinos, entre outras nacionalidades são encontradas no relatório, que ao todo, somam 79 nacionalidades.

Em 2016, houve um aumento de 12% (doze por cento) no número total de refugiados reconhecidos no país, referentes a 51(cinquenta e uma) nacionalidades diferentes. De acordo com o CONARE, em 2016 os cinco primeiros países com maior número de solicitações de refúgio foram a Venezuela, com 3.375 (três mil, trezentas e setenta e cinco), Cuba com 1.370 (um mil, trezentas e setenta); Angola, com 1.353 (um mil, trezentas e cinquenta e três), o Haiti, com 646 (seiscentas e quarenta e seis) e por fim, a Síria, com 391 (trezentas e noventa e uma) solicitações.

⁶ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Global Trends: Forced Displacement in 2015, 2016. Disponível em: <<https://s3.amazonaws.com/unhcrshared-media/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf>> Acesso em: 28 jan. 2018.

⁷ ACNUR. Sistema de Refúgio brasileiro. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016>. Acesso em: 02 jan. 2018.

Porém, estes não equivalem ao ranking de países com mais deferimentos de solicitação de refúgio. Em 2016, os países com maior número de refugiados reconhecidos foram a Síria, com 326 (trezentas e vinte e seis), a República Democrática do Congo, com 189 (cento e oitenta e nove), o Paquistão, com 98 (noventa e oito), Palestina, com 57 (cinquenta e sete) e Angola, com 26 (vinte e seis) refugiados reconhecidos.

Ao analisar os dados apresentados pelo CONARE e ACNUR, entende-se como urgente a análise das políticas adotadas pelo Estado, seu entendimento e como é efetuado o monitoramento de tais medidas. Desta forma, o último capítulo do trabalho buscará apresentar como o Estado Brasileiro adequou a legislação existente à realidade, a partir do exame das políticas públicas de iniciativa do Estado Brasileiro e da implementação das soluções duráveis apontadas no item 2.2 deste estudo, elencadas pela ONU e ACNUR como capazes de sanar a problemática dos refugiados.

Para prosseguir com o atual estudo, serão analisadas as soluções duráveis apontadas pelo Estatuto do Refugiado – Lei 9.474/97 e como são aplicadas no Estado Brasileiro.

3.1 As Soluções Duráveis e Seu Procedimento no Brasil

O Brasil, ao ratificar o Estatuto dos Refugiados em seu ordenamento jurídico, através da Lei 9.474/97, comprometeu-se em efetivar, no limite de seu alcance jurisdicional, as três soluções duradouras para os refugiados previstas pelo ACNUR como adequada ao caso dos refugiados. Cumpre ressaltar que nem a Convenção de 1951 e nem o Protocolo de 1967 versam sobre soluções duráveis e suas modalidades, se tratando de conceitos desenvolvidos pelo ACNUR conforme as demandas surgiram.

Estas soluções duradouras – ou duráveis, como menciona o Estatuto do Refugiado, são medidas a serem tomadas pelos Estados que aderiram aos tratados e convenções sobre refugiados, para que a problemática que envolve este grupo seja sanada da melhor forma possível.

Para o ACNUR, essas soluções consistem na repatriação voluntária, desde que as condições permitam: no retorno do refugiado ao seu país de origem, na

integração local no país de refúgio e no reassentamento em um terceiro país que não o local de refúgio onde o refugiado se encontra, em casos de não adaptação.

O Estado Brasileiro, junto ao ACNUR, através de tratados internacionais e acordos firmados nos últimos anos, comprometeu-se em não apenas receber refugiados, como reassentá-los, como explica Morêz (2009, p.18):

O ACNUR, através de agências implementadoras, confere assistência aos refugiados reassentados por um período inicial limitado, com auxílio para subsistência, moradia e transporte, mas foca principalmente o aprendizado da língua, a capacitação e a orientação profissional. Em contrapartida, o Governo brasileiro tem a responsabilidade de recepcionar os refugiados, facilitando sua integração e disponibilizando o seu acesso às políticas públicas de saúde, educação e emprego, com o apoio do ACNUR e de organizações governamentais ou não-governamentais. Ainda, cabe ao ACNUR a efetivação do aporte de recursos às entidades executoras dos projetos de integração dos refugiados.

Cada solução engloba passos a serem tomados por parte do Estado e do refugiado, e para que fique claro, essas soluções serão analisadas pormenorizadamente nas próximas seções cada uma das soluções previstas nos artigos 42 a 46 da Lei 9.474/97, bem como a realidade dos refugiados sob o prisma das soluções propostas pelo ACNUR.

3.1.1 A repatriação voluntária

A repatriação voluntária é, sem sombra de dúvidas, um dos objetivos que desencadearam todo o sistema de proteção aos refugiados. Isso porque todo o esforço para proteger os refugiados e sua integridade é voltado para a possibilidade de que possam, algum dia, regressar aos seus locais de origem. A repatriação voluntária consiste no retorno do refugiado ao seu local de origem, pela cessação das condições que o fez pedir refúgio em outro lugar.

Esclarece Jubilit, (2007, p. 154) que “tal solução é atualmente vista como a ideal, uma vez que não priva o indivíduo de sua origem e, com isso, torna o processo de efetivação de sua cidadania menos traumático” e de fato, muitos refugiados sonham em retornar aos países de origem.

Insta salientar que a repatriação aceita pelo ACNUR está condicionada à voluntariedade do refugiado, ou seja, à intenção de voltar por parte do refugiado e por parte do Estado onde ocorrerá a repatriação, que deve garantir uma proteção

efetiva para que as causas que o fez sair do Estado não configurem uma nova perseguição.

Expõe o artigo 42 do Estatuto do Refugiado que:

A repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio.

Denota-se do texto legal que o refugiado, então, pode retornar voluntariamente ao local de origem, salvo nos casos em que o refugiado não pode continuar no país que o acolheu, pois, as causas que ocasionaram as perseguições cessaram. No Brasil, a escolha de retornar ao país de origem “fica a cargo do próprio refugiado que será feita com o apoio do ACNUR. O mesmo ocorre com relação ao reassentamento de um refugiado no Brasil em outro país, que reflete o desejo deste” (PACÍFICO, 2008, p. 86), a autonomia da vontade do refugiado é respeitada em todos os casos.

Ainda sobre o retorno do refugiado à sua pátria, elucida Pacífico que “o ACNUR e os governos criam programas e financiam tais retornos, que muitas vezes acontecem sem segurança pessoal, sem o senso de confiança suficiente do refugiado e, até, sem a infraestrutura necessária para que o refugiado reinicie sua nova vida” (2008, p. 49).

O trabalho do ACNUR é muito importante para a eficácia desta solução durável, como aponta Ferreira, elucidando que o principal objetivo do ACNUR é:

(...) reduzir as situações de deslocamento forçado, encorajando os países e outras instituições a desenvolver condições para a proteção dos Direitos Humanos em consonância com a resolução pacífica de conflitos. Com este objetivo busca consolidar a reintegração dos refugiados que regressam aos seus países de origem, procurando prevenir a recorrência de situações que gerem novos refúgios e a reinserção na sociedade. (FERREIRA, 2009, p. 130)

É importante que o refugiado saiba que, ao retornar ao seu local de origem, deixa de estar sob os cuidados do sistema internacional de proteção, como explica Jubilut:

Cumprе ressaltar que a repatriação prevista e incentivada pelo sistema de proteção universal é a voluntária, ou seja, resguardam-se os direitos dos refugiados de permanecer no Estado de acolhida e de não serem devolvidos ao seu Estado de origem contra a sua vontade.³⁷⁹ A partir do momento em que o refugiado é repatriado, ele deixa de estar sob a proteção internacional decorrente do refúgio; por isso é indispensável que

ele entenda tal situação, uma vez que em função da repatriação a sua condição de refugiado cessará. (JUBILUT, 2007, p. 155)

Assim, a tomada de decisão por parte do refugiado deve ser consciente dos desdobramentos que seu retorno acarretará. Rodrigues (2015, p. 43) ainda esclarece que:

A repatriação voluntária requer o comprometimento total por parte do país de origem com a reintegração da sua própria população, para que esse processo e dê com segurança e dignidade. A repatriação voluntária também necessita do apoio contínuo da comunidade internacional na crucial fase pós-conflito, para assegurar um ambiente estável àqueles que tomam a brava decisão de voltar para casa e para reconstruir suas vidas

Ademais, mesmo que cessem as condições que ocasionaram o refúgio, e aquele que se encontra sob o status de refugiado não queira retornar ao seu país de origem, pode solicitar o visto de residência no País, como dispõe a Lei de Migração – 13.445/17, no artigo 30 e seus incisos.

A repatriação voluntária é, das soluções eleitas pelo ACNUR, a mais acessível para o Brasil, e exige muito mais dos órgãos internacionais, para que acompanhem a fase pós-conflito e garantam a estabilidade do Estado que receberá seus nacionais, em comparação com o Estado Brasileiro o qual se limitará ao encaminhamento desses refugiados aos seus países de origem, respeitando a vontade daqueles que desejam regressar.

3.1.2 A integração local

Entre todas as soluções duráveis apresentadas pelo ACNUR como adequadas ao caso dos refugiados, a integração local é a primeira tentativa do Estado Brasileiro quando os solicitantes de refúgio passam a gozar do status de refugiado no País. Porém, como política nacional, é a solução mais complexa e incita do Estado uma maior preocupação, para que se seja, de fato, eficaz.

A integração local consiste, conforme conceitua Jubilit:

(...) na adaptação do refugiado à sociedade do Estado que o acolheu e lhe concedeu refúgio, tarefa que conta, muitas vezes, com a participação da sociedade civil por meio da atuação de organizações não-governamentais que se ocupam dos refugiados. (JUBILUT, 2007, p. 154)

Trata-se da inserção do refugiado dentro da comunidade do Estado que o refugiou. Essa inserção não se trata apenas na formalidade de apresentar o

refugiado à comunidade que ele passará a conviver, e sim, uma inserção de cunho material, que engloba muitos fatores como a compreensão do idioma e a cultura, as práticas religiosas do local, entre outros aspectos. Pacífico (2008, p. 49) aponta que:

Para a integração local ser possível, o refugiado deve ser protegido do *refoulement* e receber a condição jurídica de refúgio, além da aceitação social, cultural e política de sua presença no território, na comunidade e na economia do país de acolhimento, indo além da assistência humanitária. (PACÍFICO, 2008, p. 49)

O que significa que a integração local exige a participação não apenas do Estado e do refugiado, mas também da comunidade que passará a conviver com estes refugiados. O ACNUR, em cartilha disponibilizada em seus escritórios, explica que a integração local possibilita a inserção do refugiado no âmbito legal, social, econômico e cultural no país em que o refugiado foi reconhecido como tal, e explica que “um refugiado está plenamente integrado quando tem a residência permanente ou a cidadania do país de refúgio, podendo acessar as políticas públicas disponíveis aos cidadãos deste país”.

É com o reconhecimento do status de refugiado que o processo de integração local se inicia. Após efetuar a solicitação de refúgio, o CONARE é o órgão responsável por avaliar o pedido e, se preenchidos os requisitos já mencionados neste trabalho, o refugiado terá seu status declarado sendo que, a partir desta declaração, começa a sua saga para inserir-se na comunidade local.

Após ter o pedido deferido, o refugiado é comunicado pelo Ministério da Justiça, e deve ser encaminhado à Polícia Federal para que seja confeccionado o Documento de Identidade de Estrangeiro. Observa-se aqui, que o refugiado não receberá um Documento de Identidade semelhante aos que são fornecidos aos brasileiros, e o documento terá a validade de 2 (dois) anos, que pode ser renovado por outros sucessivos períodos.

Em seguida, os refugiados efetuam seu cadastro de pessoa física (CPF), é emitida a carteira de trabalho (CTPS) e o cartão nacional de saúde (SUS). Por parte do Estado Brasileiro, estas são as medidas efetuadas pela União (através da Previdência Social, Ministério do Trabalho e da Saúde) em prol dos refugiados, depois de terem sua condição declarada pelo Estado Brasileiro.

A partir deste momento o refugiado passa a ter o direito de usufruir dos serviços disponíveis para a população, como saúde e educação, em atendimento ao princípio da igualdade disposto no caput do artigo 5º da Constituição Federal.

Pacífico argumenta que “o acesso à educação pública primária e secundária é direito dos refugiados. Ademais, o reconhecimento e a revalidação de seus cursos e títulos deve ser facilitado” (2008, p. 93), entretanto, no plano real, o acesso às políticas públicas já existentes não é igualitário.

O princípio da não-discriminação é um dos pilares da proteção aos refugiados, e já explicitado neste trabalho no item 1.5.2. E sob a égide deste princípio, refugiados têm o mesmo direito que os nacionais de acessar políticas públicas já existentes, como o Sistema Único de Saúde e escolas e creches públicas. Mas aponta Martuscelli (2017, p. 258) que:

Contudo, eles enfrentam dificuldades adicionais como a dificuldade da língua, o desconhecimento dos executores da política pública sobre o tema do refúgio e a ausência de laços sociais e familiares que poderiam apoiar essas pessoas no país, facilitando sua integração local.

É claro que tanto refugiados quanto nacionais sofrem com a precariedade dos serviços públicos fornecidos atualmente. Não se estabelece aqui uma competição de qual grupo sofre mais, no entanto, é preciso enfatizar que o sofrimento do refugiado é potencializado diante das circunstâncias que os atingem particularmente. Barboza e Back (2016, p. 105) ressaltam que “para que a integração dos refugiados no Brasil seja eficiente e duradoura, é necessário garantir-lhes emprego, conhecimento da língua do país de acolhimento, acesso a serviços públicos básicos como saúde e educação” as palavras chaves para que haja a integração são eficiência e longa duração.

Para tanto, o ideal é que os refugiados, em um curto espaço de tempo, adquiram autossuficiência, tanto econômica quanto psicológica, para que tenham condições de estabelecerem uma nova vida no país. Para isso, os direitos sociais e econômicos garantidos na Constituição Federal de 1988, se realmente efetivados, proporcionariam a autonomia necessária para os refugiados.

No entanto, é pela ausência da concretização dos direitos sociais que encontramos as principais lacunas na tutela estatal em prol dos refugiados, destacando-se a moradia, saúde, educação e trabalho como os pilares da integração local.

Os problemas começam na moradia, sendo a situação de maior calamidade na realidade dos refugiados. Logo que chegam ao Brasil, os solicitantes de refúgio são encaminhados para albergues e asilos públicos, para que durante o trâmite do

procedimento do reconhecimento do status de refúgio, o solicitante aguarde o resultado. O procedimento pode durar de 03 (três) meses a 01 (um) ano.

Ocorre que o solicitante não consegue permanecer no albergue durante todo o período, pois a demanda é grande e o número de vagas escasso, o que dificulta a integração local do solicitante desde o início. Além disso, com o reconhecimento do status de refugiado, muitos refugiados passam a receber auxílio financeiro do ACNUR, durante o período de 06 (seis) meses, para poder iniciar sua adaptação no país, e são retirados dos asilos e albergues que se encontravam. Porém, o valor pago aos refugiados, equivalente a um salário mínimo brasileiro atualizado, não basta para que busquem um local para moradia digno, como tantos brasileiros que passam pelo mesmo problema.

Sobre isso, aponta Martuscelli (2017, p. 253) que a moradia demanda uma política pública específica, no caso, locais de acolhida para refugiados e solicitantes de refúgio, e ainda complementa:

O acolhimento inicial em um albergue ou casa de acolhida é provisório e, depois de determinado tempo, essa família terá que sair de lá para alugar uma casa, por exemplo. É muito difícil que essas famílias consigam se integrar no pouco tempo disponível e terem um trabalho fixo e uma situação estável para reconstruírem sua vida no país.

O fluxo migratório forçado para o Brasil, principalmente de refugiados advindos de países da América Central, durante os anos de 2011 e 2015 escancarou os problemas encontrados nos locais de acolhida criados no Brasil. Quando os refugiados adentram ao país pelas fronteiras do Norte, a falta de estrutura para recebê-los prejudica sua integração. Aponta Lopes (2016, p.128) que:

Em abril de 2015, o abrigo da chácara Aliança contava com cerca de 800 pessoas, quando sua capacidade era para 200. Apenas esse fato já era suficiente para atestar a completa deficiência da assistência humanitária inicialmente ofertada pelo Brasil.

Superlotação é mais um dos problemas enfrentados nos abrigos disponíveis aos solicitantes de refúgio e refugiados. Há também os casos de discriminações dentro do próprio abrigo, como em casos de refugiados LGBTI, onde “muitas vezes, permanecem em centros de refugiados, em meio a um ambiente de discriminação, cercados de outros refugiados homofóbicos e de agentes despreparados para lidar com a questão” (PEREIRA, 2017, p. 263). O mesmo ocorre com mulheres que são

alojadas nos mesmos abrigos com homens, e que são discriminadas ou ficam à mercê de assédios constantemente.

No caso de crianças refugiadas desacompanhadas, a problemática é ainda maior. Quando figuram no papel de solicitantes de refúgio, as crianças são encaminhadas a um abrigo de entrada, enquanto aguardam a definição de um tutor legal para que acompanhe sua solicitação. Em seguida, havendo o reconhecimento do status de refugiado, as crianças são direcionadas a abrigos definitivos. Contudo, estes abrigos definitivos são os mesmos que crianças brasileiras que estão no Sistema Nacional de Adoção.

Aparentemente, a inserção de crianças refugiadas em abrigos que já possuem outras crianças pode parecer uma forma adequada de integrá-las, entretanto, o risco dessas crianças refugiadas é enorme, pois pouco se fala de refúgio para a população. A falta de profissionais capacitados para o atendimento a crianças refugiadas também é um problema que dificulta a inserção de crianças refugiadas nos abrigos.

A urgência de políticas públicas no campo do direito à moradia é nítida, pois viver em albergues e abrigos em caráter permanente parece configurar uma efetivação deste direito social, e ademais, é a partir do estabelecimento de uma residência que refugiados também poderão utilizar de outros direitos sociais, como saúde e educação. Fixar residência para um refugiado é o passo mais importante para o seu processo de integração local.

Na saúde, os refugiados possuem o mesmo direito que os cidadãos brasileiros de usufruírem do Sistema Único de Saúde – SUS. Muitos chegam ao país debilitados, e por isso, necessitam de exames e intervenções com urgência. As condições em que viviam no país de origem e de como chegam no Brasil são determinantes para avaliar a urgência no atendimento.

No caso da saúde, especificamente, a burocracia para o atendimento dos casos emergenciais é o problema vivenciado pelos refugiados, e assim como muitos brasileiros, os refugiados ficam à mercê das filas, da falta de medicamentos e de profissionais competentes.

Ao que se refere à atuação do Estado, observa-se um jogo de burocracias até que o refugiado seja, de fato, atendido. Pela ausência de prontuário em que conste o histórico do paciente, e as grandes filas de atendimento que já fazem parte do sistema público de saúde, os refugiados que buscam o Brasil justamente pela

estrutura medicinal e hospitalar para refugiar-se, encaram uma realidade cada vez mais cruel e desanimadora.

Nesse sentido, confirma pesquisa realizada junto aos refugiados palestinos no Brasil, que:

Apesar do sistema de saúde brasileiro (SUS) ser universal e gratuito, ele tem problemas e deficiências. Detectou-se, em alguns serviços uma demora significativa nos tempos de resposta, o que tem como consequência vulnerabilizar a situação dos refugiados. (RODRIGUES, 2015, p. 32)

Entra em jogo a ação dos grupos da sociedade civil, como as Cáritas espalhadas por todo o país, para intervirem em favor dos casos urgentes. Ainda assim, sem garantia de sucesso. Borges e Brasil (2017, p. 229), sobre a atuação estatal nesses casos, abordam que:

A estrutura federativa de nosso Estado delimita as competências de seus órgãos e entes, a maior parte deles na estrutura federal e, ao se trabalhar a questão dos migrantes (sejam eles forçados ou não) e seu acesso aos serviços públicos, verifica-se um “jogo de burocracias” que inviabiliza a fruição de direitos civis e sociais básicos, especialmente educação e saúde, engendrando maior complexidade das situações de vida destas pessoas. Tendo em vista que é (des)articulada a atuação destes (diversos) agentes.

A mesma desarticulação na atuação estatal se verifica nos outros âmbitos, como educação e trabalho, o que dificulta grandemente que refugiados tenham, de fato, o acesso as políticas públicas já implementadas no país.

O direito à educação é, de todos os direitos sociais expostos na Constituição Federal de 1988, o mais próximo de uma concretização plena aos cidadãos brasileiros, visto que no nível básico, técnico e superior é possível afirmar que há políticas de inserção e seguimento na vida acadêmica dos estudantes em todos os níveis. Um direito tão comum a todos os brasileiros não é acessível para os refugiados na mesma medida.

No que tange à educação, o acesso à educação é livre e irrestrito, no âmbito formal, aos refugiados. Eles possuem o direito de matricularem as crianças e adolescentes de 04 a 17 anos no ensino público, como preleciona a Lei de Diretrizes e Bases, em seu artigo 4º, inciso I, bem como o de ingressarem em ensinos técnicos e de nível superior, assim como no Ensino para Jovens e Adultos - EJA. Porém, na prática, as dificuldades se apresentam desde o ato da matrícula.

Isso porque, o maior obstáculo encontrado por todos os refugiados é o idioma. Basta observar que sírios, congolese, paquistaneses e palestinos figuram

como os principais refugiados a terem seus pedidos de refúgio concedidos no ano de 2016, e nenhum possui a língua portuguesa como oficial.

Sobre isso, Martuscelli (2017, p. 255) aduz que:

Em todo caso, é necessário que os adultos refugiados aprendam português para que eles possam se integrar à sociedade evitando sobrecarregar as crianças. Contudo, carece de uma política pública em nível federal de ensino de português para imigrantes e refugiados que estejam no país.

Nesse sentido, Rodrigues também afirma que “o primeiro obstáculo é a língua portuguesa. Esse é o maior problema de quase todos, porque é mesmo muito difícil aprender” (2015, p. 161), e de fato, se não ensinados por professores capacitados, a aprendizagem é muito mais difícil. Para as crianças e jovens, a aprendizagem é mais rápida, o que os torna, constantemente o canal de comunicação dos refugiados adultos com a comunidade local, mas é um fardo que as crianças não devem carregar, visto que isso pode gerar consequências no processo de integração dos adultos.

Desenvolver a capacidade de falar o idioma local é essencial para que o processo de integração e usufruto dos serviços públicos que lhe são direito, e que facilitarão sua adaptação e potencializarão as habilidades que já possuem. Nesse sentido, também é o posicionamento de Rodrigues (2015, p. 31):

Entende-se que é fundamental que os refugiados, para uma integração bem-sucedida, tenham aulas de português, visando minorar o isolamento físico e psíquico. Sobre isso, aprender a falar, ler e escrever na língua do país de acolhimento é o maior desafio que se coloca a integração. Isto porque todos necessitam destas competências para conseguir prestar assistência médica a família, buscar uma oportunidade de trabalho e participar da sociedade de acolhimento.

Contudo, não há, atualmente, nenhuma política pública a nível federal que oferte o ensino da língua portuguesa a refugiados e solicitantes de refúgio. O que se tem são oficinas e classes montadas pelas comunidades locais, através das universidades e organizações não-governamentais, como as responsáveis por introduzir o ensino da língua portuguesa a refugiados, mas não há qualquer obrigatoriedade por parte dos Estados e Municípios em fornecerem meios de desenvolver tal medida, pela ausência de previsão a nível federal neste sentido. Todas as políticas educacionais que envolvem o ensino da língua portuguesa são iniciativas de governos estaduais e municipais diante da demanda crescente.

Ao matricular-se nas escolas públicas, além de não falarem o idioma local, exige-se do refugiado o histórico escolar e outros documentos de identificação, e nem sempre os refugiados portam todos os seus documentos quando chegam no Brasil, o que dificulta, mais uma vez, por razões burocráticas, a integração local do refugiado, através do sistema educacional. Martuscelli (2017, p. 252) informa há portarias específicas que garantem o ingresso de crianças estrangeiras nas escolas, independente da condição migratória que incidiu na sua chegada ao Brasil, mas tais normativas são do desconhecimento da maior parte dos funcionários das escolas públicas.

No caso de crianças e adolescentes refugiadas desacompanhadas, uma realidade cada vez mais frequente nos refugiados que chegam ao Brasil, este problema se agrava. Primeiramente, que o processo de solicitação de refúgio de uma criança ou adolescente desacompanhada é de uma complexidade ainda maior. Isso porque, o direito brasileiro não reconhece como capaz de todas as atividades da vida civil o menor de 18 anos, de acordo com o Código Civil. Isso também recai a criança e adolescente refugiada. Nesses casos, é nomeado um tutor, alguém próximo à criança e ao adolescente, (como um funcionário do abrigo que o acolheu) e a partir disso, a criança e adolescente refugiada poderá pleitear uma vaga na escola.

A ausência de documentos, seja do menor acompanhado ou desacompanhado, em alguns casos, exige o pleito da matrícula pela via judicial. Isto ocorre em casos onde o estado-membro da federação não tenha portaria ou orientação normativa para que autorize a matrícula sem os documentos em caso de estrangeiro, e que a Secretaria da Educação não queira conceder a vaga solicitada, por esta razão. Nesse sentido, complementa a autora:

(...) ainda que o direito à educação seja garantido na lei, na prática, a ausência de normativas, diretivas e *guidelines* para garantir o acesso de crianças refugiadas a escolas dificulta a vida de famílias refugiadas que nem sempre compreendem perfeitamente o idioma português ou a burocracia brasileira, tendo que, em último caso, acionar a via jurídica para garantir um direito expresso na Constituição. (MARTUSCELLI, 2017, p. 252)

Se em nível básico, são encontrados problemas como esse, outro aspecto, referente ao direito à educação, que tem suscitado discussões é a inserção de refugiados em universidades. Universidades Públicas como a Universidade Federal do Paraná – UFPR, a Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR, a

Universidade Federal de Santa Maria – UFSM fazem parte das 09 (nove) universidades públicas que, atualmente, possuem programas para facilitar a entrada no ensino superior.

A última universidade a aderir ao programa foi a Universidade Federal do ABC, que disponibilizou no ano de 2018, 12 vagas para refugiados e solicitantes de refúgio, que para ingressarem devem realizar a prova do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e inscreverem-se nos respectivos cursos por meio do Sistema de Seleção Unificada (SISU), conforme informa o ACNUR⁸.

Pelas questões linguísticas já mencionadas e pela ausência de condições financeiras para se manterem no País e continuarem os estudos, principalmente pela falta de trabalho, a conclusão desta etapa acadêmica é permeada de dificuldades. Além disso, o número de universidades que possuem projetos de integração para refugiados ainda é baixo perto no número de Universidades que integram a Cátedra Sérgio Vieira de Mello.

A Cátedra é uma medida promovida pelo ACNUR na América Latina desde 2003, e foi instituída no Brasil em 2014, e tem como proposta incentivar a pesquisa e a produção acadêmica no tema do refúgio e promover o ensino e a difusão do Direito Internacional dos Refugiados e atualmente conta com 17 (dezessete) universidades parceiras, entre públicas e particulares. No campo da pesquisa, o tema “refugiados” tem ganhado cada vez mais corpo, mas é na realidade que a educação precisa ser de fato efetivada aos principais atores desta pesquisa: os solicitantes de refúgio e refugiados.

Por fim, o direito ao trabalho, conforme preleciona o artigo 6º da Constituição Federal vigente, também é garantido ao solicitante de refúgio e refugiado e fundamental para a sua integração local. Mas assim como nos outros direitos sociais mencionados, essenciais para a reconstrução da vida de quem se refugia no Brasil, o acesso a postos de trabalho pelos refugiados é dificultado por vários motivos, impossibilitando assim a efetivação deste direito.

O idioma é, sem sombra de dúvidas, o maior empecilho dos refugiados também no que refere ao trabalho. Isso porque a dificuldade de comunicação

⁸ ACNUR. Universidade Federal do ABC cria vagas para refugiados e solicitantes de refúgio nos cursos de graduação. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/2017/08/03/universidade-federal-do-abc-cria-vagas-para-refugiados-e-solicitantes-de-refugio-nos-cursos-de-graduacao/>. Acesso em: 11 abr. 2018.

impede que refugiados desempenhem funções no comércio e atendimento ao público, setores onde são ofertados diversos postos de trabalho.

A escolaridade dos refugiados é outra barreira a ser vencida no País, e não pela falta de escolaridade, e sim, pelo não reconhecimento dos diplomas de muitos refugiados que, em que pese sejam formados em nível superior como médicos, advogados, engenheiros e professores, não podem exercer suas profissões no país sem o reconhecimento dos seus diplomas pelo Ministério da Educação – MEC.

Sobre o reconhecimento dos diplomas, não há a nível nacional lei que disponha sobre revalidação de diplomas de refugiados, e por isso, o refugiado se submete ao mesmo processo que qualquer pessoa formada no estrangeiro deve se submeter, comprovando a titulação por meio de documentos. O processo de revalidação pode chegar ao custo de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Muitos refugiados chegam ao país sem documentos, inclusive diplomas e históricos escolares. Há casos em que os locais onde os refugiados obtiveram suas titulações já foram destruídos pelos conflitos, e nesses casos, há universidades que aplicam provas de conhecimentos específicos, com autorização da resolução normativa do MEC nº. 003/16. Rodrigues (2015, p. 33), em entrevista a um grupo de palestinos refugiados reassentados no Brasil no período de 2009 a 2011 concluiu que:

Para os refugiados, de uma maneira geral, a obtenção do reconhecimento do diploma incorre num duplo problema: o primeiro é que ele não consegue recorrer às autoridades do seu país para solicitar os comprovantes necessários; o segundo é que a maioria desses comprovantes não são reconhecidos no Brasil.

Por não terem seus diplomas reconhecidos muitas vezes, os refugiados acabam se submetendo a postos de trabalho de caráter precário ou informais, de baixa remuneração, onde não podem apresentar o potencial laboral que possuem, além de serem vítimas de exploração laboral.

Insta salientar que no campo laboral, ainda há outra dificuldade a ser enfrentada atualmente pelos refugiados. Com a alteração a legislação trabalhista, ocorrida julho de 2017, as dificuldades encontradas para negociação entre empregado brasileiro e empregador deverão ser enfrentadas pelos refugiados que tentarão uma colocação no mercado de trabalho.

Para que a integração local do refugiado seja possível, não basta que apenas um ou outro direito social seja efetivado, e sim, todos os citados nesta

seção. Isso porque, a refugiada que vem para o Brasil com seus filhos, precisa da escola para deixar suas crianças, assim como precisa aprender o idioma local para que possa ser inserida no mercado de trabalho e assim ter uma moradia digna. O mesmo ocorre com o refugiado que vem sozinho, mas que precisa aprender o idioma para manifestar as dores que afligem seu corpo e receber o tratamento médico adequado, sem correr o risco de falecer nos corredores dos hospitais.

Milesi e Carlet (2012, p. 88), sobre o tema, reforçam este entendimento:

Os direitos econômicos, sociais e culturais, embora expressamente garantidos na Constituição Federal Brasileira e nos instrumentos jurídicos internacionais de proteção aos Direitos Humanos, ainda carecem de mecanismos de efetivação. Nesse sentido, setores sociais e institucionais debatem e urgem uma efetiva inclusão dos refugiados e refugiadas nas políticas públicas existentes, a criação de novas políticas e um aporte de recursos que possibilite e favoreça a assistência e integração dessas pessoas. As políticas públicas devem se constituir, cada vez mais, em instrumento de proteção e integração dos refugiados, bem como de equilíbrio social nas diferentes situações de desigualdade em que estes se encontram.

Um direito está conectado ao outro, e juntos, possibilitam que os refugiados possam, enfim, reconstruir-se, e contribuir para o desenvolvimento do local que vão passar a viver. Mas, a figura do refugiado ainda é cercada de restrições e preconceitos. Lopes (2016, p. 132), sobre o tema, afirma:

Os imigrantes, principalmente aqueles admitidos por razões humanitárias, e refugiados carregam o estigma da condição de estrangeiro e, por isso, são os primeiros a serem perseguidos quando as condições sociais e econômicas apontam para a percepção de escassez, especialmente no mercado de trabalho e no acesso a bens, direitos e prestações sociais. Embora o avanço da globalização seja evidente, as legislações dos Estados Nação continuam prevendo restrições para acesso aos direitos civis e políticos, a cargos públicos, ao mercado de trabalho, às prestações de saúde e previdência. Continua-se restringindo o acesso à nacionalidade derivada e à reunificação familiar. Além disso, os migrantes sofrem restrições a respeito da legalização de documentos e reconhecimento de títulos. E, como se fosse pouco, os imigrantes carecem de armas para lutar contra as restrições: não possuem o apoio comunitário, não dominam o idioma nem a cultura brasileira.

Todas as restrições apontadas por Lopes impossibilitam que a integração local e para facilitar o processo de integração local dos refugiados, o ACNUR cita iniciativas a serem tomadas pela comunidade local para auxiliar os refugiados que se encontram no país.

Entre essas medidas, destacam-se a conscientização de que os refugiados são vítimas de situações de perseguição e conflito, oferecer, quando possível, colocações no mercado de trabalho para contribuir para a criação e manutenção de

fontes de renda dignas. No campo da educação, auxiliar as crianças refugiadas na adaptação à escola e a concessão bolsas de estudo para universitários, são formas de integrá-los ao convívio social com o restante da comunidade, e bem como, de uma maneira geral, apoiar o acesso dos refugiados às políticas públicas.

Em todo caso, é necessário também que, além de normas que digam ser direito de todos, inclusive de refugiados, o acesso a direitos sociais básicos para sua integração, haja a valorização do capital social de cada refugiado que adentra ao país.

A valorização do capital social dos refugiados que chegam no país é outra ação que, em que pese não elencada pelo ACNUR, também auxilia os refugiados a se integrarem. Pacífico (2008, p. 191) aponta que o capital social “está embutido nas sociedades como um fator de integração entre os indivíduos para, assim, proporcionar o desenvolvimento da coletividade”, isso ocorre pois conjuga, através da confiança depositada no refugiado em suas habilidades, e no engajamento, por intermédio de sua participação na comunidade em que agora pertence, cooperando assim, no desenvolvimento tanto da economia quanto da cultura do novo espaço que ocupa.

3.1.3 O reassentamento voluntário

O reassentamento voluntário trata-se da terceira solução durável trazida pelo Estatuto dos Refugiados, artigos 45 e 46 da Lei 9.474/97 e consiste “na possibilidade de o refugiado ser transferido para o um terceiro país de destino quando ele não conseguiu se integrar no primeiro país de acolhida ou porque não há condições de segurança para ele nesse país”, conforme estabelece o ACNUR⁹ em seu portal.

O reassentamento é solicitado principalmente quando as tentativas de integração local no primeiro local de refúgio restaram infrutíferas, e pelo princípio do *non-refoulement* - não devolução, não há outra saída que não o encaminhamento do refugiado para um local em que sua adaptação seja possível. O reassentamento no qual se refere o ACNUR e a Lei 9.474/97 é o reassentamento voluntário, pois a voluntariedade é essencial para que esta solução se configure. Isso também se deve

⁹ ACNUR. Soluções duradouras. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/solucoesduradouras/reassentamento/>> Acesso em 11 abr. 2018.

ao princípio do *non-refoulement*, pois se fosse permitido o reassentamento não-voluntário, poderia se configurar uma devolução às escuras, ato vedado pelo Direito Internacional dos Refugiados.

Conceitua-se reassentamento como:

(...) na prática de um Estado acolher, em seu território, refugiados já reconhecidos como tais, pelo ACNUR e/ou por outro Estado, mas que não tiveram toda a proteção necessária fornecida pelo país que lhes deu acolhida (seja por necessidade de proteção jurídica e física, seja pela necessidade de cuidados médicos específicos, seja por uma condição especial – como a de crianças e adolescentes, de idosos, de mulheres em situação de risco ou de famílias separadas) ou por total falta de integração local. (JUBILUT, 2007, p. 199)

Tanto a integração local quanto o reassentamento, são soluções duráveis que visam a adaptação dos refugiados na cultura e estilo de vida do país de acolhida, mas diferentemente da integração local, o reassentamento exige, além da efetivação de direitos sociais que facilitem sua inserção, a participação de órgãos internacionais e do país que passará a acolher o refugiado para que a sua adaptação ocorra e não seja necessário reassentá-lo mais uma vez.

Rodrigues (2015, p. 50) informa que a política de reassentamento brasileira difere da integração local, por si só, porque provê proteção ao refugiado motivada por razões socioeconômicas que, ao final, acarretarão na integração. Isso quer dizer que, na política de reassentamento, é avaliado o potencial o refugiado que requer o reassentamento, para que seja encaminhado para o lugar mais adequado às suas necessidades e habilidades, como elucida a autora:

Assim, os programas de reassentamento são implementados com base em operações que incluem missões de seleção para entrevistar e avaliar refugiados com potencial para serem integrados social, econômica e culturalmente no país, assim como a escolha de cidades que possuem características culturais e capacidade socioeconômica para propiciar e facilitar esse processo de integração local. (RODRIGUES, 2015, p. 50-51)

Quando a sociedade que os acolhe primeiro não proporciona as melhores condições para sua integração, e o refugiado elege o país como um potencial local de reassentamento, são realizadas entrevistas e uma nova solicitação de refúgio, que será apreciado pelo CONARE, assim como nos casos de solicitantes de refúgio que se dirigem diretamente para o Brasil como seu primeiro destino, e são submetidos a questionamentos em que são analisados se as possibilidades deste refugiado adaptar-se ao país.

Busca-se, no caso do reassentamento, que o refugiado não procure um quarto ou até quinto país para integrar-se, pois a cada deslocamento, as chances de se adaptarem ficam menores e a vulnerabilidade cada vez maior, e por isso, o processo de reassentamento é bastante delicado e deve ser motivado.

Carneiro (2012, p. 25-28), acerca dos motivos, elenca oito razões que determinam a necessidade de reassentar refugiados em outros países. Dentre eles estão: necessidade de proteção legal ou física, necessidades de saúde, sobreviventes da violência ou tortura, mulheres em situação de risco, reunificação familiar, crianças e adolescentes, refugiados idosos e refugiados sem perspectiva de integração local.

Destaca-se, entre os motivos apresentados, a reunificação familiar, pois o ACNUR não reconhece como família parentes colaterais de terceiro e quarto grau, e ao terem notícias que parentes se encontram sãos e salvos em outro local, surge o interesse no reassentamento no país onde toda a família poderá se reunir.

Porém, de todos os possíveis motivos que possam ser elencados como causa de reassentamento, o que determinará se este pedido será deferido é o risco que o refugiado corre se não ocorrer seu reassentamento. Por isso, pedidos motivados por refugiados que são ameaçados ou vítimas de violência e discriminação, possuem prioridade na concessão.

Atualmente, o programa de reassentamento vinculado ao ACNUR possui um número pequeno de países participantes, o que também limita o número de deferimentos dos pedidos efetuados. Em 2016, o ACNUR acumulava mais de 162.500 (cento e sessenta e dois mil e quinhentos) arquivos com pedidos de refugiados para consideração pelos países de reassentamento¹⁰. Contudo, apenas 1% (um por cento) dos refugiados são aptos para participarem do programa de reassentamento.

O Brasil faz parte do programa de reassentamento desde o ano de 1999, com a assinatura do “Acordo Marco para o Reassentamento de Refugiados”, com fulcro no artigo 46 da Lei 9.474/97 – Estatuto do Refugiado, mencionado no item 2.2 deste estudo. Sobre este programa, aponta Jubilut (2007, p. 200) que:

Para efetivar essa política, no final do ano de 2000 foram retomadas as negociações, pois o Brasil precisaria estabelecer uma política pública

¹⁰ ACNUR. Reassentamento. Disponível em:< <http://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/reassentamento/>> Acesso em: 14 abr. 2018.

específica para os reassentados, contando com o apoio de governos locais que estivessem dispostos a receber refugiados e de entidades da sociedade civil que auxiliassem na sua integração.

E por isso, foi proposto um programa de reassentamento regional, em 2004, para que outros países latino-americanos também aderissem ao programa de reassentamento, e assim, aumentando a solidariedade internacional entre os países do cone-Sul, principalmente. Essa mudança de perspectiva deriva do reflexo do “espírito de Cartagena” proposto pela Declaração de Cartagena de 1984.

O processo de reassentamento no Brasil passa por várias etapas. Os pedidos são apresentados pelo ACNUR, que encaminhará, a seguir, para uma equipe, formada por um membro do ACNUR, um membro do CONARE e um membro da sociedade civil (em regra, da Cáritas) ao local onde encontram-se os refugiados que buscam o reassentamento. Estes refugiados são entrevistados por esta equipe, que é responsável por apresentar informações sobre o Brasil e as condições de vida dos brasileiros, para que tenham ciência da realidade vivida no país. Rodrigues (2015, p. 68) informa que “Há todo um material para isso, inclusive vídeo, que se apresenta para a família e individualmente, depois ouve deles quais são suas expectativas, se realmente querem vir ao Brasil”.

Assim, se os entrevistados realmente quiserem buscar o Brasil como um local para recomeçarem suas vidas, o pedido é encaminhado ao CONARE, que, semelhante ao pedido de refúgio comum, debaterá junto ao comitê a possibilidade ou não de reassentamento. Obtendo um parecer positivo, os reassentados poderão encaminhar-se ao Brasil imediatamente.

O reassentamento é uma “alternativa viável num mundo mais conflitivo que produz cada vez mais refugiados, porém num contexto de fronteiras cada vez mais fechadas” (CARNEIRO, 2012, p. 30), mas, diferentemente da integração local, em que o Estado é o maior responsável por viabilizar seu acesso aos direitos e garantias básicos, a responsabilidade dos refugiados reassentados divide-se com o ACNUR, além da sociedade civil, os mesmos que compõem a equipe que efetua a missão de entrevistar os candidatos ao reassentamento.

Esta divisão de ônus na proteção e assistência aos refugiados reassentados não exclui a responsabilidade que o Estado Brasileiro possui em atuar em prol dos refugiados reassentados, pois estes refugiados também gozarão das políticas públicas criadas para fornecer bem-estar e dignidade aos refugiados no país. Por

isso, além de gozarem das políticas nacionais já existentes, há sim a necessidade de criação de políticas específicas, como aponta Pacífico (2008, p. 297) para populações refugiadas vulneráveis, como mulheres, crianças e idosos, onde a integração é dificultada pelas características que possuem.

As políticas públicas para refugiados são, assim, o caminho para que o processo de reassentamento e a integração local sejam concretizados. Porém, Rodrigues aponta (2015, p. 27) que da perspectiva da sociedade que acolherá os refugiados, as instituições públicas devem deter o ânimo de mudar alguns aspectos em sua estrutura para implementar políticas públicas para refugiados, sendo o papel do Estado burocrático, e no caso do Brasil, até o presente momento, pouco foi promovido na sua agenda política sobre a tema.

Sobre o tema, apontam Milesi e Carlet (2012, p. 88):

Especialmente para os refugiados as políticas públicas possuem um papel importante para sua efetiva integração social, econômica e cultural. Embora o Brasil seja reconhecido como uma referência no apoio aos refugiados, a realidade destas pessoas ainda está marcada por uma situação carente, do ponto de vista da inclusão em políticas públicas e das oportunidades básicas necessárias para a reconstrução de uma vida.

Pelos acordos firmados com as entidades internacionais de proteção aos Direitos Humanos, principalmente o ACNUR, além dos tratados e convenções internacionais nos quais o Brasil é signatário, o país passou a figurar um papel de liderança, e por isso esperava-se que houvesse um desenvolvimento de políticas públicas para a população refugiada a longo prazo, o que não ocorreu.

A seguir, serão apresentados conceitos básicos acerca do que são políticas públicas, como estas são idealizadas, incluídas na agenda de ações governamentais, até sua implementação no plano fático e como esta ferramenta governamental está relacionada com a atual situação dos refugiados no país.

3.2 O Ciclo de Políticas Públicas: um caminho para modificar a realidade dos refugiados no Brasil

A chegada de migrantes forçados que têm se apresentado em diversas localidades do mundo, inclusive no Brasil, é um grande desafio a ser enfrentado pelos países que tem como princípio a prevalência dos Direitos Humanos. Como elucidam Borges e Brasil (2017, p. 223-224), “o aumento dos fluxos migratórios

engendra a necessidade urgente de formatação de uma política efetiva (nos âmbitos internacional, regional e nacional) que possibilite a real fruição do direito humano fundamental de migrar e a configuração da cidadania plena”.

No Estado Brasileiro, verifica-se que na seara legislativa, a tutela dos Direitos Humanos, e mais especificamente, dos direitos dos refugiados é de vanguarda. Além da Constituição Federal prever inúmeros direitos e garantias a brasileiros e estrangeiros que aqui se encontram, a Lei 9.474/97 ratificou o Estatuto do Refugiado no País e, recentemente, houve a publicação da Lei de Migração – Lei 13.445/17, que é um grande avanço na política migratória brasileira, que até então era regida pela Lei 6.810/80, o antigo Estatuto do Estrangeiro, permeado de dispositivos que criminalizavam a prática migratória e não se coadunava com os princípios universais dos Direitos Humanos.

Para que se concretizem todos os direitos garantidos pelas leis mencionadas, é necessária a formatação de uma política de proteção efetiva, no campo prático. Isso quer dizer que, em que pese haja a previsão legal de inúmeros direitos a migrantes, incluindo refugiados, é preciso que tais direitos ultrapassem o campo da formalidade, e sejam efetivados materialmente. Para tanto, a formatação de uma política efetiva só é possível através das denominadas políticas públicas.

As políticas públicas vêm, nos últimos anos, ganhando espaço nos debates acadêmicos, por tratar-se do meio mais eficaz de implementação de medidas para melhoria do bem-estar da população. Mas o que são as denominadas “políticas públicas”? Bucci (2006, p. 39) conceitua políticas públicas como “programas de ação governamental que são resultados de um conjunto de processos (de planejamento de governo, orçamentário, legislativo, administrativo e judicial) que objetiva coordenar os meios à disposição do Estado” para a realização de projetos socialmente e politicamente determinados.

Desde já, é possível perceber que não existe exclusão de nenhum dos Poderes que constituem o Estado quanto ao compromisso de efetivar políticas públicas pois, desde sua criação, desenvolvimento, até a fase de implementação, há interferência de ações de natureza pública.

No caso das migrações, voluntárias ou forçadas, existe um número significativo de órgãos do Estado Brasileiro envolvidos em sua gestão no país. Coentro (2011, p. 102), elenca as principais instituições envolvidas:

Atualmente, integram a gestão das migrações no Brasil as seguintes instituições da esfera pública: Conselho Nacional de Imigração, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça e o seu Departamento de Política Federal e o Congresso Nacional. De forma menos direta, os Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, com seus respectivos órgãos de concessão de bolsas de estudos (Capes e CNPq, respectivamente), também têm influência no direcionamento de tais políticas, bem como o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC), por intermédio de sua Secretaria de Inovação. Existem ainda outras organizações (organizações da sociedade civil, organismos internacionais e a mídia, por exemplo) com alguma influência no debate sobre migrações no Brasil, e sua importância têm sido notável na colocação de determinados temas (como a questão do respeito aos Direitos Humanos dos migrantes, dentre outros).

As ações determinadas pelas políticas públicas estão entrelaçadas às funções desempenhadas pelo Estado, com o objetivo, a princípio, de materializar os direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988. No caso dos refugiados, o compromisso e a responsabilidade do Estado advém, também, dos tratados internacionais que versam sobre seus direitos e garantias, que foram ratificados pelo Brasil e incorporados ao ordenamento jurídico pátrio, citados no capítulo 1 (um).

Em que pese o Estado Brasileiro seja um destaque na proteção aos refugiados, na perspectiva normativa, a realidade vivenciada não reflete todo o arcabouço legal existente. Neste sentido, é possível compreender o que Borges e Brasil (2017, p. 225) expõem:

Pode-se dizer que nos últimos anos o Brasil vem se destacando pela acolhida e pelas iniciativas de implementação de melhores mecanismos de recepção, regularização e permanência em território nacional daqueles que aqui chegam em situação de vulnerabilidade migratória. Porém, diante do atual cenário, com o aumento de novos fluxos de deslocamentos (especialmente de populações que estão enfrentando grandes crises humanitárias ou desastres geográficos), o país vem demonstrando as fissuras existentes entre uma política migratória para imigrantes em geral e a política de acolhida e integração para as pessoas em situação de refúgio condizente com a condição de país receptor.

Políticas públicas não se resumem à criação de leis determinadas para o atendimento das demandas, como vulgarmente é divulgado por candidatos a cargos eletivos. Celina Souza (2006, p. 26) aborda que se trata do “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”, demonstrando que o campo das políticas públicas está intimamente ligado com a gestão do Estado, o que no Brasil ocorre através dos três Poderes, mas, principalmente, pelo Executivo e Legislativo.

E, “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26). Logo, a elaboração das políticas públicas está vinculada à elaboração dos planos de governo, pois será o Governo que elegerá e executará as políticas públicas a serem desenvolvidas durante o mandato, e considerando a concepção atual da harmonização dos poderes, observa-se que fica a cargo do Executivo e do Legislativo ambas as formulações, e estes poderes são os mesmos que vencem as eleições, e por isso, um ambiente em que a discricionariedade administrativa se manifesta de maneira muito clara.

Souza (2006, p. 27) afirma que:

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada.

Quando foi tratado sobre os fundamentos da República Federativa, previstos na Constituição Federal de 1988, na seção 2.1 deste trabalho, não foi citada a cidadania, exposta no artigo I, inciso II. Tal omissão não foi casual. A cidadania, no Brasil, é exercida através da participação na vida política do país. Isto ocorre, principalmente, através do direito ao voto e de ser eleito, concedido a todos os brasileiros aptos para o desempenho destas ações.

Entretanto, o primeiro impasse sofrido pelos refugiados para que sejam contemplados por políticas públicas é que ao ser concedido o status de refugiado, ainda não é possível que exerçam atos vinculados ao exercício da cidadania, como o direito ao voto e de ser votado, como brasileiros nato, naturalizados ou portugueses equiparados podem. Quando fornecida a documentação necessária para viverem no País, os refugiados não recebem títulos de eleitores, ficando sua participação limitada a representação por entidades sem fins lucrativos ou a Defensoria Pública da União ou Estadual, para que em seus nomes, reivindicuem seus direitos perante as instituições públicas.

Moreira (2012, p. 298), sobre o tema, esclarece que:

A questão da não participação dos refugiados está relacionada ainda com nacionalidade e cidadania e com os direitos decorrentes, principalmente os direitos políticos, como o voto. Uma vez que o estatuto de refugiado é tido como provisório e temporário, o refugiado não pode votar, apenas se e quando obtiver a naturalização no país. O não exercício do direito de eleger parlamentares e governantes que possam defender seus interesses, portanto de influenciar o processo de definição de políticas nos âmbitos federal, estadual e municipal, sem dúvida reduz as possibilidades de os refugiados terem suas demandas satisfeitas no país onde passam a residir, ainda que temporariamente.

Como já mencionado neste trabalho, até a entrada em vigor da Lei 13.454/17 nenhum migrante, voluntário ou forçado, detinha sequer o direito de reunir-se, ainda que sindicalmente, para fins lícitos, o que demonstra o quão limitado sempre foi a participação de estrangeiros na vida política nacional, mesmo que em uma perspectiva local.

Ainda há que se ressaltar que não há a participação de refugiados como parte dos recursos humanos em órgãos e entidades estatais que atendam este grupo, o que demonstra o distanciamento destes com a estrutura do Estado, e dificulta o seu acesso na elaboração das medidas que os alcançarão, quando implementadas. No procedimento de formulação e de implantação das políticas públicas, observa-se uma série de atos discricionários que serão efetuados pelos agentes estatais. Isso se dá, nas palavras de Daniel (2011, p. 18), pelas seguintes razões:

(...) a primeira, porque esse caráter provedor do Estado se mostra mais intenso na efetivação das políticas sociais; a segunda, porque as normas fundamentadoras dessas políticas encontram abrigo na Constituição Federal, e são marcadas pelo caráter programático da efetivação dos direitos fundamentais. O caráter programático dessas normas, cujas finalidades vêm estatuídas na forma de *conceitos de valor*, são irredutíveis a uma objetividade completa. Nessas situações, além de toda a interpretação possível, permanecerá sempre ao administrador alguma discricionariedade em sua escolha diante da situação concreta. Se por um lado a carga semântica aberta dos princípios e direitos fundamentais é indispensável para atingir o comportamento ótimo exigido do administrador na aplicação da norma, por outro, a margem de liberdade acaba propiciando arbitrariedades pelo agente Estatal.

A formação da agenda de políticas públicas é o primeiro passo do ciclo de políticas públicas. A formação da agenda se dará de acordo com o reconhecimento de situações que serão escolhidos como “problemas políticos” e que deverão ser solucionados pelo seu gestor. Existem vários tipos de “agendas” – “do Estado”, “governamental”, “de decisão” etc. – que coexistem, mas cujas questões nem sempre coincidem.

Sobre o tema, esclarece Souza (2006, p. 30):

À pergunta de como os governos definem suas agendas, são dados três tipos de respostas. A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda.

E ainda complementa:

Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas. (SOUZA, 2006, p. 30)

Deste modo, a formação da agenda é influenciada por vários fatores, como:

a) os problemas, cujo reconhecimento é afetado por crises, pela ação coletiva organizada ou por oportunidades políticas; b) os atores visíveis, invisíveis e as comunidades políticas; c) a existência de propostas ou concepções prévias que viabilizem a busca de solução para os problemas; d) os eventos da vida política, como eleições, crises, etc.

A crise causada pelas migrações forçadas que tem ocorrido em todo o mundo recentemente pode ser elencada como um evento que enseja políticas públicas. O aumento de migrantes nas fronteiras territoriais, ou um grande número de migrantes residentes de forma ilegal, também são exemplos de problemas políticos a serem inseridos na agenda de políticas públicas.

Assim como o grande número de haitianos em 2010, que chegaram ao Brasil pelas fronteiras em razão do terremoto que atingiu o Haiti e desencadeou uma grande demanda migratória no País, a chegada de um novo fluxo migratório, como tem ocorrido com venezuelanos atualmente – mesmo com a controvérsia de que sua situação não caracteriza causa de refúgio – é uma preocupação a ser fixada como “problema político” a ser sanado por parte do Estado.

Antes da escolha do problema político a ser resolvido, a eleição de representantes que se sensibilizem com as causas dos refugiados é o primeiro passo para que políticas públicas em atendimento as necessidades específicas dos refugiados sejam idealizadas e concretizadas no plano real, nas três esferas da política: municipal, estadual e federal. A PEC nº 25/2012, que pretende alterar os dispositivos da Constituição Federal e autorizar que estrangeiros participem de eleições municipais pode ser a forma para que refugiados passem a gozar de políticas públicas que atendam suas demandas.

A participação na elaboração de políticas públicas voltadas a grupos não constituídos por brasileiros é tão escassa que em 2010, houve a proposta de uma avaliação pública acerca de uma política nacional de imigração e proteção ao trabalho, pelo Conselho Nacional de Imigração - CNIg, por se tratar de tema relevante, foi aberta uma consulta pública, e como relatam Borges e Brasil (2017, p. 228) “ao final o prazo da consulta, o texto desta política deveria ser aprovado em cada um dos Ministérios membros do CNIg e erigido à categoria de norma, via decreto presidencial”. Porém, por ter sido construída de forma participativa, não foi bem aceito por parte do CNIg, e por isso, não colocada em prática.

Se ações como essa ocorrem no Conselho Nacional de Imigração, órgão voltado exclusivamente a tratar dos migrantes que adentram ao território brasileiro, não é estranho que os refugiados não tenham qualquer representatividade para que tenham suas demandas atendidas.

Ainda, sobre o ciclo de políticas públicas, a formação de alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, e se dividem em duas etapas. Inicialmente, são tomadas as decisões estruturantes, que são amplas e definem as diretrizes das políticas públicas, ou seja, quais serão as bases da política a ser criada, enquanto as decisões ordinárias são delimitadas pelas estruturantes e referem-se a aspectos específicos das políticas.

Um exemplo desta etapa a ser aplicado no caso dos refugiados é a moradia. Muitos refugiados são direcionados aos albergues ou às casas de passagem para hospedarem-se enquanto estão em processo de concessão de refúgio. Estes locais não comportam a demanda, e muitas vezes, se veem obrigados a mandá-los para a rua, sem abrigo. Na fase da decisão estruturante, o tema moradia consistiria no eixo principal, por exemplo, e no campo das decisões ordinárias, estariam questões as alternativas disponíveis sobre o tema.

Após esta etapa, chega-se a etapa mais importante, que é a implementação da política pública. Este processo é bastante complexo, e envolve novas decisões, simultâneas e subsequentes à execução de diversas medidas da política, recaindo em um grande impasse para países como o Brasil: o orçamento disponível para tanto.

Sempre que o tema orçamento é mencionado, trava-se a já conhecida discussão entre o mínimo existencial e a reserva do possível. Sob o argumento do da “reserva do possível”, invocado de forma reiterada pela Administração Pública para afastar o controle do Judiciário em suas condutas omissivas, a implementação de políticas públicas são colocadas em xeque, assim como a efetividade de todo o sistema estatal.

Cumpra salientar que “as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (SOUZA, 2006, p. 26) o que justifica a preocupação com o orçamento para que políticas públicas sejam concretizadas, mas não podem ser um obstáculo para que se garanta o mínimo que todo ser humano merece.

Quem determinará as escolhas a serem seguidas na formação das políticas públicas não serão os representantes dos órgãos que atuam diretamente com o público alvo, e sim, o Poder Executivo. As possibilidades de escolha atribuídas a este Poder, neste momento, são amplas e pequeno é o número de situações nas quais os investimentos têm finalidade vinculada, como ocorre com a educação e a saúde. Desta forma, a omissão arbitrária da Administração na concretização de direitos sociais é frequente na conjuntura atual de nosso País, o que resulta, em diversos casos, na intervenção judicial, em forma de ativismo, com o fim de direcionar a escolha de prioridades adotadas pelo governo.

Sobre o tema, Daniel (2011, p. 18) elucidada:

De se considerar, ainda, que as políticas públicas visam à consecução dos direitos sociais que, por exigirem uma atuação direta do Estado, indubitavelmente possuem um custo mais alto que os direitos civis e políticos. É certo que esses últimos possuem um custo que não pode ser ignorado, pois exigem a manutenção de um aparato estatal; todavia, a realização de direitos sociais como a saúde e a educação têm interferência muito maior no orçamento público. De mais a mais, esses “gastos institucionais” incorridos pelo Estado na manutenção do aparato para realização dos direitos civis e políticos também são indispensáveis na efetivação dos direitos sociais, tratando-se, pois, de “gastos diluídos” na efetivação de todo e qualquer direito, não servindo de base para a

comparação entre o custo dos direitos sociais e econômicos, de um lado, e o custo dos direitos civis e políticos, de outro.

Se, para investir em direitos sociais básicos, garantidos a todos os cidadãos brasileiros, como saúde, educação e moradia, há grandes dificuldades, o que se esperar do Estado no que tange a tutela de direitos de indivíduos que sequer são considerados cidadãos ao ingressarem no território brasileiro? Não havendo a possibilidade de escolherem representantes que atuem em favor de sua causa, e não sendo reconhecida a demanda crescente de refugiados no País sem estrutura para recebê-los, pouco se vislumbra no campo das políticas públicas para os refugiados.

Porém, há respaldo legal para a implementação de políticas públicas para refugiados, como apontam Milesi e Carlet (2012, p. 89):

Políticas públicas voltadas à assistência e integração dos refugiados são imprescindíveis para assegurar-lhes os direitos econômicos, sociais e culturais, em especial os direitos ao trabalho, à saúde e à educação. A Constituição Federal e a Lei 9.474/97 oferecem suporte legal e constitucional à sua implementação para a efetivação destes direitos.

Outro ponto que deve ser levantado quando se trata do orçamento para implementação de políticas públicas é a discricionariedade inúmeras vezes suscitada pela Administração Pública para que escolha entre uma ou outra implementação de políticas públicas previstas na agenda. Na medida em que a discricionariedade do agente atinge a escolha das prioridades orçamentárias, essa não pode ser imune ao controle judicial sob o manto dos juízos de “oportunidade e conveniência”, pois é o orçamento que autorizará a existência e o manejo dos recursos necessários à efetivação máxima das políticas públicas.

Souza sintetiza de forma clara quais são os objetivos das políticas públicas, quem participa de sua formação e as aplica, seus limites e duração:

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais: A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (2006, p. 36)

O acompanhamento, o monitoramento, a avaliação e o controle das políticas são processos importantes para que as políticas ganhem efetividade, resultando não apenas em intervenção na realidade, mas sim, em transformações dos problemas em situações solucionadas. As políticas públicas são o espaço em que as maiores arbitrariedades são cometidas pelos agentes estatais no exercício de suas funções e, conseqüentemente, é o espaço no qual a intervenção do Judiciário se manifesta de maneira contundente para que, enquanto coíbe os abusos também viabilize a eficácia dos direitos anteriormente garantidos pelos textos legais.

Quando se reconhece a necessidade de proteção aos Direitos Humanos básicos, como ocorreu quando da elaboração da Constituição Federal de 1988, estes direitos se tornam deveres do Estado. Quando não efetivados o que ocorre muitas vezes, principalmente na tutela de grupos vulneráveis, o Estado passa a ser o transgressor, tornando-se agente de violação de Direitos Humanos por omissão.

A intervenção do Judiciário se faz ainda mais presente pois não é raro verificar problemas de “coordenação dos objetivos” de políticas públicas específicas. Como mencionado no início desta seção, há inúmeros órgãos envolvidos na gestão da migração no Brasil. Na questão dos refugiados, ainda inclui a atuação de um órgão internacional, o ACNUR e o CONARE, que está vinculado ao Ministério da Justiça. Outra problemática que envolve a implementação de políticas públicas está na ocorrência de ações entre as diferentes agências e de programas desarticulados no interior de cada uma delas. Neste sentido, apontam Borges e Brasil (2017, p. 229) que:

(...) quando divididas as competências, delineando-as entre diversos órgãos dos Ministérios (na esfera federal), bem como outras questões permeando as secretarias estaduais e, até mesmo, as prefeituras, percebe-se que é primordial que se tenha cooperação e envolvimento entre as três esferas – o que, juridicamente, é de difícil articulação e, de fato, não acontece. A estrutura federativa de nosso Estado delimita as competências de seus órgãos e entes, a maior parte deles na estrutura federal e, ao se trabalhar a questão dos migrantes (sejam eles forçados ou não) e seu acesso aos serviços públicos, verifica-se um “jogo de burocracias” que inviabiliza a fruição de direitos civis e sociais básicos, especialmente educação e saúde, engendrando maior complexidade das situações de vida destas pessoas.

Por isso, Borges e Brasil (2017, p. 232) afirmam que “sendo o Brasil uma federação, a coordenação entre os níveis de governo interfere decisivamente na construção das políticas públicas, a partir de um enfoque sobre a distribuição de poder e funções entre União, Estados e Municípios”, e isso “vem causando

superposição ou vazios de competências e gerando incapacidade de coordenar políticas nacionais” (2017, p. 232), voltadas a refugiados.

A política pública “consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito” (BUCCI, 2006, p. 14). Sem a implementação de políticas públicas voltadas ao atendimento das demandas dos refugiados, os direitos expostos em todos os tratados, convenções e demais normas que versam sobre este grupo vulnerável se tornam vazias, sem qualquer concretização no plano real.

Ainda que gozem de políticas públicas já existentes para a população brasileira, os refugiados ainda encontram problemas no acesso a estas políticas, pela falta de disseminação de informação acerca do refúgio nas instituições públicas, visto que pouco se aborda sobre o tema aos servidores e gestores, e estes serão o canal direto entre público refugiado e o Estado. Sobre isso, Martuscelli afirma (2017, p. 256) que:

(...) é fundamental informar os prestadores de serviços e executores de políticas públicas sobre o tema do refúgio, sensibilizar esses profissionais que atendem essa população e capacitar aqueles que fazem esse atendimento de ponta, além de ensinar línguas para essas pessoas e envolver a população migrante e refugiada para trabalhar nesses espaços como já ocorre em São Paulo. É fundamental que exista um programa de formação e capacitação constante dessas pessoas porque elas mudam de local e função ao longo do tempo. Só assim a população de solicitantes de refúgio e refugiados terá real acesso às políticas públicas efetivas no Brasil como um todo. Essa deveria ser uma política do Estado em todos os níveis municipal, estadual e federal.

Isto demonstra, desde já, a distância entre o legal e o real, pois, “diante deste cenário de crise migratória mundial e da necessidade de que sejam adotadas melhores e mais consistentes práticas de acolhida e tratamento das pessoas que se encontram nesta situação de vulnerabilidade” (BORGES; BRASIL, 2017, p. 225). O Brasil se atém a publicar normas jurídicas sobre refugiados, mas pouco faz para concretizar o que garante.

Infelizmente, ao buscar junto ao Ministério da Justiça e no CONARE informações acerca de políticas públicas nacionais, observa-se que não há políticas públicas nacionais voltadas aos refugiados e não há a previsão de que sejam implementadas tão cedo. Na verdade, desde a promulgação da Lei 9.474/97 –

Estatuto do Refugiado, a única política pública a nível nacional criada para atender a problemática dos refugiados foi a criação do CONARE, já citado neste estudo.

A publicação da Lei 13.445/17, em que pese seja um grande avanço no trato com migrantes em geral, não possui, ao longo de seu texto, dispositivos que versem especificamente sobre refugiados e que obriguem, desde já, que medidas sejam executadas. Ainda há o problema da regularização do dispositivo que trata da acolhida humanitária, ainda não executada, que limita a sua concessão. A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia também exposta na Lei de Migração, em seu artigo 120, ainda não foi sequer discutida, o que diminui as esperanças de serem vistas, em curto prazo de tempo, políticas públicas nacionais voltadas ao atendimento das demandas dos refugiados e solicitantes de refúgio que estão no País.

Assim, os refugiados continuarão sendo submetidos às políticas públicas implementadas para população brasileira no campo da saúde, educação, moradia e previdência social, por exemplo, sem qualquer atendimento as peculiaridades que acompanham este grupo. Como explica Martuscelli (2017, p. 257):

(...) carecem aos refugiados de meios para se comunicar com o governo brasileiro e apresentar suas demandas e necessidades, ou seja, não há uma ouvidoria para refugiados junto ao CONARE, por exemplo. Ainda que o ACNUR, com auxílio de seus parceiros implementadores realize diagnósticos participativos com refugiados, essas atividades são periódicas e não permanentes.

O que se tem a título de políticas públicas voltadas exclusivamente às demandas dos refugiados são encontradas apenas a nível estadual e municipal, e mesmo assim, são políticas pensadas a curto prazo, de forma imediata, diante da urgência suscitada com a chegada de haitianos, sírios e agora, venezuelanos, nas fronteiras, e não passaram por todo o trâmite exposto nesta seção, dificultando a concretização dos seus direitos a longo prazo.

E, como aponta Rodrigues (2015, p. 22):

Uma política pública não é qualquer ação governamental, que pode ser simples ou passageira enquanto resposta às demandas sociais conjunturais. Uma política pública consiste em um conjunto de ações intencionais e causais, orientadas para a realização de um objetivo específico ou para atingir benefícios públicos, cujo padrão de ação, instrumentos, de procedimentos e de recursos se reproduz no tempo de maneira constante e coerente, dito de outra maneira, uma política pública trata de proporcionar soluções duradouras para um problema específico, a partir de estudos precisos com avaliação, análise e proposição.

As políticas públicas existentes não atendem todas as demandas dos cidadãos em geral, quiçá dos refugiados que chegam no país em situação de vulnerabilidade total. Há consciência acerca das limitações existentes nos serviços públicos, o que dificulta o atendimento às necessidades específicas dos refugiados, mas é inegável o alto nível de dependência dos refugiados frente aos serviços públicos, considerando ser o único canal de integração local que possuem no Brasil atualmente.

Como aponta Pacífico (2008, p. 94), “a ausência, na lei 9474/97, da promoção e da proteção aos direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados, além da falta de políticas públicas adequadas e específicas para estas pessoas vulneráveis, culminam em dificuldades de integração”, já apontadas neste capítulo, e que demonstra a irresponsabilidade do Estado perante os problemas apontados.

Por isso, na próxima seção, veremos quais são as medidas que atualmente são aplicadas aos refugiados e que demonstrarão que a realidade dos refugiados no Brasil ainda está longe de ser a idealizada nos textos legais.

3.3 De Medidas Especiais Humanitárias a Programas Nacionais de Proteção: a atual política nacional de proteção ao refugiado

Ao analisar as normas infralegais, como a Lei 9.474/97 e a Lei 13.445/17, é possível observar que existem menções a portarias, orientações, e tantas outras normativas, emanadas de diversos órgãos do Poder Executivo Federal, como do Ministério da Justiça e da Saúde, do Departamento de Migrações, mas nenhuma política substancial, apenas soluções paliativas e pontuais.

Apontam Borges e Brasil que “cada uma dessas normas goza de determinada hierarquia e nem todas contêm um mesmo conteúdo material, possuindo incongruências entre si” (2017, p. 231), o que dificulta a atuação dos órgãos que efetuam o atendimento direto aos refugiados e aos solicitantes.

A carência de uma política nacional consistente no tocante a migrações, principalmente aos refugiados, é nítida, pois o que há direcionado aos refugiados são, na verdade, políticas públicas gerais, ou seja, políticas públicas já institucionalizadas para o atendimento de toda a população, sem a observância das peculiaridades que permeiam a situação dos refugiados.

Inclusive, é a conclusão de Martuscelli (2017, p. 252) ao estudar sobre políticas públicas para crianças refugiadas no Brasil: “Em primeiro lugar, não existem políticas públicas específicas para refugiados e crianças refugiadas no Brasil. O que ocorre é que essa população é inserida em políticas públicas já existentes”. Por não tratar de políticas voltadas especificamente para os refugiados, não podemos classificá-las como política pública para refugiados, e por isso, infelizmente, que a realidade dos refugiados destoa do que a legislação pátria prevê para este grupo vulnerável acerca de seus direitos e garantias.

Levando-se em conta todo o sistema de internacional de proteção aos refugiados, além dos dispositivos legais brasileiros sobre o tema, na prática, vemos certa discrepância entre o legal e o real. Não porque não existam algumas medidas em prol dos refugiados no país, mas a previsão legal é muito mais abrangente e humanitária do que as práticas por parte do Estado.

Mas, no próprio procedimento de solicitação de refúgio há consideráveis discrepâncias com o previsto nos tratados e convenções e o tratamento recebido pelo solicitante ao chegar no país, ensejando violação aos Direitos Humanos (SEVERO, 2015, p. 38). Inicialmente, o refugiado é entrevistado pela Polícia Federal, através de seus agentes, e não por profissionais especializados para a oitiva dos relatos que serão prestados. A utilização de agentes da polícia federal para um primeiro contato coloca os refugiados como ameaças a segurança nacional, e vítimas de perseguições e violações de seus Direitos Humanos, como de fato são.

Após este primeiro contato, que pode ser traumático pela falta de preparo dos profissionais da polícia federal, o refugiado é encaminhado para albergues e casas de acolhimento público. Mas, diferentemente do que é divulgado pelo CONARE, o refugiado depara-se com a precariedade das instalações destes estabelecimentos que os recebem. Se a chegada ao Brasil ocorrer através de fronteiras terrestres, em regiões mais afastadas dos grandes centros, os solicitantes correm o risco de sequer gozarem de um local de acolhimento provisório.

No tocante a outros direitos, como o atendimento na saúde e educação, considerados Direitos Humanos de caráter fundamental, também enfrentam imensas dificuldades em usufruir dos serviços públicos disponibilizados, diante da grande demanda da população *versus* falta de estrutura física e de recursos humanos na prestação destes serviços para os solicitantes e refugiados.

O governo federal tem atuado através de medidas humanitárias extraordinárias, desde que o primeiro fluxo migratório de haitianos chegou nas fronteiras brasileiras em 2011. Uma destas medidas foi a implementação, pela primeira vez, do visto de caráter humanitário para haitianos e em 2013, para indivíduos afetados pelo conflito na Síria, que passou a ser formalmente previsto com a publicação da Lei 13.445/17.

Entretanto, o visto humanitário deve ser visto com ressalvas, pois não garante o princípio do *non-refoulement*, podendo ser utilizado como forma de devolução indireta, tal prática é totalmente vedada pelo direito humanitário. Além disso, o visto humanitário não foi, até o momento, conceituado de forma clara para que se estabeleça em que hipóteses serão concedidos, diferentemente do reconhecimento do status de refugiado, em que há que se preencher uma das 05 (cinco) causas de refúgio já mencionadas: raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

Outra medida tomada pelo Governo Federal em caráter humanitário foi a alteração da nomenclatura utilizada nas carteiras de trabalho expedidas pelo Ministério do Trabalho. Anteriormente a 2006, estes documentos carregavam a palavra “refugiado” nas observações. Após a alteração solicitada pelo CONARE, as carteiras de trabalho agora possuem a observação “estrangeiros com base na lei 9.474/97”, o que constitui um avanço em sintonia com o princípio da não-discriminação.

Milesi e Carlet (2012, p. 92) apontam, também, como medida da União “a criação, a partir de 2005, de uma rubrica no orçamento destinada à acolhida aos refugiados”. Esta dotação orçamentária direcionada ao CONARE visa contribuir com a assistência aos refugiados, e é repassado aos principais centros de atendimento aos refugiados, as Cáritas Diocesanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, contudo, o valor é ínfimo perto das custas que a assistência aos refugiados demanda.

A criação de Centros de Referência e Acolhida de Migrantes e Refugiados – CRAI também são medidas tomadas pelo CONARE para facilitar o atendimento aos solicitantes e refugiados que adentram o país. Atualmente, apenas a cidade de São Paulo conta com dois centros já em funcionamento, outras capitais como Belo Horizonte, Florianópolis e Porto Alegre aguardam a resolução de tratativas para que sejam implementados nas respectivas cidades.

Já se esperava, desde a publicação da Lei 9.474/97, que políticas públicas para refugiados fossem implementadas gradativamente, principalmente com a criação do CONARE, considerado a primeira política pública voltada para este grupo no país, entretanto, não ocorreu o esperado. Na realidade, como apontado na seção 3.1 e 3.2, não são vistas políticas públicas nesse sentido por uma série de fatores, estruturais em sua maioria, motivo pelo qual será necessária a reformulação, ou no mínimo, alterações na estrutura, para concretização de um mínimo existencial para refugiados.

A atuação do Estado está limitada a apreciação dos pedidos de refúgio e reassentamento, e, como assinala Moreira (2014, p. 93), fica limitada a assistência, através de serviços já destinados a comunidade local, onde os solicitantes e refugiados se beneficiam de forma reflexa. Analisando a forma com que os serviços públicos são ofertados a população em geral, é possível entender porque a realidade dos refugiados distingue-se tanto do que dispõe as legislações de proteção aos seus direitos.

Espera-se, com a publicação da Lei de Migração – Lei 13.445/17, que uma política nacional de migração, refúgio e apatridia seja desenvolvida em breve, para uma implementação em grande escala, e que atenda, principalmente, as demandas apontadas neste trabalho a nível nacional. Atualmente, são os estados e municípios que recebem o maior número de refugiados que vem desenvolvendo políticas para facilitar a integração local destes indivíduos no País. Em verdade, o que se tem como política pública para refugiados só é encontrado a nível estadual e municipal.

Como exemplo, tem-se a criação de comitês estaduais como uma política para este grupo vulnerável, de iniciativa dos estados com maiores demandas de migrantes e refugiados, para tornar efetiva a proteção normativa concedida aos refugiados no País. A criação de Comitês Estaduais de Refugiados nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro são avanços significativos nessa proteção, considerando que são as cidades que abrigam mais de 90% dos refugiados no país (HAYDU, 2001, p. 141). O estado do Paraná e de Santa Catarina também criaram seus comitês nos últimos anos. Estes comitês são vinculados a Secretarias de Estado, normalmente secretarias que tratam de temáticas que envolvem Direitos Humanos e foram criados para efetivar o que dispõe a Lei 9.474/97 sobre a implementação da organização administrativa no âmbito dos Estados e Municípios sobre órgãos que atendam refugiados.

Estes comitês abrangem questões referentes à moradia, educação e trabalho, bem como, questões de segurança pública, principalmente aquelas que envolvem refugiados reassentados que, em muitos casos, possuem dificuldades de integração justamente pela hostilidade da comunidade local. Porém, estes comitês atuam nos grandes centros, e estados em regiões mais afastadas ainda não gozam de órgãos deste perfil para auxiliar na problemática dos refugiados.

Os problemas enfrentados pelos estados da região norte, como Acre e Roraima, onde há o registro de entrada de migrantes de caráter humanitário, é reflexo da ausência de uma política nacional que trate do tema e que implemente um comitê sobre migrações em cada estado da federação. Por isso, Pereira (2017, p. 272) afirma:

É preciso que mais Estados se sensibilizem sobre o problema e que os Estados que já tem recebido estes refugiados reflitam sobre as normas e políticas públicas adotadas para tal, a ponto de reconhecerem a necessidade de mudanças para facilitar a recepção dos refugiados e aprimorar as políticas públicas a serem adotadas, durante o pleito de refúgio e também para a prolongada acolhida, uma vez reconhecida a condição.

O governo do estado de São Paulo sancionou recentemente o projeto de lei 557/2016, que visa a isenção no pagamento da taxa cobrada para revalidar diplomas de graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado nas universidades públicas paulistas, mas a lei ainda aguarda regulamentação. Trata-se de uma ação estatal que, se implementada a nível nacional, poderá auxiliar inúmeros refugiados que buscam exercer as profissões em que atuavam antes de solicitarem refúgio no Brasil.

Ainda assim, o que chama atenção em relação ao atendimento das necessidades dos refugiados no país é a atuação efetiva das organizações da sociedade civil em prol dos refugiados no Brasil. A parceria formada entre a ACNUR e as Cáritas Diocesanas é de importância ímpar para que a causa dos refugiados seja, ao menos, ouvida pelo Estado. Há outras entidades não-governamentais envolvidas, como o Instituto Migrações e Direitos Humanos e a Associação Antônio Vieira, que também desenvolvem atividades de assistência social e jurídica aos refugiados e solicitantes de refúgio que chegam no País.

Estas entidades tentam suprir a carência de políticas por parte do Estado, e ainda contam com o orçamento limitado e ajuda de voluntários para que possam, ao menos, fornecer informações para os que chegam no Brasil sem ao menos

dominarem o idioma local. Castells (1999, p. 120–122) fala sobre a necessidade de implantar a sociedade em rede, através de parcerias como as firmadas com as entidades citadas, para buscar novas formas de solucionar a problemática dos refugiados. Em que pese o autor estar correto na sua afirmativa, sem o auxílio do Estado que acolhe, a atuação dessas entidades fica limitada.

Por isso, Pacífico (2008, p. 318) aponta que:

Os recursos devem ser postos à disposição dos refugiados, de acordo com suas diversidades culturais e o acesso às redes sociais devem ser facilitados. Entretanto, tudo isso somente pode ser concretizado com políticas públicas (re)distributivas, que evitem a segregação e fortaleçam a auto-estima. Somente assim os refugiados estarão aptos a quebrar o ciclo negativo de vida em que se encontram, a se aceitarem e a aceitarem o outro, o novo, o estranho, que não será mais estranho, pois será seu novo lar e ele se sentirá, sendo assim considerado, parte desse todo, que o acolhe e que também deverá aprender a lidar com estes refugiados.

A ausência de política pública a nível nacional dificulta o processo de integração local do refugiado pois, em estados em que não foram instituídos secretarias e comitês em atendimento a migrantes por exemplo, o atendimento a suas demandas é quase inexistente, fazendo com que os refugiados se desloquem internamente as cidades e estados que possuam este atendimento específico, e superlotando os postos de atendimento que efetuem os serviços necessários, uma reação em cadeia, com resultados extremamente negativos.

É preciso que não apenas os grandes centros, mas também em estados mais distantes do eixo Rio-São Paulo disponibilizem atendimento de qualidade aos refugiados. Por isso fala-se em “acessos a políticas públicas efetivas não importando em que parte do país eles estejam” (MARTUSCELLI, 2017, p. 258), pois, de nada adianta que apenas em locais já saturados haja estrutura para receber refugiados. A interiorização pode ser uma saída eficaz para que refugiados possam recomeçar suas vidas no Brasil.

A necessidade da criação de ferramentas que viabilizem a participação direta dos refugiados na vida política do estado também é latente, na medida em que atualmente não possuem qualquer representatividade, a não ser por meio da atuação das ONGs, diferentemente do restante da população brasileira que pode participar da vida política organizando-se através de grupos, associações e sindicatos, participando dos conselhos de políticas públicas, entre outras ações.

Nesse sentido, há crítica à postura paternalista que as entidades da sociedade civil adotaram, impedindo que os refugiados desempenhassem o papel de ator social:

A inclusão dos refugiados enquanto quarto ator, em parceria com atores estatais e não estatais, em torno de debates e decisões sobre questões que os afetam, não entrou na pauta de debate entre os atores estatais e não estatais, nem se tornou demanda defendida por qualquer um deles no processo de elaboração dessa política. Tampouco foi repensada na fase posterior, durante a implementação. Os atores da sociedade civil assumiram a representação dos refugiados e essa posição foi mantida. Nesse ponto, não se deve perder de vista a postura paternalista frente aos refugiados adotada por instituições atuantes em prol do grupo. (MOREIRA, 2012, p. 297)

A forma com que o CONARE se estrutura, não permite que os refugiados figurem como sujeitos ativos na formulação das medidas que atendam suas demandas. Não há diálogo entre o CONARE e os refugiados. A atuação dos refugiados nesse sentido os auxiliaria a exercer sua cidadania, a retomar a confiança e autoestima perdidas com o deslocamento forçado, e contribuir para que seu capital social passe a ser valorizado pela comunidade local.

Jubilut e Madureira (2014, p. 28), nesse sentido, também afirmam que:

(...) a criação de mecanismos de participação direta para que refugiados e outros migrantes forçados possam monitorar os serviços e as políticas dos países de acolhida, bem como a necessidade de se realizar um maior intercâmbio de boas práticas quanto aos fluxos migratórios mistos, a implementação de ações de combate ao racismo e xenofobia e o reconhecimento de que a integração local deve contar com a participação direta das comunidades domésticas..

A atuação do CONARE, como porta-voz do Estado perante os refugiados, é limitadíssima, e merece críticas. Isso porque este órgão não desempenha um papel de canal entre o Governo Federal e os refugiados. O CONARE está atrelado ao procedimento de solicitação de refúgio e reassentamento, e não atua de forma mais veemente nas questões relacionadas a integração local, onde há a principal lacuna na atuação do Estado.

A realidade dos refugiados poderia ser radicalmente modificada se, como preceitua Moreira (2012, p. 300), o CONARE passasse a atuar “de forma mais ativa e como coordenador efetivo na busca de soluções para os problemas apresentados pelos refugiados”.

Ao omitir-se em implementar políticas públicas, o Estado Brasileiro evidencia o descaso com que trata questões de caráter emergencial e humanitário e a falta de

interesse em enfrentar as questões que tornam as atuais políticas públicas ineficientes de maneira geral. Boechat (2014, p. 68) destaca que:

A omissão do Estado em implementar os deveres registrados nos documentos internacionais reflete na deficiência de suas políticas públicas destinadas a tratar das questões migratórias. Para que o Estado cumpra com sua responsabilidade perante a ordem internacional, necessário que possua um aparato doméstico capaz de executar política migratória de maneira condizente com o que se comprometeu.

O mesmo observa Silva (2013, p. 273):

Em que pese o discurso oficial do governo de que somos um país historicamente hospitaleiro, marcado pela cordialidade brasileira e com uma legislação avançada sobre refugiados ligada à doutrina integral dos Direitos Humanos, isto não se reflete na prática contemporânea em relação ao recebimento e acolhimento de refugiados nos estritos parâmetros das convenções internacionais e de sua própria legislação.

Ainda que os estados e municípios contem com o auxílio da sociedade civil, bem como do ACNUR, para o atendimento de refugiados no país, é imprescindível que haja uma atuação tripartite, onde o Estado figure como parte da estrutura desta tríade, não apenas por publicar legislações acerca do tema, como no caso da Lei de Migração, e sim, fornecendo mecanismos que de fato, possibilitem que a integração dos refugiados.

Em que pese os esforços de entidades, como o ACNUR, para desmistificar o estigma de que refugiados são intrusos, ainda se observa uma grande resistência em aceitá-los como sujeitos que contribuem para o enriquecimento cultural e social dos locais em que são acolhidos, basta observar a falta de informação sobre os refugiados que ainda persiste.

Ressalta-se que os refugiados se encontram em situação de vulnerabilidade e que, a cada notícia de novos confrontos, é preciso que sejam ouvidos e abraçados pela humanidade, pois são vítimas de diversos níveis de violência, a qual é gerada, em grande parte, pela intolerância e ganância de poucos, mas poderosos.

Há que se destacar que a responsabilidade estatal, a nível internacional, sobre a questão dos refugiados ocorre no momento em que se compromete a assegurar o cumprimento de direitos e garantias reconhecidas como universais, e em que se torna um potencial local de acolhida para aqueles que não tiveram estes direitos protegidos em seu local de origem.

A solidariedade internacional preconiza a proteção dos Direitos Humanos, independentemente do local em que o sujeito esteja, e, no caso de grupos

vulneráveis, como os refugiados, a ação conjunta dos Estados em prol dos refugiados possibilita que aqueles que são vistos como “estranhos” aos locais, possam gozar da igualdade prevista nas normas jurídicas, como aponta Lafer (2009, p.16):

A sistemática internacional contemporânea da proteção das minorias tem contribuído, na medida em que é bem-sucedida, para aprimorar a convivência entre grupos populacionais heterogêneos, dentro do âmbito dos Estados, e representa, na linha da reflexão de Hannah Arendt, uma proposta válida, em situações específicas onde existam minorias, de construir a igualdade através da lei e por meio da organização da comunidade política.

Boechat (2014, p. 64) destaca que tanto a Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, o Protocolo de 1967, quanto à Declaração de Cartagena de 1984 são *Soft Laws*, ou seja, normas que não possuem sanção, e por isso, não são de natureza cogente. No entanto, destaca-se que os princípios por elas trazidos são de natureza *Jus Cogens*, como esclarecido na seção 1.5, e no entendimento adotado neste trabalho. Isso porque, em que pese estejam dispostas em um tratado de caráter de *Soft Law*, os princípios em si são considerados *Jus Cogens*.

Ao assumir o compromisso proteger refugiados, através dos princípios, o Estado Brasileiro compromete-se também em dispor de meios para promover o bem-estar dos refugiados que aqui se encontram. Porém, de fato, a violação de qualquer destes dispositivos, em que pese caracterize violação a Direitos Humanos e possa ensejar denúncias aos sistemas internacionais de proteção a Direitos Humanos, não está vinculada a uma sanção direta, e por isso, dá margem para as omissões constatadas neste trabalho por parte do Estado Brasileiro, como alude Boechat (2014, p. 64):

São instrumentos de extrema importância e norteadores das políticas públicas migratórias, mas por não possuírem força cogente, são consideradas como soft law, e por isso ignoradas por seus signatários e por outros Estados que se omitem em efetivar os compromissos.

Em que pesem as ponderações da autora, o que se observa, incontestavelmente, é que a realidade dos refugiados no Brasil é precária e configura violações a direitos básicos e que acarretam na marginalidade destes sujeitos perante o restante da comunidade. A situação dos refugiados muito se assemelha à parcela mais carente da população brasileira, que também se vê a

margem da sociedade, abastecido de políticas públicas precárias e sem perspectiva de melhora.

Assim como aponta a Constituição Federal, artigo 5º, caput, que todos devem ser tratados de forma igualitária, busca-se, acima de tudo, igualdade. Sejam nacionais e migrantes, econômicos ou refugiados, todos merecem condições melhores que as oferecidas hoje para construir suas vidas e seguirem suas jornadas.

Quando Derrida (2003, p. 39) aborda a relação Estado-hospedeiro e estrangeiro-hóspede, o autor menciona a hospitalidade política generosa, que não limita as suas ações apenas a um discurso político, e sim, ações concretas. Estas ações concretas se dão, atualmente, por meio de políticas públicas, mencionadas exaustivamente no decorrer do trabalho e principalmente, neste tópico.

A atuação do Estado ficou limitada a “a dimensão da política de regulação imigratória, ao criar instituições e regras sobre o estatuto de refugiado e os critérios para admissão territorial” (MOREIRA, 2012, p. 269) e na fase da implementação de políticas, estagnou-se.

Percebe-se que a atuação do Estado Brasileiro está muito mais ligada a um discurso político do que no interesse real pela causa dos refugiados. A mudança no paradigma dos refugiados no Brasil ocorrerá quando forem superados os obstáculos apontados no âmbito interno, e quando, a nível internacional, a adoção de tratados e convenções que versem sobre Direitos Humanos não caracterizar apenas um ato de política externa, e sim, um engajamento a causa humanitária.

A disparidade entre o que a previsão legal dispõe e realidade no Brasil não é percebida somente com o tema dos refugiados. Este abismo só será superado a partir da tomada de consciência por todos os envolvidos, de que não basta apenas a elaboração de regras e normas jurídicas sobre um tema, e sim, a articulação de todos os atores, estatais e não-estatais, em prol do bem da comunidade e da melhoria das condições de vida. Esta atuação proporcionará que, não apenas dos refugiados, mas todos que se encontram no Brasil, passem a gozar dos direitos e garantias que os tratados, as convenções e a Constituição Federal dispõem.

CONCLUSÃO

Uma efetiva proteção dos refugiados demanda a interpretação das normas jurídicas sob o prisma da proteção global dos Direitos Humanos. Nesse sentido, o desafio que se estabelece hoje diz respeito sobre como incorporar preceitos de Direitos Humanos, internacionalmente estabelecidos, ao direito interno. O direito internacional dos refugiados, como ramo do direito humanitário, nada mais quer do que proteger, a esta parcela da população mundial, vítima de diversas violações, os direitos e garantias que possuem diante da vulnerabilidade que os afligem.

Por essa razão, foi elaborada a Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, o Protocolo de 1967, e a Declaração de Cartagena de 1984, instrumentos normativos internacionais de grande relevância na proteção dos refugiados no mundo, e nos quais o Brasil se tornou signatário. A partir do momento em que firmou o compromisso, através dos tratados e convenções internacionais mencionados e, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a ter a dignidade humana como fundamento do Estado Democrático de Direito e como princípio que rege suas relações internacionais.

No plano internacional, o país passou a figurar como um local de acolhida em potencial, e ao ratificar o Estatuto dos Refugiados em âmbito interno, por meio da Lei 9.474/97, obrigou-se a receber os refugiados no país e garantir sua integração local e reassentamento da melhor forma possível.

Infelizmente, em que pese todos os textos legais mencionados apontarem para uma hospitalidade absoluta, formal e material, o que se tem como política nacional aos refugiados estacionou-se na legalidade, tratando-se apenas de uma hospitalidade formal, não se assemelhando em nada com os objetivos traçados pelo Direito Internacional dos Refugiados.

A Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, bem como a Declaração de Cartagena de 1984 são considerados *Soft Law*, conceituados como textos desprovidos de caráter jurídico em relação aos signatários, diferentemente das normas *jus cogens*, que são normas imperativas, como os princípios que estes tratados trazem como mencionados no capítulo 01.

Acreditamos que, pela ausência de sanções se descumpridas as normas estabelecidas nestes tratados e convenções internacionais, as omissões por seus

signatários se tornam frequentes, como ocorreu por parte do Estado Brasileiro, que se comprometeu em efetivá-las no âmbito interno.

A realidade dos refugiados no Brasil é muito diferente do que se idealizou no campo formal. E isso se deve a diversos fatores, grande parte, atrelados à omissão estatal na proteção dos direitos e garantias dos refugiados.

O estigma que cerca os refugiados, vinculados à violência, ao terrorismo e à pobreza, também inviabiliza a sua integração no Brasil e potencializa a discrepância existente entre a realidade dos refugiados e o que dispõem as normas legais. Isso porque não é incomum a associação da figura do refugiado com atos de violência e vandalismo. No entanto, é a manutenção desta visão xenofóbica que configura uma violência, de caráter simbólico, e colide com as diretrizes mencionadas neste trabalho: a dignidade, hospitalidade, solidariedade e a tolerância, tão necessárias para a inserção do refugiado no local de acolhida.

A título de políticas públicas voltadas exclusivamente às demandas dos refugiados, verifica-se que não existem, atualmente, políticas nacionais neste sentido. Esta é a principal conclusão que se obteve neste trabalho, através do levantamento efetuado, por meio de acesso aos relatórios disponibilizados pelo ACNUR e pelo CONARE, bem como outros trabalhos acadêmicos sobre o tema.

A ausência de políticas que atendam as demandas essenciais dos refugiados tem por consequência a violação a diversos direitos sociais garantidos constitucionalmente, como educação, saúde, moradia e trabalho, e impossibilita a sua integração local, solução durável apontada pelo ACNUR para a problemática dos refugiados. Não há, sequer, uma política pública que implemente o ensino da língua portuguesa a solicitantes e refugiados a nível nacional.

A violação destes direitos resulta no que se tem de concreto a respeito dos refugiados: uma realidade precária, onde os refugiados, embora tenham se afastado das violências que os trouxeram para cá, são vistos como seres invisíveis e excluídos socialmente.

A palavra-chave para que a realidade dos refugiados seja condizente com os dispositivos normativos encontrados no ordenamento jurídico pátrio e internacional é a autossuficiência. Esta consiste em condições mínimas para que os refugiados se desenvolvam economicamente (através do trabalho) e socialmente (dominando o idioma, acessando o sistema educacional e de saúde). Proporcionar aos refugiados

autonomia econômica e social são a principal forma de integrá-los de fato na sociedade.

Acreditamos que, em razão de ainda não termos uma política brasileira para acolhimento e a integração de refugiados, a realidade do refugiado no País é diversa em comparação do que prevê os textos legais, pois até o momento, as medidas adotadas pelo Estado Brasileiro ainda não concretizaram de forma eficaz a solução durável mais importante, que é a integração local.

A política nacional para apátridas, migrantes e refugiados, mencionados na nova Lei de Migração, deverá vir acompanhada de ferramentas e soluções novas, acrescentando novos mecanismos de integração local. Vale ressaltar que a inserção de novas culturas é importante para o desenvolvimento de toda a sociedade. Ao resgatar na história brasileira, a chegada de migrantes foi essencial para que o Brasil se desenvolvesse economicamente no início do século XX. O mesmo pode ocorrer se valorizados o capital social que os refugiados têm a oferecer.

Fronteiras são linhas imaginárias traçadas para que politicamente sejam determinados os limites para o exercício da soberania de cada Estado. Mas antes da soberania estatal e destas linhas imaginárias, há seres humanos que precisam que o mínimo seja garantido para que possam viver de forma digna.

Por meio deste trabalho, pretendeu-se demonstrar que, em que pese o Brasil seja referência no âmbito dos Direitos Humanos, por dispor de uma das mais avançadas legislações sobre o tema, a realidade dos refugiados no país é muito distinta. Ao Estado Brasileiro cabe oferecer oportunidades para que isso aconteça, e aos brasileiros, enxergar os refugiados não como rivais ou estranhos, e sim, como indivíduos que, assim como a grande maioria dos brasileiros, buscam aqui, condições de vida melhores, todos os dias, de forma digna e honesta.

O que se tem de real sobre os refugiados no Brasil, de forma unânime, e independente da legislação que verse sobre o tema, é a imensa vontade de reconstruir suas vidas e terem a chance de começar um novo capítulo em sua história, longe das causas que os fizeram fugir.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Note on international protection. [s. L.]: **Un High Commissioner For Refugees** (unhcr), 2015. Disponível em: <<http://www.refworld.org/type,UNHCRNOTES,,,55c1dacf4,0.html>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto Dos Refugiados**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2018.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2018.

ANNONI, Danielle (Org.). **Os novos conceitos do direito internacional**. Rio de Janeiro: Ed. América Jurídica, 2002.

ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Assis de. **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; BACK, Alessandra. **A Proteção Normativa Dos Refugiados Políticos na América Latina e no Brasil**. In: GEDIEL, José Antônio Peres, GODOY, Gabriel Gualano de. Refúgio e Hospitalidade. Kairós Edições, Curitiba, 2016.

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

_____. LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena**. Revista Forced Migration. Edição 35, julho de 2010. Disponível em <<http://www.fmreview.org/FMR35brasil.pdf>> Acesso em: 06 jan. 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

_____. **Globalização: As consequências humanas**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BAVARESCO, Agemir; OLIVEIRA COSTA, André. **Estatuto lógico da alteridade hegeliana**. In: Síntese – Rev. de Filosofia, Belo Horizonte: Faculdade Jesuíta, 38(120), 27-53, 2011. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/view/19695/0>> Acesso em: 02 jan. 2018.

BERNER, Vanessa Batista; GENOVEZ, Carolina. **Trabalho, Imigração e o Direito Internacional Dos Direitos Humanos**. In: Antônio Marcio da Cunha Guimarães, Eduardo Biacchi Gomes, Margareth Anne Leister. (Org.). Direito Internacional dos Direitos Humanos. Florianópolis: FUNJAB, 2013.

BIJOS, Leila. **O Direito Internacional e o Refúgio Político**. Revista CEJ, Brasília, Ano XVII, n. 61, p. 17-26. set./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/1749/1782>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. **A Era dos Direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOECHAT, Lorena Pereira Oliveira. **O sistema interamericano de Direitos Humanos e a migração forçada: perspectiva de complementaridade nas situações de refúgio e deslocamento interno**. Tese de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

BORGES, Rosa Maria Zaia; BRASIL, Paula Zambeli Salgado. **A (In)articulação Governamental nas Políticas Públicas Migratórias: Os Comitês Estaduais de Atenção a Refugiados e seu papel como agente de Consolidação de um sistema migratório no Brasil**. In: JUBILUT, Liliana Lyra, FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; Lopes, Rachel de Oliveira (Org.). Direitos Humanos e Vulnerabilidade em Políticas Públicas. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2017.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm> Acesso em: 11 fev. 2018.

_____. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm> Acesso em: 18 fev. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Resolução Normativa Nº. 3 de 22 de junho de 2016**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=44661-rces003-16-pdf&category_slug=junho-2016-pdf&Itemid=30192> Acesso em: 11 abr. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em Direito**. In “Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico”. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUTLER, Judith. **Precarious life: the powers of mourning and violence**. Londres: Verso, 2006.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **El desarraigo como problema humanitario y de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal**. In: Derecho internacional humanitario y temas de áreas vinculadas. Buenos Aires: Lexis Nexis Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003.

CARNEIRO, Wellington Pereira. **A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 Anos Depois**. In: SILVA, Cesar Augusto S. da (Org). Direitos Humanos e refugiados. Dourados: Editora UFGD, 2012.

_____; COLLAR, Janaina Matheus. **Reflexões sobre a Questão Racial e Refúgio no Sistema Brasileiro**. In: SILVA, César Augusto S. da (Org.). Direitos Humanos e refugiados. Dourados: Editora UFGD, 2012.

CASTLES, Stephen. **The International Politics of Forced Migration**. Development, v. 46 n. 3, p. 11-20, 2003.

CASTELLS. Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. Vol. 2. 3ª ed. O Poder da Identidade. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana. A Circulação Internacional de Pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CHIMNI, B.S. **The geopolitics of refugee studies: a view from the south**. Journal of Refugee Studies, p. 355-363, 1998.

_____. **International Refugee Law: a Reader**. New Delhi/ London: Sage Publications & Thousand Oaks, 2000.

CHUEIRI, Vera Karam; CÂMARA, Heloisa Fernandes. **Direitos Humanos em movimento: migração, refúgio, saudade e hospitalidade**. Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 36, 2014.

COENTRO, Luciana Unis. **Políticas Públicas e Gestão das Migrações Internacionais no Brasil: Uma reflexão sobre os migrantes qualificados**. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 11. ed. revista e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. Saraiva, 1983.

DALSOTO, Lucas Mateus; CAMATI, Odair. **Dignidade Humana em Kant**. Theoria – Revista Eletrônica de Filosofia. v.5, n.14, p.130-141, 2013. Disponível em: <http://www.theoria.com.br/edicao14/dignidade_humana_em_kant.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2018.

DANIEL, Juliana Maia Daniel. **Discrecionalidade Administrativa em Matéria de Políticas Públicas**. Disponível em: http://www.veirano.com.br/upload/content_attachments/16/Discrecionalidade_Administrativa_em_Materia_de_Politicas_Publicas_2011_original.pdf. Acesso em: 09 de mar. 2018.

DEL`OLMO, Florisbal de Souza. **Curso de Direito Internacional Público**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DERRIDA, Jacques. **Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade**. São Paulo: Escuta, 2003.

FISCHEL DE ANDRADE, J. H. **Direito Internacional dos Refugiados – Evolução Histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

FERREIRA, Ieda Duarte. **Os novos contornos mundiais e a questão dos refugiados: Entre a efetividade e a eficácia das posturas diante da realidade mundial**. Dissertação de Mestrado. Centro Universitário Salesiano de São Paulo, Lorena, 2009.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **As Normas Imperativas de Direito Internacional Público: Jus Cogens**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____; BENEDETTI, Andréa Regina de Moraes. **A visibilidade dos invisíveis e os princípios de proteção aos refugiados: notas sobre os acontecimentos recentes**. In: GEDIEL, José Antônio Peres, GODOY, Gabriel Gualano de. **Refúgio e Hospitalidade**. Kairós Edições, Curitiba, 2016.

GEDIEL, José Antônio Peres, GODOY, Gabriel Gualano de. **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

GIDDENS, Anthony. **O mundo na era da globalização**. Lisboa: Presença, 2000.

GODOY, Gabriel Gualano de. **Asilo e hospitalidade: sujeitos, política e ética do encontro**. 2016. 298 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

_____. O direito do outro, o outro do direito: cidadania, refúgio e apatridia. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 15, p. 54-79, 2016.

GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos Direitos Humanos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4, p. 1717-1737, 2017.

HAYDEN, B. What's in a name? The nature of the individual in refugee studies. In: **Journal of Refugee Studies**, v. 19, n. 4, p. 471-487, 2006.

HATHAWAY, James. **The Law of Refugee Status**. Canadá: Butterworths, 1991.

HAYDU, Marcelo. **A integração dos refugiados no Brasil**. In: RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto e ALMEIDA, Guilherme Assis (Orgs.). 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

HEGEL, Georg. W. Friedrich. **Enciclopédia das Ciências Filosóficas** – em compêndio. Vol. I – A Ciência da Lógica. Tradução de Paulo Meneses. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

HEHR, Cristiano. **O Direito internacional dos Refugiados** – História, desenvolvimento, definição e alcance. A busca pela efetivação dos Direitos Humanos no plano internacional e seus reflexos no Brasil. Dissertação de Mestrado. Centro Universitário Fluminense, Campos dos Goytacases, 2007.

HOLZHACKER, Vivian. **O Conceito de Refugiado no Direito Internacional**. In: JUBILUT, Líliliana Lyra, Amanda Allgayer ... [et al.] (Org.) Refugiados Ambientais. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 2017.

_____. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Trad. de Guido Antônio de Almeida. São Paulo: Discurso Editorial: Barcarolla, 2009.

JUBILUT, Líliliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: ACNUR & Editora Método, 2007.

_____. Melhorando a integração dos refugiados: novas iniciativas no Brasil. **Revista Forced Migration**. Edição 35, julho de 2010. Disponível em <<http://www.fmreview.org/FMR35brasil.pdf>> Acesso em: 06 jan. 2018.

_____; e MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. REMHU, **Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** [online]. 2014, v. 22, n. 43, p.11-33. ISSN 1980-8585. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004302>> Acesso em: 27 mar. 2018.

_____; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; Lopes, Rachel de Oliveira (Org.). **Direitos Humanos e Vulnerabilidade em Políticas Públicas**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2017.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Cia. das Letras, 2009.

LOPES, Cristiane Sbalqueiro. **A Atuação do Ministério Público do Trabalho em Matéria de Imigração e Refúgio**. In: GEDIEL, José Antônio Peres, GODOY, Gabriel Gualano de. Refúgio e Hospitalidade. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. **Non-refoument: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado**. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Assis de. O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. **Há Políticas Públicas para Crianças Refugiadas no Brasil?** In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; Lopes, Rachel de Oliveira (Org.). Direitos Humanos e Vulnerabilidade em Políticas Públicas. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2017.

MILESI, Rosita. (org.) **Refugiados: Realidade e Perspectivas**. São Paulo: Loyola, 2003.

_____; ANDRADE, César de. **Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil**. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. (Organizador). Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

_____, CARLET, Flavia. **Refugiados e Políticas Públicas**. In: SILVA, César Augusto Silva da. (Org.) Direitos Humanos e refugiados. Dourados: Editora UFGD, 2012.

_____; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **A solidariedade do refúgio no Brasil**. In: _____. SHIMANO, Maria Luiza (Coord.). Migrantes cidadãos. São Paulo: Loyola, 2001.

MOREIRA, Julia Bertino. **Refugees in Brazil: reflections on the local integration process**. REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, v. 22, n. 43, p. 85-98, 2014.

_____. **Política em Relação aos Refugiados no Brasil (1947-2010)**. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2012.

_____; BAENINGER, Rosana. **A integração local de refugiados no Brasil**. Revista Forced Migration. Edição 35, julho de 2010. Disponível em <<http://www.fmreview.org/FMR35brasil.pdf>> Acesso em: 06 jan. 2018.

MORÉZ, Francielli. **O refúgio e a questão da identificação oficial dos refugiados no Brasil**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 5, n. 5, 2009. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/228>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas.** Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

PATARRA, Neide; FERNANDES, Duval. **Políticas Públicas e Migração Internacional No Brasil.** In: CHIARELLO, LEONIR MARIO (coord.): Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México. New York: Scalabrini International Migration Network Inc. 2011.

PIOVESAN, Flávia. **O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados.** In: ALMEIDA, G. A. e ARAÚJO, N. O Direito Internacional dos Refugiados – uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 44-49.

_____. **Temas de Direitos Humanos.** 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** São Paulo: Saraiva. 2010.

PIM, Joám Evans. **Para a paz perpétua.** – Estudo introdutório. Tradução Bárbara Kristensen.– Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, São Paulo: Saraiva, 2006.

PITA, Agni Castro. **Direitos Humanos e Asilo.** In: MILESI, Rosita (Org.). Refugiados: realidade e perspectivas. Brasília: Loyola, 2003.

PONTES DE MIRANDA. **Tratado de direito internacional privado.** José Olympio: Rio De Janeiro, v. 1 – Fundamentos, Parte Geral, 1935.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário.** In: BARRETO, Luiz Paulo (Org.). Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

RODRIGUES, Viviane Mozine; SILVA, Augusto César Silva da. **O direito internacional dos refugiados: a práxis do reassentamento solidário.** In: VII CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO INTERNACIONAL, 2009, Anais de Evento. Curitiba: Juruá, p. 108-119, 2009.

_____. **Reassentamento e Integração Local:** as limitações institucionais e de políticas em relação aos refugiados palestinos em São Paulo. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2015.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios constitucionais.** Porto Alegre: Fabris, 1999.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade.** São Paulo: Editora USP, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SANTAMARÍA, Enrique. **La incógnita del extraño: Uma aproximación a la significación sociológica de la inmigración no comunitária**. Barcelona: Antropos editorial, 2002.

SCAGLIA, Geisa Santos. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. Itajaí -SC: UNIVALI, 2009. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Geisa%20Santos%20Scaglia.pdf>>. Acesso em:

SEVERO, Fabiana Galera. **O procedimento de solicitação de refúgio no Brasil à luz da proteção internacional dos Direitos Humanos**. In: Revista da Defensoria Pública da União, Brasília, 2015.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. Volume 01. São Paulo: Atlas, 2002.

SILVA, César Augusto Silva da. (Org.) **Direitos Humanos e refugiados**. Dourados: Editora UFGD, 2012.

_____. **A política brasileira para Refugiados (1998-2012)**. 2013. 301f. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

_____; RODRIGUES, Viviane Mazine. **Refugiados: Os Regimes Internacionais de Direitos Humanos e a Situação Brasileira**. In: SILVA, Augusto César Silva da. (Org.) **Direitos Humanos e refugiados**. Dourados: Editora UFGD, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, ano 8, n.16, p. 20-45, 2006.

TURCATTO, Jair André. A solidariedade como um postulado da razão comunicativa e da ética do discurso. **Thaumazeis: Revista Online de Filosofia**, v. 3, n. 6, p. 50-68, 2010.

UBER, Francielle. **O Estado Diante da Questão dos Refugiados**. In: SILVA, Augusto César Silva da. (Org.) **Direitos Humanos e refugiados**. Dourados: Editora UFGD, 2012.

VAINER Carlos B. **Estado e Migração Internacional no Brasil: da Imigração à emigração**. In: PATARA, Neide Lopes (coord). **Emigração e Imigração Internacional no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: FNUAP, 1995, 39-52.

VARGEM, Alex André. Anistia para refugiados clandestinos no Brasil. **Revista Forced Migration**. Edição 35, julho de 2010. Disponível em <<http://www.fmreview.org/FMR35brasil.pdf>> Acesso em: 06 jan. 2018.

VOUTIRA, Eftihia & DONÁ, Giorgia. **Refugee Research Methodologies: Consolidation and Transformation of a Field**. *Journal of Refugee Studies*, 20 (2), Oxford: Oxford University Press, jun. 2007, 163-171.

WALZER, Michael. **Da tolerância**. trad. Almiro Pisetta. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ZAMBAM, Neuro José; DE AQUINO, Sérgio R. Fernandes. **Tolerância**: reflexões filosóficas, políticas e jurídicas para o século XXI. Revista da AJURIS. V. 42, n. 137, p. 365-386, 2015.