

O PEDIDO DE REFÚGIO NO BRASIL E O CONTEXTO ATUAL DOS REFUGIADOS¹

THE APPLICATION FOR REFUGE IN BRAZIL AND THE CURRENT CONTEXT OF REFUGEES

João Vítor Lopes AMORIM²

Ana Paula Bagaiolo MORAES³

ISSUE DOI: 10.21207/2675-0104.2019.914

RESUMO

O refúgio representa uma classificação de pessoas às quais são atribuídos direitos específicos ao seu acolhimento em território diverso daquele em que são naturais, observada a presença de perseguições e violação de direitos humanos. Nesse contexto, o Brasil demonstra-se um Estado inovador com relação à legislação positivada sobre o tema. Contudo, a prática cotidiana demonstra que tão somente a presença de direitos positivados não é suficiente para o devido acolhimento desses migrantes forçados. Com o aumento anual do recebimento de refugiados, é clara a necessidade de melhor estruturação de políticas públicas para a sua integração social, convocando a Administração Pública a manifestar-se sobre a questão.

Palavras-chave: Refúgio. Deslocamento forçado. Lei de Migração. Políticas públicas.

¹ O presente artigo sintetiza a monografia de conclusão da pesquisa, realizada para o Programa Interno de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC 2018-2019) da Faculdade de Direito de Franca (FDF), Franca/SP.

² Discente da Faculdade de Direito de Franca (FDF), Franca/SP. Bolsista do Programa Interno de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC 2018-2019).

³ Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2018), Mestre em Direito Internacional pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2011), Especialista pela Fundação Armando Álvares Penteado em Direito do Agronegócio (2010) e Graduada pela Faculdade de Direito de Franca (2008). Atualmente é professora e atua nas áreas de Direito Civil (com ênfase em Parte Geral, Obrigações, Família e Sucessões) e Direito do Agronegócio, com projeto de pesquisa sobre os impactos do RenovaBio na região de Ituverava/SP pela Faculdade Dr. Francisco Maeda (FAFRAM).

ABSTRACT

Refugees represent a class of individuals to whom specific rights related to hosting in a foreign country are attributed. In this context, Brazil resonates as an innovative State regarding its legislation about the subject. However, the experienced reality proves that ensuring rights without affirming its efficiency is not enough to promote an appropriate hosting environment. As the reception of refugees annually grows, the necessity for better public policies regarding social integration becomes clear, summoning the Public Administration to express its goals for solving migration problems.

Keywords: *Refuge. Forced displacement. Migration Law. Public policies.*

1 INTRODUÇÃO

É notória a existência de conflitos na História humana, ainda que se façam existir na forma de guerras ou perseguições políticas, religiosas, filosóficas e étnicas. Esses conflitos, frequentemente, resultam na opressão de grupos minoritários, bem como na violação generalizada dos direitos humanos.

Diferentemente de como fazem parecer os meios de comunicação cotidianos, a migração forçada é um fenômeno datado, diretamente proporcional à presença dos referidos conflitos, visto que, nesse cenário, os migrantes buscam abrigo em Estados nos quais as consequências de tais desordens são menos perceptíveis.

Nesse sentido, a questão do refúgio apresenta-se como um tema atual de grande relevância, observada sua íntima conexão com perseguições presenciadas nos diversos Estados do globo. Os refugiados, dessa forma, representam as pessoas que, devido ao fundado temor de perseguição ou violência em seus países de origem, passam a não enxergar alternativa senão o deslocamento para outro território, a fim de terem garantidos seus direitos fundamentais.

Consequentemente, a relevância do tema tratado é estabelecida de maneira explícita: o Brasil é responsável pela atração de um grande contingente de refugiados para o seu território, ainda que os receba em menor quantidade em comparação com outros Estados localizados em centros de grande fluxo.

Tão logo foi percebida a gravidade da questão, a comunidade internacional, por intermédio da Organização das Nações Unidas, buscou pela criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Uma Secretaria Especializada da ONU, o ACNUR foi incumbido da responsabilidade de formular um documento que explicitaria uma definição precisa de “refugiado”, bem como os direitos garantidos a essas pessoas. Dessa forma, foi redigida a Convenção Relativa ao Estatuto dos

Refugiados de 1951, considerado o principal guia para o tratamento de refugiados nos diversos territórios por assegurar o direito de procurar refúgio em outro Estado, usufruindo dessa condição.

Inaugurando o sistema de proteção aos refugiados da América Latina, a Declaração de Cartagena, elaborada em 1984 durante um colóquio sobre a Proteção Internacional dos Refugiados, é outra importante legislação utilizada na questão em pauta. No contexto brasileiro, a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (Estatuto dos Refugiados brasileiro), criada sob os moldes do documento de Cartagena, tem a função de delimitar a categoria dos refugiados no país. Recentemente, ainda, constata-se o início da vigência da Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), considerada um grande avanço em relação à situação do estrangeiro em território brasileiro, bem como uma inovação em se tratando da legislação internacional atual. A aclamação percebida advém do fato de que a nova lei deixa de lado os paradigmas estabelecidos pelo Regime Militar brasileiro, no revogado Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815 de, 19 de agosto de 1980), em relação à extrema segurança das fronteiras, praticamente ignorando os direitos humanos dos migrantes. Passa o estrangeiro, dessa forma, a ser considerado alguém que, interessado, pode participar da construção da sociedade brasileira.

Nesse ínterim, o presente trabalho visa conceituar as principais definições relacionadas ao refúgio, bem como apresentar, sob uma perspectiva crítica, quais as legislações vigentes a respeito da questão, a fim de se responder se as normas e políticas concernentes aos refugiados são plenamente eficazes em território brasileiro, satisfazendo os direitos básicos desse grupo. Portanto, os métodos utilizados para formulação do presente trabalho são a pesquisa de referência bibliográfica crítica, a pesquisa quantitativa e a pesquisa documental, através de informações obtidas na legislação brasileira e estrangeira, artigos publicados, bem como notícias de jornais e periódicos referentes ao tema.

2 A MIGRAÇÃO: CLASSIFICAÇÃO E CAUSAS GERAIS

A migração não é um fenômeno novo, como podem fazer parecer as notícias dos telejornais ou da *internet*, mas uma realidade humana datada de tempos primordiais. Essa, no entanto, é fortemente influenciada pelo fenômeno da globalização, que faz parecer mais fácil a vida em outro Estado que não o de origem do migrante.

Em relação à perspectiva do migrante, deve-se considerar a decisão de deixar o país de origem, a viagem em si, a chegada ao destino, a permanência com expectativa de direitos, o envio de capital para os familiares que permaneceram no Estado natal e muitas outras situações decorrentes desse deslocamento. Para aqueles que decidem migrar, o momento da partida é determinante, uma vez encerrada a residência em sua pátria original, para a qual, muitas das vezes, se deseja retornar, mas sem haver certeza da possibilidade de retorno.

Todavia, constata-se que a gestão dos conflitos oriundos do deslocamento humano entre fronteiras deve ser tratada como uma das questões políticas de maior relevância do século XXI devido à sua complexidade. Tal afirmação tem embasamento observado o fato de que são divergentes as pretensões do migrante, que objetiva constituir moradia em um novo território, e o direito dos Estados de, arbitrariamente, decidir quem é apto a cruzar suas fronteiras. Além disso, ao receber um migrante em seu território, o Estado passa a legislar sobre pessoas que não são suas cidadãos por nacionalidade originária, o que significa acolher uma cultura diferente na área delimitada por suas fronteiras.

A migração em massa, dessa forma, é tema de extrema relevância, conforme explana Bauman:

[...] nosso “modo de vida moderno” inclui a produção de “pessoas redundantes” (localmente “inúteis”, excessivas ou não empregáveis, em razão do progresso econômico; ou localmente intoleráveis, rejeitadas por agitações, conflitos e dissensões causados por transformações sociais/políticas e subseqüentes lutas por poder)⁴.

Nesse contexto, destaca-se o papel transformador da economia, cultura, sociedade e política desempenhado pela migração nos países de origem e de acolhimento. De frente a um processo de adaptação a uma nova realidade, o migrante terá o sucesso de sua inserção garantido não só pelo esforço empreendido em fazer parte de uma nova cultura, mas também pelo modo como os nativos estarão dispostos a lidar com esse processo.

Estimativas atuais informam que o número de migrantes globais é da ordem de 244 milhões, ou 3,3% da população mundial. Ainda, desse contingente, 40 milhões são considerados deslocados internos e 22 milhões são refugiados. Considerado o total de migrantes, aproximadamente 10 milhões têm como destino os países Latino-americanos, enquanto os

⁴ BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. p. 9.

maiores receptores são os países da Europa (aproximadamente 75 milhões) e Ásia (aproximadamente 73 milhões)⁵.

Os conflitos armados e os Estados autoritários normalmente representam um conjunto de causas migratórias, uma vez que, nos territórios em que a política majoritária é intransigente e o governo perdeu ou nunca possuiu seus atributos democráticos, a presença de forças militares que combatem a oposição é intensa. Nesses casos, também é comum o surgimento de grupos armados paramilitares que, ao tentarem modificar a situação de seu país, colocam na linha de fogo dos combates a própria população local, que encontra na migração sua única possibilidade de sobrevivência. Certo é que, em qualquer das causas citadas, a circulação de pessoas gera novos desafios para os países de origem, sociedades locais ou regionais, comunidade internacional e, principalmente, para os migrantes e suas famílias.

Observando-se todo o exposto, deve-se inferir que o fenômeno da massificação das migrações

[...] envolve questões de direitos humanos, globalização dos mercados de trabalho, desenvolvimento econômico, fluxo de recursos, migração irregular e formação de grupos vulneráveis, onde se incluem os refugiados⁶.

No entanto, essa não é uma questão privativa da vontade dos Estados envolvidos, tendo em vista que também deve ser considerada uma questão de Direito Internacional por envolver o relacionamento político entre os diversos países dos quais os migrantes são oriundos e para os quais se destinam. Assim, a intensificação das formas de deslocamento espacial foi responsável pelo surgimento dos Tratados e Convenções Internacionais, mecanismos legais que, quando ratificados, passam a ser modelos para o tratamento desses indivíduos com base nos direitos humanos.

Contudo, não há como discutir o tema “migração” sem devidamente conceituá-lo. Portanto, será utilizada aqui a definição redigida pela Organização Internacional para as Migrações, na qual a migração faz referência à mobilidade das pessoas, nacional ou

⁵ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *World Migration Report 2018*. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf>. Acesso em: 16. abr. 2019.

⁶ SOLOMON e BORSCH apud LIMA, João Brígido Bezerra et al. *Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sócio demográficos dos refugiados (1998-2014)*. Brasília: Ipea, 2017. p. 24. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Refugio_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 13. abr. 2019.

internacionalmente, “[...] independentemente da extensão, da composição ou das causas; incluindo a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos”⁷. Dessa forma, o processo migratório envolve tanto a emigração, “abandono ou saída de um Estado com a finalidade de se instalar noutro”⁸ e a imigração, na qual “estrangeiros se deslocam para um país, a fim de aí se estabelecerem”⁹.

Pode-se argumentar ser essa uma definição generalista, que agrupa todo o contingente de migrantes em uma só pretensão migratória. No entanto, a complexidade do fenômeno exige que sua análise seja realizada de duas formas: uma mais geral, para melhor reflexão sobre os diversos fatores migratórios atuais que proporcionam a massificação do deslocamento hoje depreendida, e uma mais específica, observando, caso a caso, os fatores que influenciaram na decisão do migrante pelo deslocamento. O estudo e análise de uma só das formas citadas deve ser considerado incompleto quando não abordar a outra.

Devido a isso, os migrantes, no cenário migratório, são classificados de acordo com os motivos que os levaram ao deslocamento, e também pelo modo como esse ocorreu. Dessa forma, as categorias mais básicas definidas pela Organização Internacional para Migrações são as dos migrantes forçados, espontâneos, laborais, regulares e irregulares¹⁰, sendo que, no presente trabalho, a migração forçada representa o objeto de estudo.

Em conformidade com as considerações realizadas anteriormente, as migrações não podem ser entendidas como decisões unilaterais ou fenômenos randômicos em desconexão do contexto social no qual o indivíduo habita; muito menos compreendidas, isoladamente, pelas perspectivas econômicas dos países de origem e destino. Sua análise deve apreendê-las como parte de um complexo e abrangente processo histórico-social, no qual a vontade do indivíduo que se desloca tem alta consideração.

É a partir dessa característica, a voluntariedade, que podem ser determinadas as mais importantes das classificações entre os migrantes: a migração espontânea e a migração forçada. Tal afirmação se baseia no fato de que, os deslocados forçados, ao serem dessa forma reconhecidos,

⁷ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). Direito Internacional da Migração. *Glossário sobre migração*. Genebra, Suíça: Organização Internacional para as Migrações, 2009. p. 40. Disponível em: <<http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em: 13. mai. 2019.

⁸ Id. Ibid. p. 24.

⁹ Id. Ibid. p. 33.

¹⁰ Id. Ibid. p. 7.

receberão proteção especial dos Estados de trânsito e de acolhimento, devido à precariedade de sua situação; enquanto os deslocados voluntários deverão, necessariamente, procurar formas de regularização de sua estadia para que não sofram medidas restritivas.

A modalidade forçada ou involuntária de migração, no entanto, é causada por crises humanitárias, como fuga de conflitos armados, desastres naturais ou provocados pela ação do homem bem como perseguições políticas, religiosas e raciais¹¹. Dessa forma, percebe-se a delicadeza da questão: o migrante se desloca não por sua simples vontade, mas devido a uma necessidade, ao perceber que deixar seu país de origem é a alternativa mais palpável para manter assegurados seus direitos próprios e de seus familiares.

Aqui encontra-se a relevância do tema, dado que, devido às graves violações de seus direitos percebidas em seus Estados de origem, tais pessoas se deslocam em busca de acolhimento em outros Estados que possam lhe garantir seus direitos mais comezinhos.

Para tanto, a definição oficial, adotada pela OIM para o termo “migração forçada”, é a seguinte:

Termo geral usado para caracterizar o movimento migratório em que existe um elemento de coacção, nomeadamente ameaças à vida ou à sobrevivência, quer tenham origem em causas naturais, quer em causas provocadas pelo homem (por ex., movimentos de refugiados e pessoas internamente deslocadas, bem como pessoas deslocadas devido a desastres naturais ou ambientais, químicos ou nucleares, fome ou projetos de desenvolvimento)¹².

Ainda, dentro da categoria de migrantes forçados, encontram-se os refugiados: indivíduos que, diante de uma situação de perseguição ou extrema violação de direitos humanos, encontram-se obrigados a deixar seus países de origem a fim de preservar sua vida e integridade, bem como de seus familiares. Portanto, na busca de soluções para os indivíduos refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados foi incumbido da responsabilidade de formular uma Convenção entre os países de maior influência, denominada Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em 1951. Nesse documento, encontra-se redigida a definição clássica de “refugiado”, qual seja:

¹¹ BERNER, Vanessa Batista; PARREIRA, Carolina Genovez. Trabalho, Imigração e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: GUIMARÃES, Antônio Márcio da Cunha; GOMES, Eduardo Biacchi; LEISTER, Margareth Anne (org.). *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. 1. ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 293.

¹² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM), op. cit., p. 41, nota 4.

Artigo 1º. 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 ele¹³.

Posteriormente, a Convenção passou pela atualização fornecida pelo Protocolo de 1967, com a novidade de abranger novos fluxos de refúgio, sem a anterior restrição de data e espaço geográfico. Atualmente, ambos os documentos são considerados os principais instrumentos de legislação internacional a ser utilizados como guia para o tratamento de refugiados nos diversos territórios por assegurar, a qualquer pessoa, o direito de procurar refúgio em outro Estado e dele usufruir.

É interessante demonstrar o parecer redigido pela Organização das Nações Unidas a respeito da questão do refúgio:

O refugiado não é apenas um estrangeiro em todo o lugar para onde vai, mas um “estrangeiro sem proteção”, nesse sentido, não possui nem a proteção do seu país [que muitas vezes é o agente de perseguição]. Sem a proteção do país de origem, o refugiado não goza de um status legal de proteção fundamentado no princípio da reciprocidade, como ocorre com os nacionais de Estados que mantêm relações diplomáticas estáveis. Os direitos conferidos aos cidadãos, em função de sua nacionalidade, são geralmente negados aos refugiados. O refugiado é uma anomalia no direito internacional, e frequentemente é impossível aplicar a eles as normas legais desenvolvidas para estrangeiros que recebem assistência das autoridades nacionais dos Estados de origem [tradução do autor]¹⁴.

Logo, pode-se abstrair que a questão dos refugiados é fortemente relacionada aos conflitos e guerras humanas, que terminam, muitas vezes, na perseguição de grupos minoritários e violação generalizada dos direitos humanos, impondo ao grupo prejudicado o deslocamento para buscar refúgio fora de seu país de origem. Ainda, refúgio e direitos humanos também se relacionam, observado que, na condição de ser humano, os direitos basilares dos refugiados devem ser defendidos, o que não ocorre,

¹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)*. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_do_s_Refugiados.pdf>. Acesso em: 15. mai. 2019.

¹⁴ UNITED NATIONS. *Communication from the International Refugee Organization to the Economic and Social Council*. UM Doc E/1392. July 11, 1949, p. 23.

tendo em vista que a violação dos direitos humanos é a maior causa de migrações forçadas, gênero do qual o refúgio é espécie.

3 OS REFUGIADOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

Promulgada em 24 de maio de 2017, a Lei 13.445¹⁵ tem como pretexto a garantia dos direitos dos migrantes, oferecendo a essas pessoas um suporte jurídico e social, com vistas a facilitar a integração local. Ao mesmo tempo, a Nova Lei de Migração determina formas mais eficientes de acolhimento de apátridas ou nacionais de outros países, que por motivos graves como violação de direitos humanos, conflitos institucionais ou desastres naturais podem solicitar visto temporário para estadia no Brasil. Os principais pontos que motivaram a atualização legislativa são os direitos e deveres dos migrantes, os tipos de vistos exigidos de estrangeiros para a entrada em território brasileiro, as condições de naturalização, a situação do emigrante brasileiro no exterior e também a tipificação do tráfico internacional de pessoas para fins de migração.

Observada a sua elaboração em conjunto com representantes da sociedade civil e organizações de defesa dos direitos humanos, como a Conectas Direitos Humanos, Missão Paz e Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, o texto legal foi, de forma geral, bem recebido. Tal fato resulta da forma como a legislação contempla princípios como a não-discriminação, o combate à homofobia e a igualdade de direitos entre os trabalhadores imigrantes e nacionais. Devido a isso, autores como Sidney Guerra consideram que “indubitavelmente a nova lei coloca o Brasil em posição de vanguarda nesta matéria, posto que defere aos imigrantes uma série de prerrogativas que até então eram conferidas apenas aos seus nacionais”¹⁶.

Contudo, na específica questão do acolhimento dos refugiados em território brasileiro, deve ser observado que Nova Lei de Migração é aplicada em caráter subsidiário ante a existência de outra norma que

¹⁵ BRASIL. *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: 23. jun. 2019.

¹⁶ GUERRA, Sidney. *A Nova Lei de Migrações no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos*. *Revista de Direito da Cidade*. v. 09, n. 4. p. 1.717-1.737.

destaca o Brasil em meio aos demais países: o Estatuto dos Refugiados brasileiro (Lei nº 9.474, de 1997¹⁷).

O Estatuto dos Refugiados brasileiro traz para a realidade do país os dispositivos do Estatuto dos Refugiados de 1951¹⁸ sob a influência da Declaração de Cartagena de 1984¹⁹, representando uma das primeiras legislações a abordar o tema na América Latina. Suas inovações se consolidaram através de uma parceria tripartite entre governo, sociedade civil e Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, que assumiram responsabilidade no acolhimento de refugiados; da criação do Comitê Nacional para Refugiados, órgão governamental responsável pela administração das solicitações de refúgio; e da adoção de uma definição ampliada de refugiado, acolhendo todas as pessoas que se deslocam motivadas por uma “grave e generalizada violação de direitos humanos”²⁰.

A Lei 9.474, de 1997, torna-se, portanto, destaque internacional ao tratar da questão de uma forma inédita, mais abrangente, servindo como modelo mundial de proteção. Suas principais disposições, em conformidade com Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, são elencadas:

1. A proteção internacional dos refugiados se assume como uma política de Estado.
2. Incorporação de uma definição de refugiado mais ampla.
3. Estabelecimento de um órgão colegiado para a determinação da condição de refugiado.
4. Participação de representantes da sociedade civil dentro do órgão nacional para a determinação da condição de refugiado.
5. Regulação dos direitos e obrigações dos refugiados, incluindo o direito ao trabalho para solicitantes de refúgio.
6. Assistência administrativa para os refugiados.
7. Busca de soluções duradouras e a participação do Brasil como país emergente de reassentamento²¹.

¹⁷ BRASIL. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 14. jun. 2019.

¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. op. cit. nota 10.

¹⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIAFOS. *Colóquio sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá e Declaração de Cartagena sobre Refugiados*. 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 26. mai. 2019.

²⁰ BRASIL. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 14. jun. 2019.

²¹ BARRETO, Luís Paulo Teles Ferreira. *Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio*. In: BARRETO, Luís Paulo Teles Ferreira (Org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 1. ed. Brasília: Acnur, Ministério da Justiça, 2010. p. 152. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil-A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf>>. Acesso em: 14. jun. 2019.

Em se tratando da definição de refugiado adotada, percebe-se uma correspondência com a definição clássica presente na Convenção de 1951²². Todavia, o Estatuto ultrapassa essa definição ao admitir, também, as disposições da Declaração de Cartagena, determinando que a generalizada violação de direitos humanos caracteriza fator de reconhecimento do status de refugiado. Tal fato demonstra uma consciência da responsabilidade internacional do país na forma de apresentar uma vontade política de proteger pessoas vítimas da inobservância dos direitos fundamentais. Nesse sentido:

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 encontra-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.²³

Fica, portanto, eliminada a necessidade exclusiva de comprovação do “fundado temor de perseguição”, adotado pelo Estatuto de 1951²⁴ (critério puramente subjetivo, que dificultava a concessão do refúgio), observado o critério objetivo de violação aos direitos humanos. Assim, o solicitante de refúgio pode comprovar a sua situação utilizando-se tanto do argumento subjetivo quanto do objetivo, sendo que, apresentando uma das justificativas, a outra é desnecessária.

Portanto, atribui-se ao Estatuto dos Refugiados brasileiro grande importância no justo e eficaz acolhimento daqueles que buscam refúgio, estabelecendo parcerias e adotando uma nova definição que visa a ampliação do reconhecimento do status de refugiado, garantindo sua justa inclusão como um dos textos normativos mais bem recebidos em se tratando da questão.

4 A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

Há muito tempo o Brasil é considerado um país que estimula a entrada de imigrantes em seu território, constatado que, em cada período

²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, op. cit., nota 15.

²³ BRASIL, op. cit., nota 17.

²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, op. cit., nota 15.

histórico, foram estabelecidas políticas específicas para a atração desses indivíduos, criando, por diversas vezes, expectativas de que aqui seria encontrado mercado favorável a uma alta empregabilidade e situações confortáveis de subsistência. A partir dessa imagem de um país acolhedor, somada ao fato de que os meios de comunicação do mundo globalizado permitem uma compreensão do modo de vida em outras sociedades, o Brasil, nas últimas décadas, observou um considerável aumento na recepção de imigrantes e refugiados.

Esses indivíduos, vítimas de situações que colocam em grande risco seus direitos fundamentais, buscam a migração como forma de prover sua subsistência, adentrando as fronteiras brasileiras com fim de solicitar a proteção oferecida àqueles que se enquadram à categoria de refugiado.

Dessa forma, a política migratória brasileira tem sua trajetória permeada por grandes avanços (como a própria Lei de Migração, o Estatuto dos Refugiados brasileiro e a assinatura da Convenção de 97 das Nações Unidas, que elenca os direitos dos trabalhadores e suas famílias), mas também retrocessos, principalmente referentes às práticas do regime ditatorial militar. Com relação a essas afirmações:

[...] é falso pensar que o Brasil não possui uma política migratória. Evidente que ele não possui uma política restritiva, de controle ostensivo de fronteira, como é o caso da Europa e dos Estados Unidos. No entanto, embora fragmentada, opaca e casuística, nossa política existe, e garante a mesma discricionariedade absoluta do Estado na época da ditadura²⁵.

Assim, faz-se necessário analisar os dados fornecidos pelo Ministério da Justiça com relação às solicitações de refúgio recebidas em território brasileiro. Para tanto, escolheu-se o recorte temporal representado pelos anos de 2011 a 2018, representativos da governança de dois ex-presidentes com pautas politicamente divergentes: Dilma Rousseff e Michel Temer.

²⁵ VENTURA, D. Política migratória brasileira é obsoleta e dificulta vida de estrangeiros. **UOL Notícias**. 03 de maio de 2014. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/opiniaao/coluna/2014/05/03/politica-migratoria-brasileira-deixa-estrangeiros-em-situacao-precaria.htm>>. Acesso em: 20. jul. 2019.

Tabela 1 – Solicitações de refúgio no Brasil – 2010 a 2018

<i>Ano</i>	<i>Solicitações de refúgio</i>	<i>Solicitações pendentes</i>	<i>Solicitações reconhecidas</i>	<i>Solicitações indeferidas</i>
2011	3.220	3.977	4.035	304
2012	4.022	9.685	4.284	402
2013	17.631	21.478	4.975	668
2014	28.385	48.217	4.262	169
2015	28.670	25.222	8.493	450
2016	10.308	...	9.552	879
2017	33.866	86.007	10.145	...
2018	80.057	161.057	11.231	888

Fonte: Tabela formulada pelo autor²⁶

Com base nos dados apresentados, pode-se descartar a hipótese de que o resultado da solicitação do refúgio é determinado por um viés político, posto que, de 2011 a 2015, período de governo da ex-presidente Dilma Rousseff, a média de 1.018 solicitações reconhecidas foi registrada, enquanto, no período de 2017 a 2018, quando governava o ex-presidente Michel Temer, foram deferidas 1.086 solicitações, número que representa a manutenção da quantidade de deferimentos. Dessa forma, observadas as tendências políticas divergentes de cada governo, percebe-se que os vieses vigentes não influenciam a decisão de concessão do refúgio.

As solicitações indeferidas também não corroboram a tese da influência do viés político nos pedidos dos refugiados, posto que, ainda que representem altos números quando comparadas com a quantidade de solicitações reconhecidas, o Ministério da Justiça explicita que a maioria delas se dá por desistência. A causa mais comum que determina a desistência das solicitações e seu consequente arquivamento é o descumprimento do disposto nas Resoluções 23²⁷ e 26²⁸ do CONARE, que determinam o arquivamento do pedido quando o solicitante permanece fora do território nacional por mais de 90 dias pelo período de um ano, naturaliza-se brasileiro ou falece durante o processo.

É digno de nota que, entre os anos de 2014 e 2015, o total de solicitações pendentes de análise apresentou uma drástica redução, baseada

²⁶ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Refúgio em números*. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em: 20. jul. 2019.

²⁷ CONARE. *Resolução Normativa nº 23, de 30 de setembro de 2016*. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=333646>>. Acesso em: 21. jul. 2019.

²⁸ CONARE. *Resolução Normativa nº 26, de 29 de março de 2018*. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=358753>>. Acesso em: 21. jul. 2019.

em um requerimento do Alto Comissariado para que o CONARE acelerasse o procedimento, tendo em vista o grande número de refugiados sírios trespassando as fronteiras nacionais à época. Dessa forma, diminuiu-se a quantidade de questionários e documentos necessários durante o processo de concessão de refúgio, ao mesmo tempo que entrevistas unificadas passaram a ser realizadas, com a presença de diferentes autoridades, o que evitava a realização de novas audiências. Todavia, os mesmos números demonstram os limites de capacidade de resposta legal e operacional referente à questão do refúgio, visto que, até 2018, 161.057 solicitações estavam em trâmite no CONARE, sem resposta definitiva²⁹.

O Comitê Nacional para Refugiados é o órgão brasileiro responsável pela análise das solicitações de refúgio recebidas, exercendo assistência humanitária ao coordenar e orientar ações de proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados. Criado na promulgação da Lei 9.474, de 1997, sua atuação recebe auxílio do ACNUR ao decidir os meios mais adequados para a proteção desses indivíduos. Seu Comitê é composto por membros do Ministério da Justiça, das Relações Exteriores, do Trabalho e Emprego, da Saúde e da Educação, bem como a Polícia Federal, Cáritas Arquidiocesana e ACNUR. O fato mais importante que influi na demora na análise das solicitações e o consequente alto número de processos pendentes é a quantidade de funcionários que a realizam: são apenas 14, que exercem um trabalho não remunerado, em meio aos 161.057 pedidos acumulados até o ano de 2018³⁰. Portanto, ainda que comparado com outros Estados que recebem contingentes muito maiores de refugiados, como Turquia e Canadá, o Brasil se configura como um país que tem dificuldade em administrar essa questão.

Com relação ao fluxo migratório presenciado no Brasil, portanto, há que se considerar o local privilegiado ocupado pelo país no cenário socioeconômico internacional, que o torna, certamente, um polo de atração de migrantes. Essas pessoas passam a criar, através do que observam nos meios de comunicação, a imagem de um país apto a recebê-las, ainda que consideradas as taxas de violência e desigualdade social presenciadas. No entanto, por outro lado, os nacionais não se encontram preparados para conviver com culturas diferentes, apoiando a chegada de migrantes em tempos de harmonia e crescimento econômico “[...] quando tendem a

²⁹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Refúgio em números*. 4. ed. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em: 20. jul. 2019.

³⁰ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global trends – forced displacement in 2018*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>>. Acesso em: 20. jul. 2019.

ocupar posições desprezadas pelos nacionais, mas, em tempos de crise e dificuldades, tendem a ser vistos como culpados pelos problemas cotidianos vivenciados no interior dos estados”³¹.

Já os fluxos migratórios de crise, representados pelos deslocamentos forçados e situações de refúgio, ao tomarem uma proporção global, onde ficam mais expostas as desigualdades entre nações e os choques culturais, passam a gerar graves consequências. A evidenciação dos trespasses irregulares de fronteiras e da situação das pessoas que o realizam se transforma em “xenofobia, controle rígido das fronteiras, preconceito estimulado pela mídia, criminalização dos movimentos migratórios, acolhimento precário dos estrangeiros e privação dos direitos humanos”³².

Não se pode deixar de considerar, ao mesmo tempo, que os recentes resultados das eleições presidenciais e membros do Congresso Nacional de 2018 indicam a instauração de um governo de caráter mais conservador, e até mesmo retrógrado, em alguns aspectos. É possível que muitas das políticas conquistadas até o momento sejam desmontadas por meio de extinção dos Ministérios a que estão atreladas, entraves propositalmente proporcionados aos órgãos migratórios e nomeação, para cargos responsáveis pela questão migratória, de administradores incapacitados ou que visem restrições nos direitos dos migrantes e refugiados. Tais medidas contribuiriam muito para a precarização da situação de refúgio, posto que, ainda que a solicitação não seja influenciada pela política vigente, o acolhimento e a integração são.

Nesse sentido, uma das recentes decisões do atual presidente Jair Bolsonaro em conjunto com o Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo refere-se à revogação da adesão do Pacto Global pela Migração³³, formador de uma estrutura de cooperação internacional para a solução dos problemas derivados da questão geral da migração, através de fornecimento de serviços básicos para migrantes, diminuição dos fatores que originam o deslocamento, assegurar a documentação adequada para os migrantes e reduzir as vulnerabilidades da migração. A revogação foi justificada pelos representantes do governo como uma tratativa da questão

³¹ MENEZES, Lena M. Movimentos e políticas migratórias em perspectiva: um balanço do século XX. In *Migrações internacionais – Contribuições para políticas*. CNPD: Brasília, 2001.

³² CALEGARI, Marília. Migração de crise: refúgio e família no Brasil. In *Anais XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais: População, governança e bem-estar*, 24 a 28 de nov. 2014. São Pedro, SP: ABEP, 2014.

³³ OLIVEIRA, Eliane. Governo Bolsonaro confirma saída de Pacto Global para a Migração. *O Globo*. 08. jan. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/governo-bolsonaro-confirma-saida-de-pacto-global-para-migracao-23356347>>. Acesso em: 01. ago. 2019.

migratória de acordo com a soberania de cada país, conceito ultrapassado quando se trata das relações internacionais e cooperação entre Estados.

Percebe-se, dessa forma, não haver uma priorização, por parte do atual governo, da adoção de medidas que contribuam para a melhor tratativa da questão migratória e do refúgio, o que permite a disseminação de desinformação entre os nacionais, dificultando o acolhimento das pessoas recebidas em território brasileiro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conformidade com as teses anteriormente expostas, observa-se que a migração é um direito inerente ao cidadão de qualquer Estado, de forma que deve ser assegurada a todos que por ela optem, ainda que de maneira voluntária ou forçada, um local e condições adequadas para uma vida na qual os direitos inerentes à pessoa humana sejam respeitados.

Contudo, muitas vezes essas condições não são observadas, visto que, além do desgaste causado pela travessia entre territórios, os migrantes, ao adentrarem outra nação, ainda têm um longo caminho a percorrer até se adaptarem à nova sociedade que passam a fazer parte. Um dos grandes entraves para que essa transição ocorra de forma branda é representada pela receptividade da população, que pode apresentar dificuldades em aceitar e compreender as condições daquele migrante com quem passa a compartilhar o território. O desafio, então, passa a ser a instituição de uma solidariedade entre grupos até o momento estranhos, na forma de uma cidadania democrática.

Com a chegada dos imigrantes, também pode-se perceber uma intensificação dos problemas sociais dos países de destino e acolhimento, que, quando já deficientes no fornecimento de educação, saúde, saneamento básico e outros serviços necessários para a convivência humana saudável, tornam o migrante ainda mais estigmatizado ao buscar pela obtenção desses direitos.

Nesse sentido, a utilização de políticas públicas praticadas por todos os atores sociais, contribui para a diminuição desses atritos e desigualdades, a fim de que migrantes possam ser inseridos efetivamente na sociedade que passam a compor, ao mesmo tempo que permite aos nacionais a utilização de todas as benesses proporcionadas pela multiculturalidade e troca de experiências que podem ser proporcionadas. São as políticas públicas responsáveis pela assistência necessária que

garante que o migrante não mais apenas sobreviva na sociedade do país de destino, mas passe a coexistir em harmonia com o restante dos habitantes locais.

Conforme defende Maria Paula Dallari, as políticas públicas são definidas como:

Programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados³⁴.

Consequentemente, evidencia-se o forte papel representado pelas políticas públicas no Estado Democrático de Direito, incitando as finalidades desse para a observância dos direitos sociais e individuais, para que se preserve a liberdade, segurança e bem-estar. Tais políticas se tornam palpáveis, na realidade, por meio de mudanças na legislação vigente, campanhas publicitárias, esclarecimentos prestados pelos chefes de governo ou seus representantes, programas públicos, decisões judiciais vinculantes ou que formalizam precedentes, determinando um processo dinâmico em sua aplicação, na qual ações se baseiam no retorno obtido.

Tratando-se da questão dos refugiados, as principais ações voltadas ao acolhimento atualmente praticadas no Brasil são administradas pelo ACNUR ou organizações não governamentais, que se empenham para que a integração possa ocorrer da melhor maneira possível. Como exemplo, pode ser citado o programa de “adoção de refugiados” promovido pela Fraternidade Sem Fronteiras, ONG que atua no acolhimento de venezuelanos³⁵. A organização possibilita o contato entre os “adotantes” e refugiados, de forma que os primeiros custeiem, inicialmente, alimentação, transporte e aluguel, ajudando, ainda, na busca de ofertas de emprego em cidades do interior. Relevante destacar, também, a parceria firmada entre o Centro de Integração Empresa-Escola e o ACNUR para a seleção de

³⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

³⁵ ARZABE, Patrícia Helena Massa. Direitos Humanos e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 54.

estagiários e jovens aprendizes refugiados³⁶. A Cáritas Arquidiocesana, nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, também trabalha em prol da questão dos refugiados, formando parcerias com universidades para que os próprios estudantes possam contribuir com cursos de português e assistência psicológica, social e jurídica destinados aos refugiados³⁷. Por fim, o fornecimento da carteira de trabalho provisória enquanto ainda é aguardado o resultado da solicitação de refúgio é extremamente importante para os solicitantes, que podem desde logo, serem inseridos de maneira mais completa na sociedade brasileira.

Contudo, como pode-se perceber, a grande maioria dos projetos de integração dos refugiados em território nacional ocorre por iniciativa de entidades não-governamentais, demonstrando que a Administração Pública entrega à sociedade civil a responsabilidade pelo efetivo trabalho de acolhimento dessas pessoas, abstendo-se do dever de proporcionar uma estadia digna em território nacional, de acordo com as soluções duráveis propostas pelo Alto Comissariado. Assim, pode-se concluir pela inexistência prática de políticas públicas formuladas pelo Estado, que deveria desenvolver programas de acolhimento com objetivo, seleção e tempo de duração planejados de forma eficaz para solução da questão do refúgio, independentemente da futura possibilidade de surgimento de um novo grande fluxo de deslocados. Recorda-se, portanto, que ainda que não possa ser considerada uma situação passageira, com término determinado, o Estado deve se preparar para o efetivo acolhimento dessas pessoas, de forma que as crises oriundas do deslocamento se solucionem de maneira mais rápida e eficaz.

Para tanto, não basta fornecer aos refugiados que buscam integração no território nacional o acesso aos mesmos serviços públicos de saúde, educação e trabalho deficientes a que estão sujeitos os nacionais, posto que suas vulnerabilidades demandam um tratamento por profissionais qualificados para reconhecer suas dificuldades. Contudo, o que se percebe é a manutenção de instrumentos governamentais ineficazes, quando não inexistentes, para o acolhimento dos deslocados, fato que

³⁶ CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA-ESCOLA. ACNUR e CIEE firmam parceria para facilitar acesso de refugiados ao mercado de trabalho. *Portal CIEE*. 20. set. 2018. Disponível em: <<https://portal.ciee.org.br/institucional/acnur-e-ciee-firmam-parceria-para-facilitar-acesso-de-refugiados-ao-mercado-de-trabalho/>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

³⁷ DURAND, Caroline; FELIX, Diogo. Refugiada congoleza conclui ensino médio no Rio de Janeiro e sonha com enfermagem. *ACNUR Brasil*. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/02/08/refugiada-congoleza-conclui-ensino-medio-no-rio-de-janeiro-e-sonha-com-enfermagem/>>. Acesso em: 23. jul.2019.

somente perpetua as situações degradantes a que constantemente são expostos.

A fim de solucionar a questão, inicialmente, na área da saúde, deve ser realizada a capacitação de profissionais para que lidem com os refugiados de maneira adequada, em seu idioma nativo ou outro que compreendam, tornando o atendimento mais direcionado a essa população. Isso se deve ao fato de que, vítimas de perseguição e violência, essas pessoas necessitam mais do que os procedimentos para curar suas enfermidades, requerendo atenção às suas condições emocionais e psíquicas. Para que tal capacitação ocorra, hospitais e centros hospitalares já existentes em regiões com grande incidência de refugiados poderiam se tornar centros de referência, o que afastaria a necessidade de capacitação de todos os profissionais da área da saúde, evitando um procedimento demasiadamente trabalhoso. Ao mesmo tempo, seria interessante a iniciativa de convênios entre o CONARE e universidades públicas para atendimento pelos estudantes da área de medicina, odontologia e psicologia, bem como um melhor acompanhamento das Secretarias de Saúde estaduais e municipais com relação às suas necessidades.

Para facilitar a inserção no mercado de trabalho brasileiro, além da carteira de trabalho oferecida, é essencial proporcionar aos refugiados postos de trabalho em que possam exercer uma profissão e iniciar sua carreira profissional. Para tanto, um programa de subsídio estatal poderia ser criado, no qual empresas que contratassem refugiados seriam beneficiadas com redução de impostos pagos em função de sua atividade; ao mesmo tempo, a iniciativa de programas governamentais junto aos sindicatos e empresas do sistema “S” para a abertura e indicação de vagas de emprego para essas pessoas, ainda que fossem exigidos períodos de capacitação.

Com relação à educação, é extremamente necessário investir em formas mais rápidas de se revalidar diplomas e documentos universitários dos refugiados, para que possam utilizá-los como experiência anterior na busca por novos empregos, ainda que de área de atuação diferente daquele que realizavam em seu país de origem. Para as crianças matriculadas em escolas da rede pública, o oferecimento de aulas de reforço para que se adaptem melhor à educação em outro idioma, e para aquelas com maiores dificuldades, a disponibilização de professores de apoio, oferecendo acompanhamento individualizado em todo o período escolar.

E, por fim, para uma melhor integração social, a garantia de acesso aos programas do Sistema Único de Assistência Social, com a

comunicação estreita entre Secretarias da Saúde e Educação para o acompanhamento das famílias e suas necessidades. É importante, também, a criação de canais de acesso exclusivo dos refugiados para denúncia de casos de exploração no trabalho ou discriminação.

Todavia, com relação à integração, a política pública que mais se faz necessária, na atual conjuntura, é a interiorização, vez que a concentração de um grande número de refugiados em um só Município ou Estado sobrecarrega todos os sistemas de acolhimento, ainda que públicos ou mantidos por entidades não governamentais, além de maximizar a opinião pública sobre os aspectos negativos advindos das desigualdades do acolhimento. Para tanto, é fundamental a criação de uma parceria entre o CONARE e diferentes municípios para que se disponibilizem a receber famílias de refugiados, distribuindo os ônus e responsabilidades da integração. A interiorização, nesse sentido, também evitaria a concentração de refugiados em grandes metrópoles, nas quais é comum a precariedade dos postos de trabalho para pessoas sem qualificação, bem como a marginalização e distanciamento dos locais de residência.

Outra importante forma de proporcionar um melhor acolhimento dos refugiados, mesmo apresentando resultados indiretos, é a publicidade, na forma de propagação de informações que combatam as notícias falsas incitadoras de ódio, violência e preconceito. É muito comum que, por meio dessas notícias, os refugiados passem a ser vistos como criminosos, terroristas ou apenas migrantes econômicos. Dessa forma, campanhas de publicidade inteligentemente direcionadas podem iniciar o combate à desinformação. As redes sociais, nessa busca, são importantes fatores que devem ser levados em consideração, permitindo que a realidade dos refugiados seja exposta a fim de se causar empatia e solidariedade. O próprio ACNUR é exemplo de fonte de informações a respeito do refúgio, seja em suas redes sociais ou em sua página oficial³⁸.

Importante notar que a informação é forte combatente da xenofobia, posto que, na sua presença, as visões que definem os refugiados como influenciadores no aumento do custo dos serviços sociais e ameaça à estabilidade social, política e econômica podem se fazer extinguir. Todavia, mais do que informar o cidadão nacional e positivar os direitos fundamentais dos refugiados, é necessário que se proceda à efetivação desses direitos. Na prática, isso significa que as políticas públicas adotadas

³⁸ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Sete mitos sobre refugiados. ACNUR Brasil. 14. nov. 2018. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2018/11/14/7-mitos-sobre-refugiados/>>. Acesso em: 23. jul. 2019.

devem ser bem administradas para que realmente proporcionem uma integração benigna dos refugiados e solicitantes de refúgio. No caso brasileiro, no entanto, devido aos resquícios de preconceitos e discriminação praticados contra grupos minoritários, a constatação da efetivação dos direitos fundamentais atribuídos a essas pessoas ainda tem um longo caminho a percorrer, ultrapassando interpretações históricas que não condizem com a questão migratória contemporânea.

Nesse ínterim, também é válido afirmar que são necessárias atualizações legislativas para melhor acolhimento dos refugiados. Dessa forma, faz-se imprescindível a promoção da simplificação do procedimento de refúgio, constante do Estatuto dos Refugiados brasileiro, principalmente com relação às audiências realizadas, posto que, no ano de 2014, a utilização de audiências unificadas, com a presença de diferentes autoridades que analisam as solicitações, demonstrou notáveis resultados que permitiram a diminuição de pedidos pendentes. Além disso, tais audiências poderiam ser realizadas por videoconferência em locais predeterminados pelo CONARE, o que evitaria os grandes deslocamentos que os solicitantes devem realizar para validar seus pedidos.

Também se faz necessária a destinação de maiores recursos para o Comitê Nacional para Refugiados, permitindo que mais funcionários integrem seus quadros, de forma remunerada, objetivando uma maior celeridade na análise das solicitações e consequente diminuição na quantidade de solicitações pendentes, vez que a presença atual de somente 14 funcionários é extremamente desproporcional à quantidade de solicitações recebidas pelo Brasil. Assim, a presença de um maior número de analisadores das solicitações diminuiria o tempo de espera para a decisão final, o que poderia determinar a diminuição da grande quantidade de pedidos arquivados fundados na migração dos solicitantes para outros países, após constatada a demora excessiva da análise.

Por fim, é comum que o primeiro contato entre o solicitante de refúgio e o Poder Público brasileiro se dê por intermédio dos funcionários da Polícia Federal, que, devido às suas condições de trabalho e limitações, acabam por transmitir informações erradas aos solicitantes, bem como não apresentam a devida qualificação para proporcionar o acolhimento eficaz. Assim, a presença do CONARE nas fronteiras com maior incidência de trespasse de deslocados ou a criação de uma entidade com essa tarefa específica é crucial para que os refugiados possam ser bem acolhidos por profissionais capacitados a identificar as necessidades sociais, emocionais, psíquicas e materiais dos recém-chegados, encaminhando-os para políticas

públicas ou programas de entidades não-governamentais de acordo com suas experiências individuais.

Contudo, a questão do refúgio não apresenta soluções simples, baseadas somente na positivação de legislações adequadas. O recebimento de uma leva de migrantes dentro por um Estado sem um planejamento específico para tanto acaba por exacerbar questões como a prática de xenofobia, o controle rígido de fronteiras, o preconceito reafirmado pela mídia e, principalmente, o acolhimento precário dos refugiados e a consequente privação de seus direitos. De maneira geral, portanto, depreende-se que a atenção única e exclusiva para a positivação de direitos é insuficiente diante das situações anteriormente referidas, fazendo-se necessária a busca pela efetivação de tais direitos.

Assim, observando-se por esse prisma, o Brasil ainda demonstra estar muito aquém da situação ideal de acolhimento dos refugiados, vez que a maioria das ações direcionadas ao referido grupo advém dos esforços de entidades como o ACNUR e a Cáritas Arquidiocesana. Nesse sentido, a ausência de políticas públicas eficazes no tratamento dos refugiados é patente e extremamente prejudicial, haja vista a importância da integração local entre as soluções duradouras disponíveis.

Conclui-se, dessa forma, pela necessidade de inovação, por parte do Estado brasileiro, na aplicação de políticas que se demonstraram frutíferas em outros países, como a internacionalização, a disponibilização de atendimento específico nas áreas de saúde e educação, e também o investimento em publicidade, a fim de esclarecer o procedimento de concessão de refúgio àqueles que o solicitam, bem como para promover maiores informações aos nacionais. Ainda, também é importante providenciar uma instrumentalização do Comitê Nacional Para Refugiados, na forma de contratação de mais funcionários para que as solicitações possam ser analisadas de forma mais rápida e criteriosa.

Por fim, constata-se haver um longo caminho a ser percorrido com relação ao acolhimento dos refugiados, de forma que o tema amadureça no meio social dos brasileiros para que despertem a vontade individual de auxílio para com essas pessoas, ao mesmo tempo em que as medidas cabíveis são tomadas, pela Administração Pública, para que sejam garantidas, a elas, seus direitos fundamentais. Espera-se que, com o presente trabalho, ser possível contribuir de forma positiva para a questão do refúgio, suscitando uma reflexão sobre sua abordagem jurídica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Colóquio sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá e Declaração de Cartagena sobre Refugiados. 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 26. mai. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Sete mitos sobre refugiados. ACNUR Brasil. 14. nov. 2018. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2018/11/14/7-mitos-sobre-refugiados/>>. Acesso em: 23. jul. 2019.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. Direitos Humanos e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BARRETO, Luís Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio. In: BARRETO, Luís Paulo Teles Ferreira (Org.). Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 1. ed. Brasília: Acnur, Ministério da Justiça, 2010. p. 152. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf>. Acesso em: 14. jun. 2019.

BAUMAN, Zygmunt. Estranhos à nossa porta. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 14. jun. 2019.

BRASIL. 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/13445.htm>. Acesso em: 23. jun. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALEGARI, Marília. Migração de crise: refúgio e família no Brasil. In Anais XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais: População, governança e bem-estar, 24 a 28 de nov. 2014. São Pedro, SP: ABEP, 2014.

CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA-ESCOLA. ACNUR e CIEE firmam parceria para facilitar acesso de refugiados ao mercado de trabalho. Portal CIEE. 20. set. 2018. Disponível em: <<https://portal.ciee.org.br/institucional/acnur-e-ciee-firmam-parceria-para-facilitar-acesso-de-refugiados-ao-mercado-de-trabalho/>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

CONARE. Resolução Normativa nº 23, de 30 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=333646>>. Acesso em: 21. jul. 2019.

CONARE. Resolução Normativa nº 26, de 29 de março de 2018. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=358753>>. Acesso em: 21. jul. 2019.

DURAND, Caroline; FELIX, Diogo. Refugiada congolesa conclui ensino médio no Rio de Janeiro e sonha com enfermagem. ACNUR Brasil. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/02/08/refugiada-congolesa-conclui-ensino-medio-no-rio-de-janeiro-e-sonha-com-enfermagem/>>. Acesso em: 23. jul.2019.

GUERRA, Sidney. A Nova Lei de Migrações no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. Revista de Direito da Cidade. v. 09, n. 4.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. World Migration Report 2018. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf>. Acesso em: 16. abr. 2019.

MENEZES, Lena M. Movimentos e políticas migratórias em perspectiva: um balanço do século XX In Migrações internacionais – Contribuições para políticas. CNPD: Brasília, 2001.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Refúgio em números. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em: 20. jul. 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Refúgio em números. 4. ed. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em: 20. jul. 2019.

OLIVEIRA, Eliane. Governo Bolsonaro confirma saída de Pacto Global para a Migração. O Globo. 08. jan. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/governo-bolsonaro-confirma-saida-de-pacto-global-para-migracao-23356347>>. Acesso em: 01. ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_do_s_Refugiados.pdf>. Acesso em: 15. mai. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). Direito Internacional da Migração. Glossário sobre migração. Genebra, Suíça: Organização Internacional para as Migrações, 2009. p. 40. Disponível em: <<http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em: 13. mai. 2019.

SOLOMON e BORSCH apud LIMA, João Brígido Bezerra et al. Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sócio demográficos dos refugiados (1998-2014). Brasília: Ipea, 2017. p. 24. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Refugio_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 13. abr. 2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Global trends – forced displacement in 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>>. Acesso em: 20. jul. 2019.

UNITED NATIONS. Communication from the International Refugee Organization to the Economic and Social Council. UM Doc E/1392. July 11, 1949.