



UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA – UFSB
CENTRO DE FORMAÇÃO EM CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – CFCHS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTADO E SOCIEDADE – PPGES

EDUARDO ERASMO OSORNIO GARCÍA

Políticas migratórias para refugiados no Brasil:
uma análise para o exercício dos direitos humanos e para a inclusão social

Porto Seguro, Bahia

2020

EDUARDO ERASMO OSORNIO GARCÍA

**Política migratória para refugiados no Brasil:
uma análise para o exercício dos direitos humanos e para a inclusão social**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Estado e Sociedade da Universidade Federal do Sul da Bahia como parte dos requisitos para a obtenção do título de mestre em Estado e Sociedade na Área de concentração Direito internacional, direitos humanos e sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Muhájir Rahnemay Rabbani

Porto Seguro, Bahia

2020

**Política migratória para refugiados no Brasil:
uma análise para o exercício dos direitos humanos e para a inclusão social**

EDUARDO ERASMO OSORNIO GARCÍA

Aprovada em ___ de março de 2020, por:



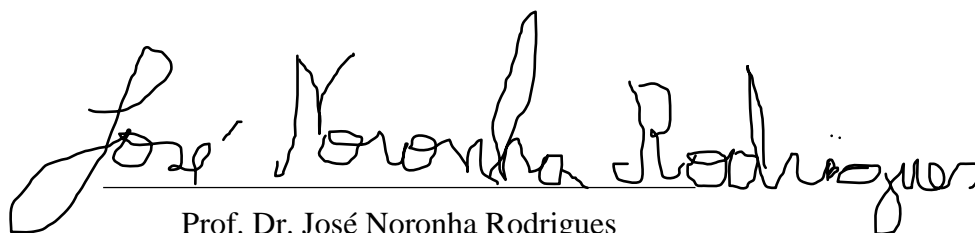
Prof. Dr. Roberto Muhájr Rahnemay Rabanni

UFSB

(Orientador)

Profa. Dra. Christianne Benatti Rochebois

UFSB



Prof. Dr. José Noronha Rodrigues

Universidade de Açores

Dados internacionais de catalogação na publicação (CIP)
Universidade Federal do Sul da Bahia – Sistema de Bibliotecas

O83p Osornio García, Eduardo Erasmo
Políticas migratórias para refugiados no Brasil: uma análise
para o exercício dos direitos humanos e para a inclusão social /
Eduardo Erasmo Osornio García. – Porto Seguro, 2020. -
115 f.

Orientador: Roberto Muhájir Rahnemay Rabbani
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Sul da
Bahia. Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade.
Campus Sosígenes Costa.

1. Refugiados. 2. Inclusão Social. 3. Crimigração. 4. Princípio de
Non-Refoulement. 5. México. I. Título.

CDD – 325.2

Elaborado por Lucas Sousa Carvalho - CRB-5/ 1883

DEDICATÓRIA

A mi madre, por ser mi heroína en todos los aspectos de la vida, por toda su fuerza, apoyo y amor incondicional que me ha dado.

A mi padre, por ser un ejemplo en cada paso que doy, por todo su trabajo y amor hacia nuestra familia.

A todas y todos las personas refugiadas que representé legalmente durante varios años en México y compartieron su dolor, sus sueños e historias conmigo.

A todas y todos los que ejercen su derecho de movilidad y mueren día con día en búsqueda de una realidad más justa, segura y de bienestar.

Ille dolet vere qui sine teste dolet

AGRADECIMENTOS

A la Organización de los Estados Americanos (OEA) por el otorgamiento de la beca para poder haber realizado este posgrado y por todos sus programas de apoyo a los y las estudiantes del continente americano.

Al Dr. Roberto Rabbani por todo su tiempo de dedicación, paciencia y ayuda para la culminación de este trabajo.

A Brasil y su gente por haberme recibido con alegría y cariño, así como por haberme dado la oportunidad de conocer su maravilloso país y su inalcanzable cultura.

A Jana por todas las horas que me apoyo para la obtención de la beca, su cariño y motivación para haber realizado mi maestría en Brasil.

RESUMO

Esta pesquisa sócio-jurídica descreve e analisa a política migratória dos refugiados nos últimos anos no Brasil. A relevância e atualidade desta pesquisa se deve pela ocorrência nos últimos anos do maior fluxo de refugiados da história da humanidade e no Brasil. Envolve, por conseguinte, uma complexa conjuntura, reveladora da tensão entre o ingresso massivo de solicitantes da condição de refugiado e a vulnerabilidade desta diáspora. Tal situação, tem gerado crises humanitárias, violação de direitos humanos e confrontos socioeconômicos. Este conflito tem reflexo direto nas políticas públicas dos Estados, que vêm adotando medidas retaliadoras como a crimigração e estigmatização dos refugiados. Neste contexto, o objetivo deste trabalho é verificar o cumprimento do princípio de *non-refoulement* e do marco normativo internacional sobre refugiados pelo sistema jurídico brasileiro e seus atores, assim como identificar as falhas de implementação das políticas públicas de inclusão social dos refugiados para, ao final, propor a inclusão das variáveis sociológicas para ter um abordagem holístico do tema. Trata-se, portanto, de um estudo de natureza qualitativa, de escopo exploratório-descritivo, e delineamento bibliográfico e documental. A investigação envolveu os seguintes procedimentos metodológicos: a) o levantamento bibliográfico do *corpus juris* internacional, leis nacionais do Brasil, artigos e livros atinentes à temática dos direitos humanos dos refugiados; b) análise das informações levantadas à luz da Teoria da Prática de Pierre Bourdieu, seus conceitos de *habitus* e capital para o cenário do refúgio no Brasil; c) revisão de literatura acerca das políticas públicas implementadas pelo Comitê Nacional para os Refugiados dos anos 2018 e 2019, para a inclusão local dos refugiados, artigos e livros pertinentes às políticas públicas e soluções duradouras; d) entrevistas feitas a funcionárias expertas da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a obtenção de informação sobre o contexto atual de asilo com a finalidade do equacionamento da problemática dos refugiados. O presente estudo conclui que o panorama do refúgio no Brasil precisa ser uma prioridade na agenda política, e o governo federal brasileiro precisa atuar com congruência em parceria da sociedade civil e o mundo acadêmico, usando todas as ferramentas para que as decisões considerem o bem-estar dos refugiados e da sociedade de acolhimento, já que se identificou que Brasil tem uma lei progressista, mas com um aparelho de implementação não correspondente à eficiência necessária.

Palavras-chave: refugiados; inclusão social; crimigração; *habitus*; princípio de *non-refoulement*; México.

ABSTRACT

This socio-legal research describes and analyzes the migratory refugee policy in the recent years in Brazil. The relevance and timing of this research is due to the occurrence in recent years of the largest refugee influx in the history of mankind and in Brazil, involving a complex situation that reveals a tension between the massive entry of asylum seekers and the vulnerability of this diaspora, generating humanitarian crises, violation of human rights and socio-economic confrontations. This conflict has a direct impact on the public policies of states that have been taking retaliatory measures such as the criminalization and stigmatization of refugees. In this context, the objective of the study is to verify the compliance of the principle of *non-refoulement* and the international normative framework on refugees by the Brazilian legal system and its actors, as well as to identify the failures in the implementation of public policies for the social inclusion of refugees. Finally, to be able to propose the inclusion of sociological variables to have a holistic approach on the matter. Therefore, this work has a qualitative matter and exploratory-descriptive scope and with a bibliographic and documentary design. The research uses the following methodology tools: a) bibliographical compilation of the international *corpus juris*, national framework of Brazil, articles and books of relevance on the human rights of refugees; b) construction of ideas starting from Pierre Bourdieu's Theory of Practice and its concepts of *habitus* and capital for the refuge scenario in Brazil; c) bibliographic compilation of the public policies implemented by the National Committee for Refugees from Brazil during the years 2018 and 2019 for the local inclusion of refugees, articles and books relevant to public policies and durable solutions for refugees; d) interviews with high authorities from the Organization of American States (OAS) where information on the current asylum context was obtained. This study concludes that the panorama of refuge in Brazil needs to be a priority on the political agenda, and the Brazilian federal government needs to act with congruence in partnership with civil society and the academic world, using all the tools so that the political decisions consider the well-being of refugees and their host societies, since it was identified that Brazil has a progressist law, but with an implementation apparatus that does not correspond to the necessary efficiency.

Keywords: refugees; social inclusion; crimmigration; *habitus*; *non-refoulement* principle.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR- Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

CARJ- Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro

CASP- Caritas Arquidiocesana de São Paulo.

COMAR- Comissão Mexicana de Ajuda a Refugiados

CONARE- Comitê Nacional para Refugiados (Brasil)

CIR- Comitê Intergovernamental de Refugiados

CIDH- Corte Interamericana de Direitos Humanos

CIJ- Corte Internacional de Justiça

CNIG- Conselho Nacional de Imigração

DESC- Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

IGBE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMDH- Instituto Migrações e Direitos Humanos

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

INM- Instituto Nacional de Migração (México)

MJNI- Ministério de Justiça e Negócios Interiores

MRE- Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty)

OEA- Organização dos Estados Americanos

ONG's - Organizações Não Governamentais

OIR- Organização Internacional dos Refugiados

OIM- Organização Internacional das Migrações

OIT- Organização Internacional do Trabalho

ONU- Organização das Nações Unidas

PNDH- Programa Nacional de Direitos Humanos

PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

ProMigra- Projeto de Promoção dos Direitos de Migrantes

SEGOB- Secretaria de Governação (México)

SNI- Serviço Nacional de Informações

UNDESA- Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais de Nações Unidas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE OS REFUGIADOS E SEUS ELEMENTOS PRIMORDIAIS	6
1.1 Fluxo migratório misto no âmbito da globalização	6
1.1 Soluções duradouras do direito internacional dos refugiados.....	8
1.2 Panorama no Brasil ante o fenômeno dos refugiados	10
CAPÍTULO 2 - O PRINCÍPIO DE <i>NON-REFOULEMENT</i> E UM ESTUDO COMPARADO	13
2.1 A crimigração: um estudo comparado entre Brasil e o México.	16
2.1.1. <i>Excepcionalidade da aplicação do princípio de não-devolução</i>	19
2.1.2 <i>A complexidade da aplicação do princípio de não-devolução ante um fluxo migratório misto</i>	20
2.1.3 <i>Marco normativo do princípio de não devolução de Brasil e México</i>	23
2.1.4 <i>O sistema de detenção migratória como parte de uma política de crimigração</i>	26
2.1.5 <i>Práticas sistemáticas de violação do princípio de non-refoulement do México e do Brasil</i>	27
2.1.6 <i>A crimigração no cenário europeu e nos Estados Unidos Americanos</i>	30
CAPÍTULO 3 - MARCO REGULATÓRIO NO BRASIL SOBRE OS REFUGIADOS	35
3.1 A Lei nº 9.474/1997.....	35
3.2 A Lei nº 13.445/2017: histórico e inovações.....	38
3.3 Lacunas do Estatuto dos Refugiados no Brasil e das Resoluções Normativas do CONARE sobre o processo de determinação da condição de refugiado.....	41
CAPÍTULO 4 - ANÁLISES SOCIOLÓGICAS COMO FERRAMENTAS DE CONSTRUÇÃO DO CONTEXTO DOS REFUGIADOS NO BRASIL ATUAL	50
4.1 O <i>habitus</i> e capital da população refugiada da Teoria de Pierre Bourdieu: um estudo do panorama brasileiro	51
4.1.1 <i>O habitus do refugiado</i>	52
4.1.2 <i>O capital dos refugiados</i>	58
4.1.3 <i>As estratégias dos refugiados e outras considerações</i>	61
CAPÍTULO 5. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL DE REFUGIADOS	65
5.1 Atores-chave nas políticas públicas dos refugiados no Brasil	66
5.2 Elementos da inclusão social dos refugiados no Brasil	69
5.3 Políticas públicas implementadas pela CONARE em 2019	73
5.3.1 <i>Criação do SISCONARE</i>	73
5.3.2 <i>Portal do Microempreendedor Individual-(MEI) para migrantes e pessoas refugiadas.</i>	75

5.3.3 Cartilha de Informações Financeiras para Migrantes e Refugiados.....	76
5.4 Entrevistas feitas às funcionárias da Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre o cenário das políticas públicas sobre diásporas vulneráveis de refugiados no continente americano	76
5.4.1 Entrevista com a Diretora do Departamento de Inclusão Social da Secretaria de Acesso a Direitos e Equidade (SADyE) da OEA	77
5.4.2 Entrevista com a Relatora sobre os Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersex (LGBTI) da OEA.....	80
5.4.3 Algumas considerações sobre as entrevistas feitas as funcionárias da OEA.....	81
CONCLUSÕES.....	83
REFERÊNCIAS	86
Anexo A. TERMO DE DECLARAÇÃO	98

INTRODUÇÃO

Progressivamente, o tema da migração internacional se converteu em parte da agenda política e de debate público nas sociedades tanto de países desenvolvidos como em desenvolvimento pelo aumento exponencial deste fenômeno multifatorial em todas as regiões do mundo. Segundo o Relatório da Organização das Nações Unidas para Migração Internacional e Desenvolvimento (UNDESA, 2017), existem hoje, mais de 258 milhões de migrantes internacionais. Desta população, quase 57% moras em países desenvolvidos (no “Norte”), enquanto os países em desenvolvimento (no “Sul”) hospedam 43 % dos migrantes mundiais.

Entre esse fluxo migratório que exercem como migrantes seu direito de mobilidade, há uma diáspora especificamente vulnerável, que são os refugiados. Essa parcela da população é aquela obrigada a deslocar-se dos seus países de origem por diversas causas, dentre elas, perseguição racial, religiosa, política, grupo social ou nacionalidade, assim como por violência sistemática ou violação maciça dos direitos humanos.

Conforme o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais de Nações Unidas (UNDESA, 2017), os refugiados e os solicitantes da condição de refúgio constituem 10 % de todos os migrantes internacionais. No mesmo sentido, entre 2000 e 2017, o número de refugiados cresceu de 16 para 26 milhões. Ou seja, uma em cada 300 pessoas no globo é um refugiado, estando quatro a cada cinco refugiados nos países em desenvolvimento.

Para dimensionar o tamanho da complexidade do cenário dos refugiados no mundo, o ACNUR (2018) divulgou em sua última edição do Relatório Tendências Globais - *Global Trends*, que 68,5 milhões de pessoas estavam deslocadas por guerras e conflitos até o final de 2017. Entre elas, 16,2 milhões se deslocaram naquele ano, tanto pela primeira vez como repetidamente, o que corresponde ao deslocamento de uma pessoa a cada dois segundos. Portanto, o deslocamento global decorrente de conflitos armados alcançou o maior nível da história e segue em aumento progressivo (ACNUR, 2018).

Até ao final de 2017 o mundo tinha uma quantidade de pessoas forçosamente deslocadas semelhantes à população da Tailândia. Em comparação à população mundial, uma em cada 110 pessoas encontra-se fora das suas comunidades de origem devido a guerras, conflitos e outras formas de violência (ACNUR, 2018).

Diante do postulado, é válido destacar que essa crise está afetando desproporcionalmente os países em desenvolvimento, e no contexto de América Latina, os principais países de acolhimento desta diáspora são México, Equador, Costa Rica e Brasil, segundo os dados do Banco Mundial (2019).

Com foco no último país supracitado, o relatório “Refúgio em Números” do Ministério de Justiça no Brasil, estabeleceu que até o final de 2017 tem um acumulado de 10.145 refugiados reconhecidos e 86.007 solicitações de reconhecimento em trâmite, sendo a Síria a nacionalidade com maior número acumulado de refugiados reconhecidos, com 39 %. Além disso, de 2016 a 2017 houve um crescimento exponencial de aproximadamente 300 % de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado (um aumento de 10,308 a 33,866 solicitações), com uma maioria de solicitantes venezuelanos (53 %).

No entanto, segundo os dados mostrados por funcionárias do ObMigra no Segundo Colóquio Internacional das Migrações e Refugio da Universidade Estadual de Santa Cruz, até março de 2019, o Brasil acumulou o dobro das solicitações de refúgio, ou seja mais de 170 mil, entre esses, em quantidade maciça, é de venezuelanos, principalmente para as Cidades de Roraima, Boa Vista e Manaus, na região Norte.

Tendo em vista essa nova realidade de refugiados, o Estado Brasileiro precisa avaliar e reformular suas práticas e políticas públicas considerando todos os aspectos que estão imersos a esta população vulnerável, prevenindo crises humanitárias. Permitir o acesso a seus direitos humanos, cuidar da saturação em serviços públicos como saúde e educação e choques culturais que propiciam xenofobia e prejuízos. Portanto, existe a urgência em oportunizar a inserção de temas, demandas, análises e sujeitos.

Diante de tais colocações, é importante considerar que esta pesquisa apresenta enquanto objetivos específicos de análise, a situação atual dos refugiados no Estado Brasileiro, seu *corpus juris* na matéria e sua ação política recente, visualizando as políticas públicas dos atores-chave, face a este novo e complexo cenário nos anos 2018 e 2019.

Brasil e México são os países escolhidos para a análise comparativa desta pesquisa devido à semelhança com a recepção neste período da diáspora de refugiados venezuelanos enfrentando a limitação por aspectos econômicos e ter demandas sociais prioritárias em suas agendas políticas, além de serem os lugares onde o autor tem experiência empírica trabalhando no cenário de refúgio.

Assim questionar-se as principais necessidades dessa diáspora e a reação interinstitucional para solucioná-las, considerando a existência de um orçamento limitado, dificuldades burocráticas em sua implementação e a quantidade maciça de entrada de refugiados em um território tão extenso como o do Brasil. Analisa o cumprimento de *non-refoulement* como o princípio de maior importância para a proteção desta diáspora, considerando que é a obrigação de todo Estado, não deportar ou expulsar do seu território uma pessoa com indícios de que os direitos da vida, dignidade ou liberdade estão em risco por esta ação. Isso, mediante a um exercício de direito comparado entre México e Brasil, por serem países que estão recebendo a mesma diáspora de venezuelanos e enfrentando os mesmos desafios com leis progressistas e novas, mas com um aparelho de implementação não correspondente à eficiência necessária.

Por outro lado, como a utilização de metodologias da sociologia estruturalista-construtivista, como a Teoria da Razão Prática, de Pierre Bourdieu, analisa-se o contexto do Brasil como uma ferramenta para procurar variáveis constantes dos refugiados e dessa forma, implementar as políticas públicas de maneira mais eficiente e correspondendo ao cenário atual. Portanto, a pesquisa tem como finalidade trazer ao debate um tema ainda pouco explorado na sociologia e ciência política na região

Baseado num diagnóstico exaustivo das leis nacionais do Brasil são identificados os projetos e resoluções normativas do CONARE, visibilizando os programas das organizações não governamentais para a ajuda humanitária e inclusão social de refugiados, este trabalho tem como pressuposto, que a vida, a liberdade e a dignidade dos refugiados são direitos ou valores superiores que precisam ser protegidos ante qualquer outra variável.

Partindo dessas considerações, compreender-se que a proteção da vida de um refugiado como ser humano é equiparável a de qualquer outro cidadão ou estrangeiro, não só por sua obrigatoriedade normativa internacional e nacional, como por ser o direito universal de maior relevância, sendo intrínseco e necessário para ser considerado como um sujeito de direito e poder exercer os demais direitos universais. Como constata o professor Noronha (2011, p.72),

[...] se o direito de proteção individual da vida é um direito intrínseco a qualquer Homem, temos obrigatoriamente de aceitar que o direito de asilo é, de igual modo, um direito intrínseco do Homem, pois, o asilo não é mais do que o pedido de uma proteção internacional face às adversidades que perigam a vida do requerente de asilo no seu país de origem.

Também considerando a análise da proteção destes valores, se verificará a sociedade brasileira é uma sociedade civilizada, partindo do conceito que é aquela cujos membros não se humilham entre eles, e simultaneamente como uma sociedade decente, aquela onde as instituições

não humilham as pessoas (MARGALIT, 2010).

Segundo essa autora, utilizamos como critério de avaliação sobre os tipos de sociedade baseados em um conceito intimamente ligado à proteção da população refugiada, ou seja, a dignidade, já que a humilhação são atos ou omissões com a finalidade de minar a dignidade dos seres humanos. Por tanto, é importante identificar as práticas institucionais e socioculturais dos países de destino de refugiados, neste caso do Brasil, já que são indicadores determinantes para localizar áreas de oportunidade para um acolhimento mais adequado e de proteção da dignidade destas diásporas.

O panorama de refúgio neste contexto específico, nos leva a fazer as seguintes perguntas para aprofundar a análise deste trabalho: existe algum planejamento de integração social entre a população de refugiados e a comunidade brasileira frente a uma diáspora tão dinâmica? Estamos frente a um sistema de políticas públicas reativo ou preventivo? Este sistema é meramente simbólico ou tem uma implementação estrutural para proteger os direitos humanos dos refugiados e o princípio de não devolução? O Estado brasileiro está implementando políticas de “crimigração”?

Enfrentamos uma conjuntura do exercício dos direitos humanos e da inclusão social de refugiados altamente vulneráveis no Brasil, por isso é essencial que o setor acadêmico seja envolvido para analisar esse fenômeno e ser capaz de fazer parte desta transição de melhoria, a fim de proporcionar ferramentas aos tomadores de decisão e aumentar a conscientização para a solidariedade dentro da nossa sociedade, assim como para implementar políticas públicas que atendam à crises humanitárias desta população, principalmente nas cidades fronteiriças.

Tais questões de análise ajudam a delimitar ações sociais e políticas públicas que poderiam ajudar aos países de acolhimento, com a finalidade de garantir que as gerações futuras possam evoluir para que deixem de ser uma sociedade tolerante e se convertam em uma sociedade pluralista (MARGALIT, 2010).

Identificando estes conceitos, a autora Avishai Margalit (2010) afirma que uma sociedade tolerante, é aquela que aceita diversos modos de vida antagônicos, mas não proporciona concessões de valor algum a essa diversidade. É tolerante por prudência e não por princípio. Contrariamente à sociedade pluralista, que não só tolera as vidas antagônicas, como acredita que sua existência tem um valor importante.

O presente estudo interdisciplinar tem como objetivos gerais examinar a política migratória dirigida à população refugiada, nos últimos anos no Brasil, e analisar o panorama de

direitos humanos desta diáspora, propondo a utilização de diferentes metodologias de pesquisa: levantamento bibliográficos (normativo e acadêmico), utilização de teorias sociológicas, estudos comparados sobre o cenário de refúgio entre México e o Brasil e a utilização de entrevistas junto a funcionárias espertas da OEA, especialistas sobre o tema políticas públicas de inclusão social da população refugiada.

O primeiro capítulo contempla o levantamento conceitual acerca do tema refúgio, descreve as soluções duradouras estabelecidas pelo o ACNUR, que vem sendo utilizadas como guia, por diversos Estados, no trato com a população refugiada. Ademais, adentra ao cenário brasileiro, no que tange ao acolhimento de refugiados, que vai gerando novos ritos com o passar do tempo. O capítulo faz, portanto, um levantamento bibliográfico de artigos e livros atinentes à temática dos direitos humanos dos refugiados e de informes que analisam a situação no Brasil.

O segundo capítulo aborda as variáveis fundamentais, relacionando-se ao princípio de não-devolução e a crimigração. Parâmetros significativos nas políticas públicas dos Estados, que evoluem constantemente e que são vitais para entender a complexidade dos sistemas de refúgio. Para tanto, apresenta-se um estudo comparado entre México e Brasil. Assim, pretende-se partir de reflexões teóricas para vislumbrar suas implicações e aplicações empíricas, tornando o estudo, eminentemente teórico, mais útil, vez realiza análises teóricas acerca de situações e fatos extraídos dos relatórios disponíveis, da vivência pessoal do autor do presente trabalho e da experiência das especialistas entrevistadas. Inclui, por conseguinte, um estudo empírico sobre práticas sistemáticas detectadas pelo autor sobre os lugares de detenção migratória do governo mexicano.

O terceiro capítulo examina exaustivamente o marco normativo que envolve a situação dos refugiados no Brasil e explica os conceitos técnicos mais importantes sobre o processo de reconhecimento da condição de refugiado, o que traz para a pesquisa o contexto jurídico nacional para visualizar a existência de sinergia ou contradição em relação às políticas migratórias implementadas por o Estado brasileiro. Para esses fins, se utiliza o levantamento bibliográfico da legislação brasileira afeta ao tema, artigos e livros atinentes à temática dos processos de reconhecimento da condição de refugiado.

O quarto capítulo estabelece como eixo central a “Teoria da Razão Prática”, de Pierre Bourdieu, para procurar padrões de aplicabilidade à condição de refugiado, buscando identificar mecanismos úteis para fortalecer as políticas públicas de inclusão social, na acolhida do Brasil, em

vista da tutela de direitos humanos e a promoção do bem-estar da população alvo. Neste sentido, as análises e abordagens se conectam com um levantamento bibliográfico nacional e internacional.

O quinto capítulo, dilucida aspectos teóricos para aprofundar no conceito de políticas públicas e os mecanismos de/ medição ou implementação existentes na matéria; identificam-se as políticas migratórias de inclusão local para os refugiados, nos últimos anos mediante a revisão de literatura acerca do difundido pelo Comitê Nacional para os Refugiados dos anos 2018 e 2019, assim como de artigos e livros pertinentes às políticas públicas e soluções duradouras. Por último, são analisadas as opiniões de funcionárias da OEA (especialistas), com base nas informações colhidas quando da realização de entrevistas estruturadas. Aborda, ademais, os ritos instituídos no continente americano e as práticas adotadas para a proteção dos refugiados.

CAPÍTULO 1 - PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE OS REFUGIADOS E SEUS ELEMENTOS PRIMORDIAIS

1.1 Fluxo migratório misto no âmbito da globalização

Desde o final do século XX, o avanço na tecnologia, as redes sociais globalizadas e o acesso a meios de transporte a um menor preço converteram as migrações mais fáceis e rápidas. Assim como, o progresso nas comunicações permite incentivar a busca de oportunidades de crescimento de trabalho, sociais e culturais, situação que fornece as relações entre imigrantes e seu tecido social nos países de origem (ONU, 2013).

A migração internacional por motivos econômicos é um processo social complexo, tradicionalmente atribuído a três tipos de fatores. Segundo Quintana (2008), o desejo de alcançar o bem-estar individual com melhores salários e empregos, as leis de Ravenstein, a necessidade de atrair trabalhadores temporários de economias subdesenvolvidas para executar tarefas desqualificadas, desacreditadas, mal remuneradas ou instáveis nos países desenvolvidos e a força das redes sociais que facilitam, diminuem o preço e perpetuam a migração de mão-de-obra.

Com a mobilidade humana sendo, na atualidade, um meio acessível como opção para uma faixa etária maior para os cidadãos no globo, a imigração de retorno¹, circular, temporal a curto e médio prazo, tornam-se cada vez mais uma solução econômica para famílias inteiras (ONU, 2013). Além desse tipo de migração, existem os que não têm o elemento volitivo de sair de seus países de origem, ou seja, são produzidos por um deslocamento forçado por causas humanas (epidemias, conflitos armados ou perseguição) ou por causas naturais (desastres climatológicos, secas ou terremotos, etc.). Estes dois tipos de migração, a econômica e a forçada, que são as que se convergem para criar os fluxos migratórios mistos, promovem uma situação que aumenta a complexidade para os países receptores destas diásporas para identificar os indivíduos que precisam de proteção internacional.

A OIM (2009, p. 1) definiu os fluxos mistos como [...] “movimentos de população complexos, que incluem refugiados, solicitantes de refúgio, migrantes econômicos e outros migrantes”. Além disso, estes fluxos estão relacionados com movimentos irregulares, nos quais

¹ Mobilidade de uma pessoa do seu local de origem, que residiu algum tempo em outra região ou país e depois regressou ao seu lugar de nascimento (BAPTISTA, CAMPOS; RIGOTTI, 2017)

há, com frequência, migração de trânsito com pessoas que realizam o movimento sem a documentação necessária, atravessam fronteiras e chegam ao seu destino sem autorização.

Os refugiados e os imigrantes são identificados pela maioria dos Estados e dos seus cidadãos como uma ameaça para a segurança dos países de destino, já que há um preconceito de serem criminosos ou portadores de doenças, e a mesma percepção foi reforçada após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 na cidade de Nova Iorque, EUA (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008).

Além que nesse contexto de migrantes e refugiados esta submergido no contexto que apontou Hannah Arendt (1973) sobre os Estados totalitários e no caso na maioria dos países de maior recepção destas diásporas, que é a prática de que para neutralizar as reivindicações de direitos humanos, o Estado precisa apenas encontrar um motivo para deportar / rejeitar indivíduos. Ao fazer isso, impede o acesso à direitos, a ou seja, inviabiliza que qualquer direito seja materializado – negando-se, em última análise "o direito de ter direitos".

1.1 Soluções duradouras do direito internacional dos refugiados

A proteção internacional começa com a obtenção de admissão dos refugiados em um país de acolhimento e a garantia do respeito dos seus direitos segundo o estabelecido no direito internacional, e continua até que se encontre uma solução duradora (ACNUR, 2011).

Constata o ACNUR (2019) que as soluções duradoras são as medidas adequadas que permitem reconstruir as vidas dos refugiados, e se referem à implementação de ações e meios que permitam aos refugiados viver suas vidas com dignidade e paz. Estabelece três soluções duradoras para a comunidade internacional: repatriação voluntária, integração local e reassentamento.

A repatriação voluntária visa garantir o exercício de uma escolha livre e informada de voltar ao país de origem. A Agência promove esta solução duradora através da compilação de informações atualizadas sobre o país do refugiado e sua região de origem, o envolvimento em atividades de paz e reconciliação, a promoção da restituição de propriedades, fornecimento de ajuda durante o retorno e assistência jurídica.

Ação de integração local, observada pelo ACNUR (2019), traduz-se em um processo complexo e gradual com dimensões legais, econômicas, sociais e culturais. Além disso, impõe

demandas consideráveis ao indivíduo e à sociedade que o acolhe. Em muitos casos, a aquisição da nacionalidade do país anfitrião é o culminar desse processo.

O reassentamento é a transferência de refugiados de um país anfitrião para outro Estado que concordou em admiti-los e, em última instância, conceder-lhes assentamento permanente. Essa solução é singular porque é o único meio estável que envolve a realocação de refugiados de um país anfitrião para um terceiro país (ACNUR, 2019). Os países para reassentamento proporcionam ao refugiado proteção legal e física, incluindo o acesso a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais semelhantes aos desfrutados pelos nacionais.

Considerando a natureza temporal da figura jurídica de refúgio, o ACNUR identificava a repatriação voluntária como a solução douradora por excelência. Portanto, a permanência das condições de violação de direitos humanos, de instabilidade política e a prolongação de conflitos internos nos países com maior deslocamento internacional não permitem a aplicação efetiva desta solução.

Segundo CRIPS (2004), a repatriação voluntária não é uma solução imediatamente alcançável para muitos dos refugiados do mundo, nem é necessariamente a mais viável para os outros. Com base nessa análise, é necessária uma estratégia abrangente para que os problemas dos refugiados sejam efetivamente abordados e resolvidos, envolvendo uma abordagem revitalizada à integração local, ao assentamento local e à promoção da autossuficiência.

Desde o começo do século XXI as soluções douradoras se tornaram uma preocupação mais evidente para os países com maior acolhimento de refugiado, segundo o documento publicado pela ACNUR em 2003, “Marco de soluções douradoras para os refugiados e das pessoas de interesse”, Resolução que tinha os objetivos de compartilhar e dividir as corresponsabilidades dos refugiados de maneira equilibrada, criar capacidades para receber e proteger refugiados e fornecer os esforços para conseguir soluções duradouras.

No relatório acima mencionado, restou reiterada a obrigação dos Estados em implementar políticas públicas para facilitar as soluções douradoras e de para proteger os direitos humanos dos refugiados mediante as ferramentas trazidas na Convenção Plus do ACNUR. Este documento é a reafirmação da Convenção de 1951 e alguns dos principais temas abordados eram a promoção da assistência a países de origem para a reintegração dos seus cidadãos, acordos multilaterais para reassentamento e apoio para a integração local de refugiados localizados em áreas remotas dos países de acolhimento.

Segundo Silva (2015), o Brasil recebe refugiados historicamente, mediante os acordos multilaterais com ACNUR e outros Estados, para ser um país de destino de reassentamento, ou seja, é considerado como um ator chave como apoio da implementação desta solução duradora e se solidariza com países que tinham o ingresso de fluxos massivos de refugiados e com as diásporas que não conseguiram uma integração local exitosa.

O Programa de Reassentamento Brasileiro, segundo o IPEA (2017), tem uma meta estabelecida pela ACNUR de cerca de sessenta refugiados reassentados por ano, e sabe-se que 640 refugiados foram reassentados no país até 2014.

Em geral, as soluções duradouras para os refugiados é uma parte deste fenômeno social que as vezes não é analisado exaustivamente pôr os acadêmicos e defensores. Isto porque, já que, principalmente, foca-se na parte da proteção de direitos humanos desta diáspora, ou seja, o cumprimento do princípio de *non-refoulement*, o acesso ao procedimento de refúgio, os critérios de elegibilidade e a obtenção das residências migratória.

Porém, tal aspecto é indispensável para salvaguardar a dignidade e o exercício dos DESC dos refugiados. Urge com conseguinte, um olhar multidisciplinar para enxergar as implicações nas vidas destes indivíduos usando, para tanto, ferramentas sociológicas, antropológicas, psicológicas, políticas e de direito.

Mais adiante, no capítulo V deste trabalho, se aprofundará sobre as políticas públicas de inclusão local de refugiados, desde sua natureza teórica até a sua implementação no Brasil. Com o escopo de, delinear um mapeamento holístico dos elementos intrínsecos a solução duradora que precisa ser implementada com medidas eficazes, dada a quantidade de refugiados que procuram o mínimo de bem-estar e dignidade.

Enquanto a falta de informação da população refugiada não for combatida e não se implementem políticas públicas adequadas de inclusão social, a violação de direitos humanos dirigida aos refugiados e a xenofobia continuarão sendo um *status quo*.

Nesse contexto, o regime jurídico internacional de proteção aos refugiados é uma tentativa de transformar essas pessoas, deslocadas do seu país de origem e sem possibilidade de retorno imediato, em “quase-cidadãos” de outros Estados (HADDAD, 2008). Assim como estabelecem Betts e Loescher (2011, p. 15), a existência dos refugiados ao longo de todo o século XX, contribuiu para fornecer e consolidar a legitimidade do sistema internacional formado por Estados nacionais, pela identificação de populações como “insiders” e “outsiders” e a identificação

dos refugiados como parte deste último grupo, ou seja, geralmente com uma noção pelas autoridades dos países de acolhimento como uma ameaça.

Como observa o professor Noronha (2008), a epidemia da “insegurança” prolifera pelo Mundo e as principais vítimas desta mudança foram, sem sombra de dúvida, os imigrantes, os deslocados, os refugiados, os requerentes de asilo, em suma, o estrangeiro.

Identifica-se que a integração local demonstra ser a solução mais duradoura no que tange a proteção dos direitos humanos das pessoas refugiadas e, pois permite o acompanhamento dos interesses destas, principalmente por estarem em cenários de maior proteção do que em outro país e, até porque já foram geradas redes sociais e de apoio que fornecem o bem-estar destas famílias refugiadas.

1.2 Panorama no Brasil ante o fenômeno dos refugiados

Os últimos 20 anos foram marcados pela melhoria de qualidade de vida da população brasileira em geral, fato que se revela, especialmente, pelos indicadores que medem o aumento da expectativa de vida, e o desenvolvimento da educação e da renda dos cidadãos (IBGE, 2015). Simultaneamente a este avanço econômico, o aumento de ingresso de um fluxo migratório misto cresceu exponencialmente nos últimos dois anos, principalmente pelas crises humanitárias, guerras e violência em Venezuela, Síria e Congo (ACNUR, 2016).

A população refugiada é forçada a deixar tudo atrás para salvar sua vida tentando ser reconhecido como refugiado no Brasil. Esse cenário tem proporcionado um momento único para as instituições governamentais federais e estaduais, organismos não governamentais e organismos internacionais uma vez que as políticas públicas brasileiras estão em constante processo de elaboração. Ademais, a legislação e a capacidade financeira do país, não se mostram suficientes para atender tamanho desafio.

A condição de refugiado, de um modo genérico, aplica-se a toda pessoa que cruza as fronteiras de seu país de origem à procura de segurança, fugindo de conflitos e de abusos e constituem a maior evidência da vulnerabilidade e das violações dos direitos humanos (ACNUR, 2002). O axioma central de um refugiado resume-se, ao salvar sua vida ou sua liberdade ou dos seus familiares.

O Brasil começou a destacar-se no cenário internacional no tema até a década de 1990,

com a promulgação do Decreto nº 1.994/96 que dava o começo do Programa Nacional de Direitos Humanos e que usou como referência a II Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU em 1993 (ALVES, 2001, p.144-145). Sendo estes passos, os fundamentos para o surgimento de uma lei nacional para os refugiados neste país.

O Brasil internalizou o tema dos refugiados mediante o reassentamento. Esta medida é uma das soluções duradouras e é a mais singular, já que é a única que envolve a realocação de refugiados de um país anfitrião para um terceiro país, e garantia a proteção do princípio de não devolução, sinônimo do termo francês de *non-refoulement* (ACNUR, 2011).

Assim, o Brasil começou a receber refugiados reassentados trazidos pela OIR e depois pelo ACNUR, os quais não conseguiram inclusão social no seu primeiro país de acolhimento. Também se acolhem refugiados escolhidos por elegibilidade, para este processo jurídico de identificação, foi criado o Comitê Nacional de Refugiados (CONARE) sendo este organismo governamental parte do Ministério de Justiça.

O CONARE surge em uma interessante estrutura tripartite de atuação que existem em poucos países do continente americano, uma vez que facilita a presença e voz às organizações não-governamentais, além de ter a expertise do ACNUR e a legitimação dos seus funcionários de governo conforme o Estatuto de Refugiados, a Lei nº 9474/97, configurando-se a política nacional para os refugiados, com uma estrutura que é identificada internacionalmente como uma boa prática.

Esta política pública para o acolhimento de refugiados já tem mais de 20 anos no Brasil e, analisando sua recente implementação e seus procedimentos afrontando os últimos desafios que as novas diásporas como a Venezuelana, é de uma riqueza incontável intelectualmente.

Todos os pedidos de refúgio no Brasil são decididos pelo CONARE, e o ACNUR conduz e coordena ações internacionais para a proteção dos solicitantes de refúgio e refugiados, busca soluções duradouras para seus problemas, e esta sociedade civil possui larga experiência, trabalhando para promover a proteção, a assistência e a integração local dos deslocados internacionais e refugiados no Brasil (SILVA, 2015). Estas organizações estão presentes principalmente em três cidades do país: Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ), Caritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) e Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), em Brasília.

Por outro lado, o processo para ser reconhecido como refugiado pode durar no mínimo, um ano, até uma temporalidade indefinida, já que a Lei 9.474 de 1997, não estabelece um prazo para que o CONARE decida sobre o pedido de refúgio. A principal causa para reconhecer a

condição de refúgio no Brasil é a guerra em Síria e o conflito armado da República Democrática do Congo, até o ano 2014 (ACNUR, 2016).

Por último, para que seja compreendido o cenário global do fluxo de imigração mista no Brasil, a CONARE (2020) apontou que, até o final do ano de 2019, 1.092.882 pessoas vivem como migrantes no Brasil. No *ranking* de nacionalidades aparecem, primeiramente, as comunidades de Portugal (187.994 pessoas), Haiti (115.771 pessoas), Bolívia (105.535 pessoas) e Venezuela (104.858 pessoas). Sendo desta última nacionalidade, a maior diáspora de refugiados dos últimos anos.

O cenário de refúgio no Brasil que se identificou neste capítulo tem como eixo transversal, o surgimento do princípio de não-devolução, mesmo que se inseriu como diretriz no sistema normativo brasileiro e como uma obrigação internacional, desde a ratificação do Estatuto dos Refugiados, no dia 16 de novembro de 1960. Este princípio será abordado, no capítulo seguinte, para dimensionar sua importância para a política migratória dos 145 países, que fazem parte desta Convenção internacional.

CAPÍTULO 2 - O PRINCÍPIO DE *NON-REFOULEMENT* E UM ESTUDO COMPARADO.

O princípio mais importante para a proteção de refugiados é o princípio da não-devolução (*non-refoulement*), que preconiza a que a natureza da figura jurídica dos refugiados é salvaguardar a vida e a liberdade das pessoas que estão em risco no seu país de origem.

O mínimo para poder exercer esse direito internacional prescinde que o estrangeiro consiga ficar no país de acolhimento ou, em último caso, em um terceiro país onde não corra nenhum risco de perseguição, violação de direitos humanos ou tortura, enquanto se decide sobre seu procedimento de reconhecimento.

Os países signatários da Convenção de Genebra de 1951 (o Estatuto dos Refugiados) e seu Protocolo de 1967 estão obrigados a cumprir este princípio e efetuar-lo como boa prática estabelecida no Direito Internacional dos Refugiados. Assim como, deve ser incorporado nas leis nacionais, como um imperativo para as autoridades migratórias de cada país instituírem a sua aplicação, principalmente para o conhecimento dos funcionários localizados em fronteiras e nos pontos de trânsito internacional como aeroportos e portos marítimos. Além de disso, é proibida a derrogação deste princípio pelo papel fundamental no eixo de cada etapa no processo de um solicitante de reconhecimento da condição de refúgio.

O princípio de *non-refoulement* é a pedra angular do regime internacional de proteção a refugiados, que proíbe o retorno forçado dos refugiados, expondo-os a um risco de perseguição (ACNUR, 2008). Ele foi estipulado desde a Convenção de 1951 em seu artigo 33, o que implica formar parte do direito consuetudinário internacional. Como tal, vincula a todos os Estados, desconsiderando se é ou não parte signatária da Convenção de 1951 e/ou de seu Protocolo de 1967. Este artigo estipula o seguinte:

Nenhum Estado Contratante poderá, por expulsão ou devolução, rechaçar de modo algum um refugiado nas fronteiras dos territórios onde sua vida ou sua liberdade estejam em perigo por causa de sua raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social, ou de suas opiniões políticas.

Igualmente, o artigo 38, inciso 1, alínea b, do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), enumera “os costumes internacionais como evidência de uma prática geralmente aceita como um direito”, como uma das fontes de direito que se aplicam na decisão de controvérsias de acordo com o direito internacional (ACNUR, 2008).

De acordo com o CIJ (1969), para que uma regra se torne parte do direito consuetudinário internacional são necessários dois elementos: uma prática consistente do Estado e *opinio juris*, ou seja, o entendimento dos Estados de que a prática em questão é obrigatória devido à existência de uma norma que exige. Ambos critérios são no atual contexto jurídico inerentes ao princípio da não-devolução.

Atualmente, 80 (oitenta) Estados têm legislação específica sobre o princípio da não-devolução ou incorporaram expressamente a Convenção de 1951 ou o Protocolo de 1967 à sua legislação interna. Esta incorporação extensiva deste princípio no globo é identificada como uma prática habitual dos Estados no direito internacional e como *opinio juris* consagrando ao princípio consuetudinário da não-devolução (ACNUR, 2001).

Por outro lado, a aplicação vinculatória do princípio da não-devolução também foi reforçada em soft law, já que os Estados da região americana optaram pela criação e adoção da Declaração de Cartagena de 1984. Esta Declaração em sua seção III, parágrafo V, coloca este princípio no nível de *jus cogens*, isto é, como um dos princípios gerais do direito internacional, como se observa no artigo a seguir:

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*.

Para elucidar o termo de *jus cogens*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em sua Opinião Consultiva 18/03 definiu este conceito como:

Regras imperativas do direito internacional que compõem uma ordem pública internacional, que não pode validamente se opor ao resto das normas do direito internacional ou às regras internas dos Estados. As regras do *jus cogens* estão em uma posição hierárquica superior ao resto da norma legal, de modo que a validade da segunda depende de sua conformidade com estas.

A obrigação da não-devolução caracteriza-se como *jus cogens*, sendo um instrumento influente para garantir a proteção dos indivíduos, especialmente dos refugiados e seus direitos humanos. Este princípio torna-se uma ferramenta vinculante para frear a implementação das políticas migratórias restritivas sustentadas em argumentos como segurança nacional, soberania, interesse público ou de qualquer outra natureza, que por vezes esconde uma natureza xenofóbica ou filtros de imigração seletivos por condições socioeconômicas.

Da mesma forma, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito humanitário funcionam como um escudo para fornecer a proteção do princípio da não-devolução,

já que está introduzido na Convenção contra a Tortura e outros Tratos ou Penas Cruéis, Inumanos ou Degradantes de 1984, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 e na Convenção IV de Genebra de 1949, consagrando a proteção internacional dos refugiados em um conjunto e com elementos interdependentes.

O direito internacional dos refugiados e o direito internacional dos direitos humanos são regimes legais complementares e reforçam-se mutuamente como se estabeleceu na Declaração e Plano de Ação do México em 2004, sendo o Brasil um dos países que adotou e participou ativamente na criação destes instrumentos internacionais.

Para poder entender a amplitude deste princípio devemos lembrar que o status *de iure* para ser refugiado é apenas o ato declarativo de ter reconhecimento por parte de cada Estado de acolhimento ou pelo mandato ACNUR, mas não é constitutivo *de facto* para o refugiado. Isto já que a pessoa é um refugiado pelos simples fatos de sua saída do seu país de origem, sem importar se é ou não reconhecido como tal por algum Estado.

Por esta razão, o princípio da não-devolução protege os estrangeiros desde o instante que estão fora do seu país de origem e *a posteriori* se materializa com o começo de seu pedido de refúgio e não até ser reconhecido como refugiado por algum Estado ou pelo ACNUR. Isto ocorre porque há uma presunção a favor desta diáspora, que não pode ser deportado até assegurar-se o Estado de acolhimento que essa ação não colocaria a vida ou a dignidade do indivíduo em perigo.

Como aponta Noronha (2011, p. 8) se defende que o

[...] ônus da prova deve reverter para o Estado e, é a este que incumbe provar que os requerentes de asilo mentem e/ou não alegam com veracidade as violações invocadas e/ou que são, apenas, imigrantes econômicos abusadores do Instituto de Asilo. Todavia, até a descoberta da verdade material e/ou até que se prove que o requerente de asilo não é digno de merecer esta proteção universal e transversal do Homem, julgamos que estes deverão gozar do princípio da inocência e/ou de uma proteção internacional temporária, para além de, naturalmente, do princípio de *non-refoulement*.

Neste sentido, o referido autor, enfatiza que se faz necessário que os sistemas de elegibilidade de refúgio dos principais Estados de acolhimento devam progressivamente adotar o princípio *in dubio* para o refugiados cumulado com o princípio da inversão do ônus da prova, e que assim possam estabelecer uma maior proteção a esta população.

Também é importante levar em consideração que, segundo os tratados internacionais de direitos humanos, as obrigações de não-devolução não possuem como critério decisivo se essas pessoas estão em um determinado território do Estado, mas sim se estão sob o controle e a

autoridade efetivos deste Estado, pelo que o princípio da não-devolução tem uma utilização extraterritorial pela jurisdição do Estado de acolhimento, por exemplo, em casos de controle militar de um Estado em outro (ACNUR, 2007).

A dimensão territorial da não devolução é de responsabilidade de um Estado em todas as circunstâncias em que os atos sejam atribuíveis, onde quer que ocorram (LAUTERPACHT; BETHLEHEM, 2003). Esta opinião foi expressa no caso *Loizidou vs. Turquia*. Relacionado à "*refoulement* em cadeia", em *T.I. v. Reino Unido*, o Tribunal esclareceu que o princípio também impede a remoção para um país, do qual, o asilo dos requerentes podem ser subsequentemente removidos para um país terceiro, ocorrendo em risco de tratamento, contrário ao artigo 3º da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

Por último, se destaca que a incorporação do princípio da não-devolução em vários instrumentos internacionais e sua adesão pela maioria dos Estados no globo, estabelece uma evidência de ser uma prática consistente e internalizada que projeta um significado que supera o de ser uma obrigação meramente contratual limitada a Estados específicos ou um tratado particular (ACNUR, 2001).

Seu uso, portanto, é universal e de *jus cogens*, o que é uma prova da importância que o deslocamento forçado internacional atingiu, e como é um erro dissimular nas políticas migratórias de alguns países que não precisam de afrontar esta questão.

Nos subseções seguintes se faz um análise de direito comparado entre México e Brasil usando o princípio de *non-refoulement* como eixo transversal entre estes sistemas de asilo, devido a existência dos apresentam os seguintes elementos em comum: a) leis em tema do tratamento de refugiados e migrantes recentes e elogiadas por ser protetoras aos direitos humanos, b) acolhimento massivo de migrantes e refugiados venezuelanos, c) países que sofrem pressão por uma política de controle migratório dos Estados Unidos de América, d) países que passam por momentos socioeconômicos complexos, envolvendo problemas de violência e de corrupção sistêmica.

2.1 A crimigração: um estudo comparado entre Brasil e o México.

Stumpf (2006) utilizou o acrônimo *crimmigration*, que ao português seria traduzido para "crimigração". A partir daí, a expressão começou a ser utilizada no campo acadêmico internacional e abriu um novo marco analítico de preocupação acerca das políticas migratórias e de controle migratório misto ao ser tratados os migrantes e as pessoas refugiadas como criminais

(GARCÍA HERNANANDEZ, 2015; VAN DER WOUDE, BAKER, VAN DER LEUN, 2017).

No que concerne ao luxo migratório misto, Carling (2015) observa que não é “um tabuleiro de xadrez em preto e branco”, mas uma mistura de histórias diferentes, recursos e direitos. Além disso, a diferenciação terminológica entre migrantes e refugiados minariam o direito de pedir asilo. Ao indicar inferioridade, contribui para a dicotomia que merece ou não merece. Seria contraproducente, com efeito cúmplice na criminalização.

Este marco analítico é inovador para o contexto brasileiro, já que até os últimos anos, o ingresso massivo da diáspora venezuelana em seu território está reconfigurando seu controle migratório e ensejam o início dos debates acerca da migração como um tema de segurança nacional e da necessidade errônea de criminalizar esta diáspora.

Ao *contrario sensu* do panorama das políticas de México, onde por uma pressão maior dos Estados Unidos de América e sua influência de discursos de securitização, tem já uma década consolidando uma estrutura de controle migratório criada para a detenção e deportação massiva de estrangeiros.

Até 2018, no Brasil haviam sido reconhecidos como refugiados 11.231 pessoas segundo o informe de “Refúgio em números” da Coordenação- Geral do Comitê Nacional, segundo o Ministério de Justiça, este país possui 161.057 solicitações de reconhecimento pendentes que foram acumuladas progressivamente até 2018, número que está aumentado consideravelmente devido ao fluxo massivo de venezuelanos entre os anos 2018 e 2019.

O relatório do ACNUR de *Global Trends 2018* reconhece que no México, até 2017, haviam sido reconhecidos como refugiados 9.017 pessoas e possui 22.368 solicitações de reconhecimento pendentes, além que no 2018 recebeu 29,600 solicitudes de reconhecimento da condição de refugiado. Assim como no Estado brasileiro, estes números aumentaram progressivamente pelo acolhimento de uma diáspora de venezuelanos fugindo da situação crítica humanitária que se enfrenta nesse país. No entanto, até 2017, o ACNUR só havia encontrado a 19.398 pessoas do seu interesse em México (ACNUR, 2017).

Analisando os dados de *Global Trends 2018* e do Banco Mundial, pode-se identificar que os dois países, apresentam quase a mesma quantidade de refugiados reconhecidos em seu território, entretanto, no Brasil a quantidade de solicitações sem resolução e oito vezes maior.

Isto ocorre principalmente porque no sistema nacional de refúgio no México, a Lei de Refugiados, Proteção Complementaria e Asilo Político e seu Regulamento estabelece um prazo máximo para resolver as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de 55 a 100 dias

uteis (precisa considerar-se 10 dias para notificar a pessoa solicitante do prazo estabelecido para resolver), já no Brasil, não está estabelecido nenhum prazo específico para a resolução destes processos.

As disposições do marco normativo mexicano são as seguintes:

Lei de Refugiados, Proteção Complementaria e Asilo Político.

Artigo 24. [...] A Secretaria analisará e avaliará todos os pedidos de reconhecimento do status de refugiado e deverá emitir, em cada caso, uma resolução por escrito, fundamentada e motivada, dentro de 45 dias úteis contados do dia seguinte à apresentação do pedido. [...]

Regulamento da Lei de Refugiados e Proteção Complementaria.

Artigo 45. A Coordenação deve resolver cada pedido de reconhecimento do status de refugiado, no prazo de 45 dias úteis contados da data em que foi admitido.

A resolução deve ser fundamentada e motivada, e deve ser notificada por escrito integralmente ao requerente ou seu representante legal, dentro de 10 dias úteis de sua emissão. [...]

Artigo 47. Excepcionalmente, o prazo para a emissão da deliberação prevista no artigo 45 deste Regulamento poderá ser prorrogado por igual período, quando houver circunstâncias que o justifiquem, de acordo com o disposto no art. 24 da Lei.

A deliberação da Coordenação relativa à prorrogação do prazo da deliberação deverá ser emitida mediante uma resolução fundamentado e motivado, antes do término do prazo referido no parágrafo anterior, devendo o requerente ser notificado de tal determinação.

[Tradução livre do autor]

Outro fator importante é o número alto de abandono das solicitações no México. Segundo o relatório da Comissão Mexicana de Ajuda a Refugiados e da Unidade de Política Migratória do país, em 2018, houve o abandono de 2.141.

Este número é constante a cada ano, já que é uma prática comum devido à mobilidade desta diáspora aos Estados Unidos ou a outro Estado dentro do território mexicano que não seja onde teve início a solicitação, o que equivale ao abandono do procedimento *ipso facto* pelas regras normativas de refúgio deste país.

Regulamento da Lei de Refugiados e Proteção Complementaria.

Artigo 24. [...] Da mesma forma, considera-se que um candidato abandonou o procedimento quando se transfere, sem a autorização da Coordenação, para uma entidade federal diferente daquela em que apresentou sua solicitação. [Tradução livre do autor]

No cenário brasileiro, o Ministério de Justiça e Segurança tem como informação pública a estatística “Tabela com decisões sobre pedidos de reconhecimento da condição de refugiado -ACNUR (1993-1997) e CONARE (1998 a janeiro de 2019)”. Deste documento se extrai que, em 2018, 13.041 pessoas que solicitaram ser reconhecidos como refugiados no Brasil

tiveram os procedimentos extintos por ausentar-se do território brasileiro pelo período de 2 anos, caso em que as solicitações são arquivadas sem análise de mérito segundo o artigo 6º inciso II, da Resolução Normativa CONARE Nº 26 de 29 de março de 2018.

No Brasil, os solicitantes de refúgio gozam da garantia de acesso ao direito de trabalhar mediante obtenção de sua carteira para este fim e não têm limitações geográficas de mobilidade interna no país, segundo a sua Lei nº 9.474/1997, o Estatuto dos Refugiados, porém o número de abandonos é considerável.

O Brasil, conforme o cenário acima delineado, continua sendo considerado um país de trânsito para uma diáspora grande de migrantes e refugiados. Além disso, a população com necessidade de proteção internacional não encontra neste país de acolhimento os meios para sua inclusão local, como uma solução duradora de fácil acesso ou que está sendo utilizado este procedimento com fins de *asylum shopping*².

2.1.1. Excepcionalidade da aplicação do princípio de não-devolução

A excepcionalidade da aplicação do princípio da não-devolução é outro elemento importante que se tem que analisar para entender os limites de sua aplicação, ou seja, que é necessário levar em conta, quando o Estado de acolhimento está frente a um refugiado enquadrado nas disposições de exclusão ou cessão estabelecidas pelo direito internacional de refugiados.

Tais disposições são, segundo o artigo 1 (D), (E) e (F) da Convenção de Genebra de 1951, as seguintes: pessoas que já recebem atualmente proteção ou assistência de um órgão ou organismo das Nações Unidas diferente do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados; pessoas que as autoridades competentes do país onde tenham fixado residência reconheçam os direitos e obrigações inerentes à nacionalidade de tal país; e qualquer pessoa quando existem motivos fundados para considerar que tenham sido cometidos por ela ou ele certos atos ou delitos graves, delitos contra a paz ou ser culpável de atos contrários das finalidades e princípios de Nações Unidas.

² O termo "*asylum shopping*" segundo a Comissão Europeia não tem uma definição legal, mas é usado no sentido informal e também nas comunicações da Comissão de Nações Unidas e da União Europeia. É frequentemente utilizado com uma conotação negativa, pois implica um abuso do procedimento de asilo através da apresentação de mais de um pedido de proteção internacional em diferentes Estados, os quais podem conceder as condições econômicas, humanitárias e sociais mais atraentes. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/asylum-shopping_en. Acesso em: 16 fev. 2020.

Além disso, no direito internacional dos refugiados se estabelece que não se poderá invocar os benefícios e direitos do refúgio quando seja considerado, por razões fundadas, um perigo para a segurança do país onde se encontra ou que, tendo sido objeto de uma condenação definitiva por um delito particularmente grave, constitua uma ameaça para a comunidade de tal país (ACNUR, 2001).

A determinação da aplicabilidade de alguma das exceções estipuladas anteriormente ou as estabelecidas pela lei nacional de refúgio de cada país deve ser feita mediante um procedimento que contemple as salvaguardas adequadas pela situação específica de cada refugiado, isto sempre considerando que a gravidade da disposição de exclusão ou cessão deve ser maior que o risco de dano que possa sofrer a pessoa requerida como resultado de sua devolução (ACNUR, 2002).

Porém, é necessário analisar a hipótese que a única limitação para cumprir com as obrigações internacionais de proteção dos direitos dos refugiados por parte dos Estados é o risco comprovável contra a segurança nacional de sua sociedade ou instituições e que deve ser tratada mediante uma análise de cada caso individualmente, face este suposto.

Esta última motivação não deve ser interpretada como justificativa para rejeitar os fluxos de refugiados em pontos de trânsito internacional como prática reiterada e sistemática das políticas migratórias de “securitização” que comecem a ser adotadas por muitos países a partir dos eventos terroristas do século XXI e de movimentos políticos nacionalistas e ultraconservadores, em conta do acolhimento de migrantes e refugiados.

2.12 A complexidade da aplicação do princípio de não-devolução ante um fluxo migratório misto

Os Estados nacionais têm um olhar *a priori* histórico e habitual quando tratam das migrações internacionais de forma generalista e como uma ameaça como fundamento a sua soberania e segurança (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008). A “securitização” das migrações geralmente acontece sem identificar as características individuais que as motivaram a sair do seu país de origem em fluxos massivos de ingresso, como consequência, muitos refugiados que utilizam os mesmos mecanismos e rotas dos imigrantes, são prejudicados no intento de conseguir o acesso ao reconhecimento de seus direitos humanos.

Porém, para a aplicação do princípio da não-devolução é muito importante considerar a diferenciação entre um refugiado e um migrante, já que estes últimos não estão sujeitos a sua aplicação.

Segundo o ACNUR (2002), o migrante pode deixar seu país de origem motivado pelo desejo de mudança ou de aventura, por razões familiares ou de caráter pessoal. Se a motivação for exclusivamente econômica, trata-se de um migrante e não de um refugiado. Um migrante é uma pessoa que, por razões diferentes daquelas mencionadas na definição do refugiado, deixa voluntariamente o seu país para se instalar em outro lugar.

No entanto, a distinção entre um migrante por motivos econômicos e um refugiado é, por vezes, confusa, do mesmo modo que a distinção entre medidas econômicas e de perseguição ou políticas no país de origem do solicitante nem sempre é clara. Por trás de medidas econômicas que afetam os modos de vida de uma pessoa, pode haver intenções ou objetivos de cunho racial, religioso ou político dirigidos contra um grupo específico (ACNUR, 2001).

Ainda segundo a ACNUR (2001), quando as medidas econômicas comprometem a sobrevivência de uma parcela específica da população (por exemplo, impedimento do direito ao comércio ou imposição de impostos discriminatórios sobre um grupo étnico ou religioso específico), as vítimas dessas medidas podem, tendo em conta as circunstâncias, tornar-se refugiados ao deixarem o país.

Esta distinção é uma linha muito tênue e vital para cumprir o princípio da não-devolução, por isso a importância que os Estados que habitualmente são países de acolhimento tenham seus funcionários capacitados no tema de refúgio e com processos claros para permitir que esta população exerça seu direito de começar um procedimento de reconhecimento da condição de refugiado, principalmente quando identifiquem que a pessoa tem desconhecimento desta figura jurídica internacional.

A proibição de *refoulement* a um perigo de perseguição sob o direito internacional dos refugiados é aplicável a qualquer forma de remoção forçada, incluindo deportação, expulsão, extradição, transferência informal ou "rendições", e não admissão à fronteira (ACNUR, 2007). Esta última foi afirmada na Declaração sobre asilo territorial aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 14 de dezembro de 1967.

A falta de cumprimento neste princípio acontece por omissão, frequentemente nos países onde os funcionários migratórios ou de controle de segurança nacional em postos de trânsito

internacional não têm o conhecimento e empatia devida sobre a informação sobre os refugiados, considerando que a maioria dos solicitantes de refúgio não têm passaporte, visto ou alguma documentação oficial para identificar-se.

A importância de poder receber proteção por parte das instituições do país de acolhimento e da sociedade civil para todos aqueles inseridos em um fluxo misto é necessário para diminuir que os refugiados sofram os mesmos perigos e violações de direitos humanos no curso de suas movimentações que a maioria do fluxo migratório, quais sejam: detenção, muitas vezes em condições inaceitáveis; abusos físicos e sexuais; preconceitos de diversas matrizes; corrupção; roubos; extorsões; e a própria miséria (CRISP, 2007).

Tanto no México como no Brasil, ser um migrante irregular tem como consequência jurídica uma sanção administrativa e não um delito. Portanto, como estabelece Brandariz e Fernandez (2017,) o controle migratório por sua natureza está regulado formalmente por um regime administrativo, mas no caso de solicitantes da condição de refugiado nas hipóteses de sofrer detenção migratória ou expulsão, estaria diante dos efeitos e a severidade mais graves do direito criminal.

Interpretar que o tema migratório é regulamentado administrativamente constitui o que Rigo (2007) denomina como “fraude de rótulos”, já que o sentido verdadeiro desta natureza administrativa é para estabelecer ao poder executivo a gestão das medidas de controle migratório. Situação implementada claramente em países como Europa e da América do Norte, onde o cumprimento do princípio da não-devolução precisa ser um contrapeso, pelo menos para proteger aos refugiados dentro do fluxo migratório misto.

2.13 Marco normativo do princípio de não devolução de Brasil e México

O princípio da não-devolução no marco normativo nacional do Brasil está contemplado na Lei 9.474 de 1997, estabelece o seguinte:

Art. 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.

Da mesma forma, a nova Lei de Migração no Brasil com nº 13.445, publicada em 24 de maio de 2017, tem congruência com a Lei da implementação do Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474/1997) e com o Direito Internacional dos Refugiados. Estabelecendo as seguintes diretrizes normativas protetoras desta diáspora:

Art. 2º. 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.

[...]

Art. 62. Não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão de nenhum indivíduo quando subsistirem razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco a vida ou a integridade pessoal.

Esta lei é regulamentada pelo Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, na qual seu capítulo VII trata a questão específica de refúgio, destacando-se os seguintes dispositivos protetores:

Art. 120. O ingresso irregular no território nacional não constituirá impedimento para a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e para a aplicação dos mecanismos de proteção da pessoa refugiada, hipótese em que não incidirá o disposto no art. 307, desde que, ao final do procedimento, a condição de refugiado seja reconhecida.

[...]

Art. 122. As solicitações de refúgio terão prioridade de avaliação e decisão na hipótese de existir contra o solicitante procedimento do qual possa resultar a aplicação de medida de retirada compulsória.

No entanto, já sobre a aplicação deste marco normativo, nem o Ministério de Justiça nem a Polícia Federal têm publicado dados oficiais do número de deportações e expulsões de estrangeiros, por parte do Estado brasileiro desde a criação da nova Lei de Migração. É mister ressaltar a diferença entre deportação e expulsão que em outros países não existe, mas que se encontra delimitada nas leis brasileiras.

A deportação consiste na medida decorrente de procedimento administrativo da qual resulta a retirada compulsória da pessoa que se encontre em situação migratória irregular no território nacional segundo a definição do artigo 187 do regulamento da Lei de Migração.

Por outro lado, a expulsão consiste na medida administrativa da retirada compulsória do território nacional instaurada por meio de Inquérito Policial de Expulsão, conjugada com impedimento de reingresso por prazo determinado do imigrante ou do visitante com sentença condenatória transitada em julgado pela prática das duas hipóteses seguintes:

1. Nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, a) crime de genocídio; b) crime contra a humanidade; c) crime de guerra; ou d) crime de agressão; ou
2. Crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização no território nacional.

Resumindo a deportação deriva da falta de cumprimento de requisitos administrativos e a expulsão é uma medida resultante de um processo criminal, tendo ambas naturezas compulsórias.

O governo brasileiro não está dentro dos países com juízos de violações de direitos humanos a refugiados ou recomendações em relatórios de descumprimento do princípio da não-devolução por organismos internacionais ou organismos não governamentais, só tem eventos muito específicos como quando a Comissão Interamericana de Direitos Humanos pediu em janeiro de 2017 ao Governo Brasileiro proteção a diáspora venezuelana por ter tentado deportar 450 pessoas.

Por outro lado, no México, a Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos estabelece a proteção de direitos humanos para qualquer pessoa sem importar raça, nacionalidade ou status migratório. Além que segundo o artigo 11 da Carta Magna deste país, protege o direito de solicitação da condição de refugiado. Como se pode ver no fragmento de texto a seguir:

Artigo 11. Toda pessoa tem o direito de entrar na República, sair dela, viajar por seu território e mudar de residência, sem necessidade de carta de segurança, passaporte, salvo-conduto ou requisitos semelhantes. O exercício deste direito estará subordinado aos poderes da autoridade tribunal, em casos de responsabilidade civil ou criminal, e os da autoridade administrativa, para que toca as limitações impostas pelas leis de emigração, imigração e saúde geral da República, para os estrangeiros perniciosos que residem no país.

Em caso de perseguição, por motivos políticos, todos têm o direito de solicitar asilo; por razões humanitárias, o refúgio será recebido. A lei regulará suas origens e exceções. [Tradução livre do autor].

Também cabe destacar que o artigo 1º da Constituição de México, reformado e publicado no Diário Oficial da União, em 10 de junho de 2011, tinha como objetivo, não apenas a obrigação dos órgãos do Estado de promover, respeitar, proteger e garantir os direitos fundamentais, mas também expandir o marco legal para o reconhecimento e proteção destes direitos.

Essa proteção mais ampla é conhecida como o princípio *pro personae* ou *pro homine*, mesmo que se configurou no texto constitucional assim:

As normas relativas aos direitos humanos devem ser interpretadas de acordo com esta Constituição e com os tratados internacionais sobre o assunto, favorecendo sempre as pessoas com a mais ampla proteção.

Todas as autoridades, no âmbito das suas competências, têm a obrigação de promover, respeitar, proteger e garantir os direitos humanos, de acordo com os princípios da universalidade, interdependência, indivisibilidade e progressividade. Consequentemente, o Estado deve prevenir, investigar, punir e reparar violações de direitos humanos, nos termos estabelecidos por lei. [Tradução livre do autor].

O princípio da não-devolução no marco normativo nacional do México está contemplado na Lei de Refugiados, Proteção Complementar e Asilo Político e no teor desta lei nos seguintes artigos:

Lei de Refugiados, Proteção Complementar e Asilo Político.
[...]

Art. 5º Na aplicação desta Lei, observam-se os seguintes princípios e critérios, entre outros:

I. Não-devolução;

Regulamento da Lei de Refugiados e da Proteção Complementar.
[...]

Artigo 22. - Uma vez apresentado o pedido, o solicitante não poderá ser devolvido ao seu país de origem.

A Coordenação, sem prejuízo do direito de não regresso dos requerentes, solicitará em cada caso por escrito ao Instituto, que se abstenha de tomar medidas para devolver o requerente ao seu país de origem, além de não fornecer informações ou notificar as autoridades consulares ou diplomáticas do país de origem, a menos que haja prova do seu consentimento expresso, até ao momento em que o resolveu o pedido de reconhecimento do estatuto de refugiado [Tradução livre do autor].

O marco normativo mexicano é reconhecido pelos órgãos internacionais por ser progressista e cimentar vias de defesa ampliadas para os direitos humanos, mas deve ser acompanhada por políticas públicas para sua efetiva implementação. Isto ocorre principalmente para assegurar sua aplicação pelo poder judiciário e dos funcionários do Instituto Nacional de Migração para sua real observância, e para uma toma de decisões mais adequada respeitando o sentido do princípio *pro homine*.

2.14 O sistema de detenção migratória como parte de uma política de crimigração

O México, por sua localização geográfica e a pressão para frear os fluxos migratórios dirigidos para Estados Unidos da América, entrou na dinâmica dos Estados nacionais do

hemisfério norte, começando a adotar procedimentos sumários de exclusão e de detenção de imigrantes e refugiados nas fronteiras e nas águas internacionais (HATHAWAY, 2007).

Para entender a abismal diferença do tratamento migratório entre México e Brasil entre janeiro de 2013 a abril de 2017, tiveram aproximadamente 627.433 “eventos de migrantes”, ou seja, ficar presos pelo seu ingresso as “estaciones migratorias” do Instituto Nacional de Migración (INM), executando um procedimento administrativo por não comprovar sua situação regular migratória.

Dentro dessa cifra, existem refugiados não identificados ou refugiados que lograram acessar no processo de refúgio uma vez já estando dentro da estação migratória, ficando ali de 4 a 6 meses até receber uma resposta do seu processo, não existindo alternativas à sua detenção.

Considerando que no Brasil ainda não há instalações para detenção migratória prolongada, recomenda-se que siga em uma postura mais solidaria e protetora, e que não adote essa política migratória, já que limita gravemente o exercício dos direitos humanos e tem consequências graves na saúde mental e física das pessoas em detenção, principalmente em crianças, idosos e mulheres grávidas.

Estas condições de saúde foram identificados pela sociedade civil que defende os direitos humanos do fluxo migratório misto compilados no relatório “Personas em detención migratoria en México” feito no ano de 2017 pelo “Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración de México”, mostrando-se que os adultos em detenção migratória tinham os seguintes problemas de saúde: ansiedade e depressão identificados pelo instrumento “Síntomas de Hopkins (HSCL-25)”, além de apresentar hipertensão, escabioses, pediculoses, vômitos e gripe. Também se tornam agudas outras doenças e problemas psicológicos desencadeados pelos efeitos traumáticos de violência no momento das operações de detenção.

Da mesma forma, neste relatório se examina que nos menores de idade em detenção migratória provocam os seguintes problemas de saúde: perda de noção do tempo, depressão, febre, etc. Principalmente gerando danos psicoemocionais e agravamento de outras doenças. Isto sem considerar os efeitos nos casos que os menores de idade são separados da família no momento da detenção.

Também, no ano 2018 o INM registrou 138.612 pessoas deportadas para seus países de origem. Infere-se, outrossim, que nessa população de estrangeiros existem refugiados, o que estaria caracterizando a inobservância do princípio da não-devolução. Tal inferência se

fundamenta no fato de o México não possuir infraestrutura para identificar esta população vulnerável e, ainda, porque a maioria tem origem em países que vivenciam crise política como a Venezuela ou problemas graves de violência generalizada e violações maciças de direitos humanos como Honduras e El Salvador.

Dentro desta estatística a deportação de estrangeiros foi feita pela fundamentação de ser migrantes que não têm vias de regularização migratória e por ser estrangeiros com alerta migratório. A figura do alerta migratório no sistema migratório mexicano é aplicada quando uma pessoa considerada como uma ameaça por ter cometido um delito o por algum critério subjetivo de falta administrativa migratória imposta pelo mesmo INM. Reiterando a subjetividade deste suposto jurídico ao não ter regulamentação sobre a imposição desta sanção administrativa com aspectos criminais, nem informação pública sobre os processos de sua alocação e de meios de defesa jurídicos contra esta medida.

A gravidade das deportações massivas é que estereotipa negativamente o estrangeiro e se traduz numa permanente condição de alteridade migrante (SAYAD, 1999) bem como na obrigação de obediência incontestada a esse estatuto. Em consequência, quem sempre foi um indivíduo sem pertinência, deve ser excluído no momento de mostrar sua periculosidade.

215 Práticas sistemáticas de violação do princípio de non-refoulement do México e do Brasil.

Baseando-se na experiência do autor-pesquisador de trabalhar por vários anos acompanhando legalmente os solicitantes da condição do refúgio no México e de ter ingressado nas principais instalações de detenção migratória, denominadas “estaciones migratorias”, foram coletadas informações mediante entrevistas estruturadas sobre os tratamentos recebidos por funcionários do Instituto de Migração em pessoas com interesse de começar o processo para ser reconhecido como refugiado estando em detenção.

O ingresso foi feito durante dois anos em pontos-chaves do fluxo migratório misto, como são a fronteira sul com Guatemala nas cidades de Tapachula, Chiapas e Tenosique, Tabasco e na Cidade do México. Isto foi realizado trabalhando para diferentes organizações da sociedade civil como a Asylum Access México, o Servicio Jesuita a Refugiados e a Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos.

As entrevistas foram feitas pessoalmente a indivíduos em situação de detenção migratória cuidando o princípio de confidencialidade e foram entrevistados aproximadamente 50 indivíduos com diferentes perfis, como os seguintes: homens e mulheres viajando sozinhos, famílias com crianças, menores de idades não acompanhados, mulheres grávidas, idosos, pessoas da comunidade LGBTI, etc.

Deste exercício, identificaram-se os seguintes padrões na atuação dos funcionários do Instituto Nacional de Migração, que estariam violentando o princípio de não-devolução, no México:

- Não fornecer nenhum tipo de informação sobre a existência das opções de regularização migratória nem do processo para ser refugiado, sem se importar que haviam identificado que são pessoas em risco de perder suas vidas ou integridade se fossem devolvidas a seu país de origem.
- Utilização de mecanismos de desincentivos dirigida aos presos migratórios para não começar o pedido de refúgio ou desistir do mesmo. Isto é principalmente ocasionado pela informação prestada por funcionários do Instituto de Migração aos solicitantes, quando mencionam que um processo que dura entorno de 6 a 12 meses e que muitos poucos são reconhecidos. Assim como que devem considerar que eles vão ficar detidos durante todo esse tempo.
- A omissão por parte de funcionários da área jurídica do INM em fazer as diligencias ou gestão das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado para notificar a COMAR nos prazos designados pelo Regulamento da Lei de Migração, sendo o prazo de 72 horas estabelecido no artigo 17 e que geralmente demoram até 2 semanas após de ser pressionados por ONG's e ACNUR para cumprir com sua obrigação de readmiti-las.
- Deportação maciça de pessoas em detenção em menos de 48 horas mediante a obtenção de firma de um acordo de devolução voluntaria "fast-track" para agilizar o processo sem ter assessoria jurídica para as opções de regularização migratória ou do processo de refúgio, principalmente na fronteira sul de México.

Estas práticas sistemáticas são fornecidas principalmente por duas variáveis que são parte da política de "crimigração" no México. A primeira é o nível de discriminação que tem as instituições do governo mexicano dentro dos processos de deportação e detenção migratória e a segunda são os discursos da mídia e de políticos de estigmatização criminal dos migrantes e pessoas refugiadas principalmente em áreas fronteiriças.

No caso específico desta última variável é identificado erroneamente ao fluxo migratório misto, como membros das gangues tipo Mara-Salvatrucha ou bandidos, sendo a maioria dos imigrantes no México de origem centro americana. O que minimiza a empatia dentro da sociedade e dos funcionários do INM diante desta diáspora e que pode conseguir até perder a noção que são pessoas com direitos humanos e dignidade, um cenário extremo do conceito de alteridade de Sayad (1999).

Por outro lado, o Brasil é considerado internacionalmente como um paradigma de boas práticas por utilizar a detenção apenas de forma ocasional e principalmente só para curtos períodos de tempo no aeroporto de São Paulo, enquanto se resolve a situação migratória irregular de alguns estrangeiros com nacionalidade que precisam de visto.

Nos casos de detenção no Brasil, a falta de informação pública pelo Ministério de Justiça sobre esta situação só existem reportagens feitas pela imprensa (SANCHEZ, 2019) que confirmam a existência da área do Aeroporto Internacional de Guarulhos, chamada área do "conector", onde chegou-se a ter a situação de dezenas de imigrantes e pessoas refugiadas aglomerados em uma sala, sem local para dormir, sem acesso à bagagem, com alimentação nem sempre em quantidade satisfatória e sem acompanhamento médico devido.

Existem diferentes políticas migratórias alternativas à detenção migratória que são menos invasivas na esfera jurídica dos migrantes e refugiados. Por exemplo, no México se está fomentando pelo ACNUR a adoção de medidas alternativas como a liberdade vigiada, a obrigação de comparecimento periódico a determinado órgão público, indicação de endereço fixo e imposição de um limite geográfico em quanto se resolva o processo de regularização migratória.

Porém, as práticas sistemáticas implementadas pelo Estado mexicano devem ser erradicadas para fornecer o cumprimento do princípio da não-devolução, e no caso do Estado brasileiro devem ser identificadas com prevenção para não implementar, ao ter identificado todas as consequências que geram nas personas integrantes das diásporas de mobilidade.

No pior cenário se em algum momento se decida implementar uma política migratória mais rigorosa com uma estrutura de detenção migratória prolongada no Brasil, precisa ser cimentada estruturalmente com protocolos e legislações claras para não deixar espaço para atuações arbitrárias.

Além de que se precisa visualizar a privação da liberdade relacionadas às questões migratórias no ordenamento como última alternativa de uma política migratória e, em caso de

utilizá-la, a lei de migração deve ser clara em quais casos se aplicaria, excluindo a sua aplicação para solicitantes da condição de refugiado.

Também seria primordial colocar um prazo máximo de detenção pelas autoridades, um órgão interno que verifique sua aplicação e, ainda, precisaria haver advogados da defensoria pública e tradutores para fornecer seus serviços a esta diáspora.

Embora o princípio de *non-refoulement* seja uma obrigação negativa, os Estados também têm a obrigação positiva de garantir o gozo efetivo dos direitos básicos, para evitar a violação do princípio: “a violação grave de qualquer direito humano levaria à proibição correlativa da não devolução, visto que a gravidade da violação em potencial equivale a um tratamento degradante” (CHETAIL, 2014, p. 35).

Os desafios sobre o acolhimento da internação maciça de refugiados no México e no Brasil estão aumentando por suas localizações geopolíticas, por terem vizinhança com países com momentos históricos de violações de direitos humanos. Desta forma, é essencial que seja permitido e resguardado o exercício da esfera de direitos desta diáspora e, no mínimo, protegê-los por meio do cumprimento do princípio do *non-refoulement*.

2.16 A crimigração no cenário europeu e nos Estados Unidos Americanos

Na Europa, há décadas, existem rótulos sobre os estrangeiros, reputados como criminosos, que determinam uma resposta de exclusão, potencializando a retirada da dignidade e da “coisificação” dessas pessoas, tidas como um objeto externo, ameaçante, das quais devem proteger-se. Além da relevância do tema nos países desenvolvidos, ao ser transformada esse tópico como o último bastião da soberania (DAUVERGNE, 2008).

Dentro do discurso político na União Europeia e nos Estados Unidos da América, a migração ilegal é um termo genérico para um grupo, comumente descritos como migrantes econômicos ilegais, sem documentos, refugiados falsos, invasores, entre outros. A rotulação inclui até mesmo cidadãos com traços faciais distintos, considerados como criminosos, erroneamente. Tais rótulos evocam chamativos, como “zumbis” ou “humanos inferiores”, e considera-se que os imigrantes e refugiados cometem mais crimes do que os nativos, estando a imigração irregular intimamente relacionada ao crime, estereótipos raciais, sem poder justificar nos países de acolhimento de refugiados como uma variável determinante.

Os governos associam a ilegalidade à criminalidade, criando um vínculo funcional, e a utilizam como justificativa para abordar o fenômeno por meio de um novo modelo de controle do crime. Para tanto, usam o poder coercitivo do Estado, não apenas no âmbito do direito penal, mas também no direito administrativo de imigração, obscurecendo as linhas entre esses dois ramos do direito inicialmente distintos (CHACÓN, 2007).

A Europa recebe atualmente o maior número de migrantes irregulares, desde a Segunda Guerra Mundial (NACCACHE; AL ARISS, 2017). A maioria deles são solicitantes de asilo, forçados a deixar sua casa, principalmente devido aos conflitos armados na Síria, Iraque e Afeganistão. Quando eles chegaram à fronteira com a Sérvia, no verão de 2015, o governo húngaro introduziu rigorosas medidas de controle, tanto em sua imigração quanto em sua política criminal (BILGIC, PACE, 2017).

Isto justificou as mudanças alegando interesse nacional e preocupações de segurança, e seus direitos e obrigação de proteger a integridade econômica, social, cultural e física da nação. No entanto, a problemática que é posta quanto à segurança, está em questão: todo Estado tem o direito de definir critérios para inclusão, em detrimento dos direitos humanos, ao equilibrar o interesse público e os direitos individuais?

Gyollai et al (2018) afirma que deve haver um nível mínimo de justiça: uma linha de fundo simbólica que limita o poder discricionário das autoridades. O ponto culminante dessas reações à migração em massa dos dias modernos contrasta fortemente com as leis e políticas europeias, especialmente o princípio da livre circulação de pessoas. O Acordo de Schengen e o Regulamento Dublin III, os dois pilares da política europeia política de segurança nas fronteiras, foram efetivamente desconsideradas e, lutando com o equilíbrio entre segurança e mobilidade (GRAHAM-HARRISON et al., 2015; TRAYNOR, 2015). A imigração tornou-se completamente securitizada, tanto a nível europeu como nacional, e os princípios fundamentais da União Europeia estão agora em debate (VAN DER WOUDE, et al., 2017).

As expectativas conflitantes dos Estados membros e das instituições da EU, quanto aos aspectos burocráticos na complexidade dos procedimentos da EU, coloca desafios significativos para os países fronteiriços de Schengen: a política estruturalmente desequilibrada e ineficaz da EU, em matéria de asilo e manutenção de portões, é responsável por Estados membros do Sul e, implicitamente, a Hungria, vítimas e perpetradores das estratégias controversas de externalização (TRIANDAFYLLIDOU, 2014; TRAUNER, 2016).

A construção da ilegalidade refere-se principalmente a três domínios: entrada, residência e emprego (VAN DER LEUN, 2003). Além disso, simplesmente estar em trânsito deve tornar-se um caminho automático para a ilegalidade: a migração em trânsito. Portanto os requerentes de asilo estão agora percebidos e entendidos como ilegais, antes mesmo de entrar no território.

As investigações mais próximas sobre as dinâmicas e desenvolvimentos específicos, concentram-se na Espanha, Holanda, Itália, Grécia e Suécia - principais rotas de destino de migrantes e refugiados. Estas mostram não apenas como os migrantes e os refugiados são submetidos a mecanismos de controle do crime (muitas vezes porque são pobres), por outras minorias étnicas e percebidas como atores de riscos, mas também autorizam o seguinte questionamento: como os migrantes e refugiados iludem esses mecanismos? As contribuições apontam lacunas na lógica excludente da criminalização para mostrar como às vezes os controles são mobilizados para incluir migrantes na sociedade, às vezes para suprir as necessidades do mercado de trabalho e outras para reconhecer seus direitos (VAN DER WOUDE, et al., 2017).

Nos estudos relevantes sobre a relação do crime e a imigração no continente americano, encontram-se níveis mais baixos de participação criminal, entre os nascidos no exterior e os cidadãos nacionais. Mesma conclusão de uma infinidade de estudos empíricos na pesquisa social contemporânea em vários países (MARTINEZ e LEE, 2004; SAMPSON, 2007; BIANCHI et al., 2012; BORREGO et al., 2012; BELL et al., 2013, entre outros). As percepções errôneas, que produzem medo na população, desempenham um papel essencial em atitudes hostis com relação a estrangeiros (DÜNKEL, 2015). Isso é evidenciado pela teoria integrada da ameaça (STEPHAN et al., 2005) e que é evidente, por exemplo, na atitude da Europa em relação aos sírios deslocados (CEREZO DOMÍNGUEZ, 2016).

Por outro lado, Sampson (2007) traz no debate uma hipótese que tem sido amplamente levantada: os imigrantes e refugiados, latinos em particular, deslocam-se seletivamente em características que os predispõem a baixos índices criminais, como motivação para o trabalho, ambição e desejo não para ser deportado. Os imigrantes e refugiados também podem partir de culturas onde a violência não é recompensada como estratégia para estabelecer reputação.

Outra prática crimigratória é o conceito de país terceiro seguro da União Europeia, apontado como um mecanismo processual que minimiza as obrigações, mudando-as e devolve a responsabilidade (FOSTER, 2008). Ao estabelecer motivos de inadmissibilidade, fornece

desculpas para os Estados membros evitarem e diluírem sua não repulsão acordada obrigação. É um método sofisticado para rejeitar os indesejados, aparentemente sem criminalização ou ilegalização, enquanto a Diretiva de Procedimentos de Asilo (APD) não conseguiu desenvolver salvaguardas suficientes que sejam consideradas eficazes para cumprir os padrões internacionais de direitos humanos (COSTELLO, 2005).

Por último, o caso das políticas migratórias da Hungria nas últimas décadas, exemplificam a realidade das políticas crimigratórias, e um possível desafortunado cenário futuro de vários Estados frente a estas diásporas. Desde 2010, na Hungria, o nacionalismo se tornou o princípio organizador da política simbólica de parentesco seletivo e crimigração do governo. A política do governo visa reestruturar as políticas públicas, em torno de uma conceitualização de filiação e pertencimento, centrada na nação aliada à memórias das revoluções heroicas do passado, que lutaram contra a colonização de potências estrangeiras (POGONYI, 2015).

A Hungria desenvolveu uma hierarquia de políticas de imigração. Por um lado, o governo privilegia e apoia os laços com estrangeiros com origens húngaros étnicos para manter a cultura, os legados e a unidade espiritual da história Húngara. Por outro lado, problematiza imigrantes que não se enquadram no grupo etno-nacional idealizado. Um regime político de "contra estrangeiros" foi seguido (KORKUT, 2014; MELEGH, 2016). Esta versão radical do nacionalismo demográfico tem sido a base da política recente do governo. O governo procurou demolir o sistema de asilo, apresentando-se como defensor da nação e do cristianismo europeu (FEKETE, 2016; THORLEIFSSON, 2017).

Como um dos grandes exemplos da materialização dessas políticas, a Hungria construiu uma cerca, de 175 km, de arame farpado ao longo da fronteira com a Sérvia, acompanhados de novos procedimentos de asilo e criminais, limitando o acesso ao processo regular de determinação do status de refugiado. Isto impediu os requerentes *bona fide* de asilo de entrar no território. Assim como, esse país alterou seu Código Penal em setembro de 2015, para estabelecer os seguintes delitos puníveis com prisão de 3 a 10 anos: passagem não autorizada da fronteira fechamento (vedação), danificando o fechamento da fronteira e obstrução das obras relacionadas para o fechamento da fronteira (GYOLLAI et al., 2018).

Na Lei de Fronteiras, em julho de 2016, da Hungria, a polícia foi autorizada a escoltar indivíduos apreendidos ilegalmente, presos a menos de 8 km da fronteira, sem iniciar um procedimento formal de expulsão (NAGY, 2016). A partir de março de 2017, durante o “estado

de crise devido à migração em massa”, a “regra dos 8 km” foi estendida para todo o território do país; dezenas de milhares de potenciais requerentes de asilo foram recuados automaticamente, e o acesso foi negado, sem direito a registro ou de receber a oportunidade de registrar um pedido de asilo (AIDA, 2018).

No segundo capítulo, examinam se os dois principais contrapesos presentes no debate atual sobre o cenário do refúgio, demonstrando como a falta de cumprimento do princípio de não-devolução e a influência da crimigração podem determinar totalmente o panorama de um sistema de refúgio nos Estados, como no caso do cenário complexo que afrenta o sistema brasileiro, já detalhado no capítulo I. Portanto, no próximo capítulo, se desenvolverá o marco regulatório do Brasil para entender os fundamentos legais por trás das políticas migratórias e dos processos de reconhecimento da condição de refugiado atualmente neste país.

CAPÍTULO 3 - MARCO REGULATÓRIO NO BRASIL SOBRE OS REFUGIADOS

A constituição de 1988 do Estado brasileiro tem como fundamento a dignidade da pessoa humana, sem importar-se a nacionalidade ou status migratório como se estabelece seu artigo 5º. Esta disposição somada à Lei 9.474/97 funcionam como os fundamentos para a criação das políticas públicas para o acolhimento, assistência, elegibilidade e integração dos refugiados.

Porém, desde a criação da Lei 9.474 de 1997, Estatuto de Refugiados do Brasil, o Estado brasileiro começou a estabelecer as bases para a política de tratamento para a população de deslocados internacionais que chegam ao seu território nacional. O governo criou uma estrutura tripartite institucional através do CONARE e estabeleceu sua competência para os processos de elegibilidade de quem cumpre com os elementos para ser reconhecido como refugiado no país e para a execução das soluções duradouras para o refúgio. Além de atribuir a função para as autoridades de fronteira para identificar e encaminhar as solicitações de refúgio, traduzindo-se em uma tarefa maratona para a Polícia Federal (SILVA, 2015).

Uma característica progressista e de destaque da Lei do Estatuto de Refugiados do Brasil, é a que incorpora o conceito de refugiado ampliado, estabelecida na Declaração de Cartagena, inspirando-se na Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU de Viena, em 1993. Convertendo-se em umas das primeiras leis nacionais do continente americano com esta abordagem face aos refugiados, sendo aprofundado no próximo subcapítulo.

3.1 A Lei nº 9.474/1997

Em 1966, realizou-se a Conferência Nacional de Direitos Humanos em Brasília, evento que, com grupos temáticos, debateu o Programa Nacional de Direitos Humanos que incorporava a visão da Conferência Mundial da ONU de Viena. Este passo pioneiro, com contribuições de organizações não governamentais, universidades e de centros de pesquisa de migração e refúgio, consolidam a Lei nº 9.474/1997, o Estatuto do Refugiados (MESQUITA NETO, 2011).

A Lei 9.474/1997 estabelece os objetivos de proteção de direitos humanos dos refugiados e as competências das autoridades nacionais diretamente envolvidas na execução da política nacional para refugiados, incluindo as soluções duradouras (SILVA, 2015). O Estatuto de Refugiados começou com a criação de uma política pública de direitos humanos para os refugiados

e uma faceta da política externa brasileira, no contexto do acordo do Marco de Reassentamento, implantado desde 1999, consolidando-se como uma das legislações mais modernas e abrangentes de sua época. (BARRETO, 2010)

Está prevista nesta legislação a proteção de direitos humanos transcendentais para os refugiados, que em outros países não são considerados, como o direito ao trabalho formal, saúde e educação, salvaguardando seu acesso desde o começo do processo, sem importar que ainda não sejam reconhecidos como refugiados.

Também estabelece a aplicação de princípios como do *non-refoulement* e *in dubio pro refugiado*. Abaixo estão as principais disposições desta lei:

Art. 6º O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.

Art. 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. (...)

Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

Art. 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.

§ 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País.

[...]

Estas disposições ordena o acesso a direitos básicos de um solicitante da condição de refugiado desde o momento em que entra em território brasileiro e assegura o acesso para começar seu pedido.

Como dito anteriormente, esta norma é progressista e é um exemplo de uma ideologia de proteção ampla para esta diáspora já que permite sustentabilidade do refugiado enquanto se revolve o processo e salvaguarda que seja mais plausível sua inclusão social devido à possibilidade da posse de uma carteira de trabalho provisória. Diferente do que ocorre nas legislações para os refugiados em outros países do continente Americano e na Europa.

Também, textualmente, obriga as instituições administrativas e de educação do país, a implementar medidas mais flexíveis em caso de existir algum trâmite de um refugiado, salvaguardando pelo menos no âmbito deontológico o acesso aos direitos humanos da saúde,

educação e registro civil que são fundamentais na situação de vulnerabilidade dos refugiados e para lograr uma inclusão social (Art. 43, 44, Lei 9.474/1997).

Por outro lado, estabelece a composição orgânica do CONARE, a instituição de governo para decidir a elegibilidade e as políticas públicas dos refugiados, que ainda hoje é pioneira no continente americano. Isto, já que considerou a boa prática internacional de permitir a participação da sociedade civil e do ACNUR, o que permeia uma tomada de decisões mais transparente e apegadas às necessidades da diáspora pela expertise e trato direito com os refugiados que estas organizações podem somar ao debate. Nesse sentido, o artigo 14 estabelece a constituição da CONARE:

I - Um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;

II - Um representante do Ministério das Relações Exteriores;

III - Um representante do Ministério do Trabalho;

IV - Um representante do Ministério da Saúde;

V - Um representante do Ministério da Educação e do Desporto;

VI - Um representante do Departamento de Polícia Federal;

VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País. § 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

Por último, se destacam duas questões procedimentais que deixam o refugiado formalmente indefeso, mas que na prática são foram superadas pelo contexto de acolhimento do governo brasileiro, face a esta diáspora, devido à falta de controles rigorosos migratórios para a deportação de pessoas sem regularização migratória.

A primeira questão é que a Lei 9.474/1997 não deixa claro como a CONARE irá analisar o temor de perseguição do solicitante, nem as define desse processo, e não há um prazo limite para obter uma resolução. Portanto, só estabelece a necessidade de preencher a solicitação, mas não sobre a existência de entrevistas ou de mecanismos para comprovar a declaração do solicitante, nem modos para oferecer meios probatórios para o refugiado. Isto se traduz em incerteza para os refugiados e pode ser interpretado como afronta ao princípio legal.

Só sobre o processo de refúgio em resoluções normativas do CONARE, se estabelece que as autoridades migratórias produzam o “Termo de Declaração” (Anexo 1). Este documento é o único comprovante de ser solicitante de refúgio até a emissão do chamado Protocolo Provisório. Tal Protocolo é expedido pela Polícia Federal e tem um prazo de validade de 180 dias, sendo prorrogável até a decisão final de CONARE, e assegura a estadia regular migratória.

A segunda questão é que, o solicitante que a CONARE reconhece, que existe um risco de vida, integridade física e liberdade em caso de voltar a seu país de origem, mas recusado definitivamente pôr não cumprir os requisitos de ser um refugiado, não tem nenhuma proteção para poder ter uma instância migratória no Brasil.

Nesta hipótese, ainda que não possa ser deportado ou expulso, mas a pessoa não se enquadra nos nexos casuais da Convenção de 1951, nem da definição de Cartagena, precisa-se criar uma figura jurídica análoga para estes casos, que em outras legislações se regulamentam como Proteção Complementar, para garantir que tais pessoas estejam protegidas, principalmente vítimas de tortura ou de tratos cruéis e degradantes, mas que não cumprem com esses requisitos de temor fundado de perseguição para ser um refugiado e permite obter uma residência permanente.

3.2 A Lei nº 13.445/2017: histórico e inovações

Como referências históricas da Lei n. 13.445/2017, identifica-se que a migração no período pós- primeira Guerra Mundial passou a ser uma espécie de tema central na política brasileira em decorrência das mudanças políticas no exterior, da globalização e das teorias darwinistas nas elites burocráticas estatais.

Esses fatores traduziram-se na produção da Lei n. 392/1938, que regulava a expulsão de estrangeiros, e na Lei 406/1938, que criava a primeira delegacia migratória brasileira, cujo nome era Fiscalização de Entrada, Permanência e Saída de Estrangeiros (CAVARZERE, 2001). Essa legislação se identificava por ser discriminatória e seletiva, que permitia ao Estado brasileiro só admissão, a internação e a residência de europeus com qualificações específicas e só determinadas raças.

Em 1945, elaborou-se a Lei 7.967, que tinha como objetivo estabelecer a natureza da política migratória dessa época, como a “necessidade de preservar e desenvolver na composição

étnica da população, as características mais convenientes de sua ascendência europeia”, segundo o artigo 2º dessa lei.

Em concordância a Constituição de 1946, para coordenar o recebimento de refugiados elegidos pelo Estado brasileiro e as diásporas pequenas de imigrantes, criou-se o Instituto Nacional de Imigração e Colonização. Após isso, no regime civil militar no Brasil, mudaram a política migratória com os Decretos n. 941/1969, e n. 66.689/1970, com diretrizes para admissão de estrangeiros desde a perspectiva de utilitarismo e proteção ao trabalhador nacional, procurando só o desenvolvimento econômico do país (MOREIRA, 2012).

Ainda neste regime, foi aprovada com caráter de urgência em 1980, o Estatuto dos Estrangeiros, consolidando uma legislação restritiva e com uma ideologia de segurança nacional com a Lei 6.815. Essa lei restringiu direitos de estrangeiros em geral e omitiu considerar os refugiados, e só fazia referências aos apátridas, demonstrando que não era uma matéria de importância para o governo nacional da época.

O Estatuto dos Estrangeiros ficou vigente por 37 anos, até que o Congresso Nacional brasileiro aprovou a nova Lei de Migração, a Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, que substituiu o Estatuto do Estrangeiro, e passou a tratar os migrantes e os refugiados sob o enfoque dos direitos humanos. Esse enfoque concorda com o sentido aos compromissos internacionalmente assumidos pelo Brasil.

A Lei n. 13.445 rompeu com a lógica da segurança nacional, que enxergava no estrangeiro, uma ameaça ou perigo efetivo. A nova lei passa a compreender os estrangeiros numa perspectiva de igualdade e de proteção de direitos humanos (SILVA; WAGNER, 2018). Essa lei, além de destacar-se por sua nova visão e tratamento aos estrangeiros, ampliou as possibilidades de permanência, por exemplo, da proteção para situações de catástrofes ambientais ou crises humanitárias, criando uma condição temporária decorrente da acolhida humanitária.

Disposições que são úteis para os casos dos haitianos ou alguns venezuelanos, que não cumprem os critérios para serem refugiados. Está prevista no artigo 14, que estabelece o seguinte:

Art.14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:

I - o visto temporário tenha como finalidade:

[...]

c) acolhida humanitária;

[...]

§ 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.

Essa Lei também estabelece um artigo reconhecendo a hierarquia normativa das normas internas especializadas e das normas internacionais, que no caso dessa pesquisa, aplicaria para o Estatuto de Refugiados, a Convenção de Genebra e seu Protocolo, assim com todos os tratados internacionais de direitos humanos. Prescreve o artículo 2º:

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.

Por último, ressalta-se que essa Lei tem um regulamento, publicado em 20 de novembro de 2017, o Decreto nº 9.199. Esse regulamento tem uma parte dedicada para disposições sobre refúgio, e o capítulo sétimo desse sistema normativo reforça os direitos básicos que tem um solicitante da condição de refugiado.

Porém, este regulamento estabelece que estes solicitantes recebam o Protocolo Provisório, e esse documento permitirá ter uma carteira de trabalho provisória, um Cadastro de Pessoa Física e a abertura de conta bancária em instituição financeira supervisionada pelo Banco Central do Brasil.

O direito de ter uma conta bancária em instituição financeira, para qualquer cidadão, é direito comum de poder exercer ao atingir a idade adulta, mas para o contexto dos refugiados, é fundamental para poder receber remuneração de um trabalho formal ou apoio monetário de familiares ou amigos no exterior. Logo, o acesso a serviços financeiros é uma boa prática e salvaguarda a autossuficiência dessa diáspora. Esse direito, na maioria dos países de maior acolhimento de refugiados, é denegado até ser reconhecido como refugiado, o que se traduz em uma barreira burocrática para a inclusão social e a sobrevivência econômica dos solicitantes.

3.3 Lacunas do Estatuto dos Refugiados no Brasil e das Resoluções Normativas do CONARE sobre o processo de determinação da condição de refugiado

Nesta parte abordam-se questões teóricas e práticas sobre o direito procedimental da elegibilidade dos refugiados, ou seja, os parâmetros de acolhimento do país para decidir sobre o reconhecimento ou indeferimento das solicitações de refúgio.

A legislação brasileira, aqui analisada nas seções e subseções anteriores, não estabelece nenhuma regulamentação específica sobre a determinação dos refugiados, nem a definição de conceitos-chave sobre o processo de elegibilidade. Pelo que se infere que os examinadores de CONARE utilizam exclusivamente o “Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar”, para determinar o Estatuto de Refugiado do ACNUR e suas notas de orientação situação temerária porque pode ensejar um exagero de discricionariedade, sem que seja acompanhada de parâmetros claros de controle a partir do direito interno ou uma base teórica consistente para sua aplicação. Porém, poderia se advogar que o CONARE não emite resoluções devidamente fundamentadas e que o solicitante de refúgio, assim como os defensores de direitos humanos desta diáspora, não têm acesso a estes critérios de elegibilidade até o momento de receber a resolução, o que poderia interpretar-se como violação ao princípio do devido processo legal e da segurança jurídica.

Da mesma forma, é muito enriquecedor que a partir de um olhar acadêmico se tente refletir acerca das questões de elegibilidade, que geralmente só as instituições do governo federal comissionadas no refúgio e o ACNUR têm a possibilidade de interpretar e aplicar. E destacando-se que em alguns sistemas de refúgio, a sociedade civil, tem um papel fundamental ao impugnar estas resoluções de negativa de concessão de refúgio e permitem colocar o tema para o debate no Poder Judiciário em todos seus níveis.

Além disso, como aponta Stumpf (2013), a sociedade civil é identificada, em países com política migratória rígida, como essa demonização de vozes dissidentes, que combinada com procedimentos criminais injustos, *pushbacks* e barreiras à reentrada legal. Tal dinâmica tem se mostrado fundamental para gerar uma percepção de que o governo entende os migrantes e refugiados como merecedores de censura social, e até punição.

Para poder entender a reflexão da elegibilidade de refugiados, se precisa começar desenvolvendo os conceitos técnicos que são chave para compreender a complexidade deste procedimento. Alguns destes conceitos não são mencionados no Estatuto de Refugiados, nem nas Resoluções Normativas do CONARE, destacando-se os atos de perseguição, alternativa de fuga interna, agentes de perseguição, receio fundado de perseguição, entre outros.

Alguns congressos legislativos dos países de acolhimento de origem do direito romano, como é o caso do Brasil, tem utilizado a técnica jurídica de definir os seguintes conceitos

sobre refúgio em suas legislações nacionais, para ter uma base de onde partir para incentivar mais transparência no processo de elegibilidade:

a) Atos de perseguição: Art. 5º da Lei nº 27/2008, Concessão de Asilo ou Proteção Subsidiária de Portugal:

Devem constituir, pela sua natureza ou reiteração, grave violação de direitos fundamentais, ou traduzir-se num conjunto de medidas que, pelo seu cúmulo, natureza ou repetição, afetem o estrangeiro ou apátrida de forma semelhante à que resulta de uma grave violação de direitos fundamentais.

Os atos de perseguição referidos no número anterior podem, nomeadamente, assumir as seguintes formas:

I. Atos de violência física ou mental, inclusive de natureza sexual;

II. Medidas legais, administrativas, policiais ou judiciais, quando forem discriminatórias ou aplicadas de forma discriminatória;

III. Ações judiciais ou sanções desproporcionadas ou discriminatórias;

IV. Recusa de acesso a recurso judicial que se traduza em sanção desproporcionada ou discriminatória;

V Ações judiciais ou sanções por recusa de cumprir o serviço militar numa situação de conflito na qual o cumprimento do serviço militar implicasse a prática de crime ou ato suscetível de provocar a exclusão do estatuto de refugiado, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º;

VI Atos cometidos especificamente em razão do género ou contra menores.

b) Solicitação manifestamente infundada ou claramente abusiva: Art. 140 Regulamento de Personas Refugiadas de Costa Rica: Aquelas que podem ter uma conotação fraudulenta ou que são notoriamente não relacionados com os critérios para o reconhecimento do estatuto de refugiado.

c) Motivos da perseguição: Art. 2º da Lei nº 27/2008, Concessão de Asilo ou Proteção subsidiária de Portugal:

Os que fundamentam o receio fundado de o requerente ser perseguido, que devem ser apreciados tendo em conta as noções de:

Raça: que inclui, nomeadamente, considerações associadas à cor, à ascendência ou à pertença a determinado grupo étnico.

Religião: que abrange, designadamente, o facto de se ter convicções teístas, não teístas e ateias, a participação ou a abstenção de participação em cerimónias de culto privadas ou públicas, quer a título individual, quer em conjunto com outras pessoas, noutros atos religiosos ou expressões de convicções, ou formas de comportamento pessoal ou comunitário fundadas em credos religiosos ou por estes impostas;

Nacionalidade: que não se limita à cidadania ou à sua ausência, mas abrange também, designadamente, a pertença a um grupo determinado pela sua identidade cultural, étnica ou linguística, pelas suas origens geográficas ou políticas comuns ou pela sua relação com a população de outro Estado;

Grupo: um grupo social específico nos casos concretos em que os membros desse grupo partilham de uma característica inata ou de uma história comum que não pode ser alterada, ou partilham de uma característica ou crença considerada tão fundamental para a

identidade ou consciência dos membros do grupo que não se pode exigir que a ela renunciem; e esse grupo tenha uma identidade distinta no país em questão, porque é encarado como diferente pela sociedade que o rodeia;

Opinião política: que inclui, designadamente, o facto de se possuir uma opinião, ideia ou ideal em matéria relacionada com os potenciais agentes da perseguição às suas políticas ou métodos, quer essa opinião, ideia ou ideal sejam ou não manifestados por atos do requerente

d) Violação maciça/grave de direitos humanos: Art. 4º do Regulamento da Lei de Refugiados, Proteção Complementar e Asilo Político de México: Conduta de violação de direitos humanos e liberdades fundamentais no país de origem, em larga escala e sujeitos a uma determinada política.

e) Agentes de perseguição: Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado do ACNUR, §65:

A perseguição está normalmente relacionada com a ação das autoridades do país. Também pode advir de segmentos da população que não respeitam os padrões estabelecidos nas leis do país em causa. Podemos citar, por exemplo, a intolerância religiosa que se equipara à perseguição num país em que, apesar de laico, frações significativas da população não respeitam as convicções religiosas dos outros. Quando atos discriminatórios graves ou outros atos ofensivos são cometidos pela própria sociedade, podem ser considerados como perseguição se forem conhecidos e tolerados pelas autoridades, ou quando as autoridades se recusam a ou são incapazes de oferecer uma proteção eficaz.

f) Receio fundado de perseguição: Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado do ACNUR, §37-38:

Expressão “fundado temor de perseguição” é o elemento chave da definição, refletindo o ponto de vista dos autores da declaração em relação aos elementos constitutivos do conceito de refugiado. Com ela, substitui-se o método anterior de definição de refugiado por categorias (i.e., pessoas de uma certa origem não gozando da proteção do seu país) pelo conceito geral de “temor” em razão de um motivo relevante. Por se tratar de conceito subjetivo, a definição contempla um elemento subjetivo que deve ser considerado a partir da pessoa solicitante de refúgio. Assim, a determinação da condição de refugiado fundamentar-se-á, principalmente, não em um julgamento da situação objetiva do país de origem do solicitante, mas na avaliação das declarações por ele prestadas.

Ao elemento “temor” – que é um estado de espírito e uma condição subjetiva – é acrescentado o requisito “fundado”. Isso significa que não basta averiguar apenas o estado de espírito do solicitante para que seja reconhecida a condição de refugiado, mas se esse estado de espírito encontra fundamento em uma situação objetiva. A expressão “fundado temor” contém, portanto, um elemento subjetivo e um outro objetivo, e, para determinar se esse receio fundado existe, ambos os elementos deverão ser levados em consideração.

g) Alternativa de fuga interna: Diretrizes sobre proteção internacional nº 4, ACNUR:

Também conhecida como princípio do deslocamento, é um elemento de análise sobre se o solicitante tem uma possibilidade de deslocamento interno em seu país de origem. Lugar onde não continue com risco a sua vida, liberdade ou integridade, situação que pode vir a surgir como parte do processo de determinação da condição de refugiado e em caso de ser factível essa possibilidade após de superar critérios de relevância e razoabilidade não é reconhecido como refugiado já que se estima que não cumpre os elementos de ter um fundado temor de perseguição. Geralmente não aplica para solicitantes perseguidos por um agente estatal.

Diante os conceitos acima expostos, se aprofundara nas etapas de avaliação do examinador de elegibilidade de refúgio e sobre os elementos primordiais de uma resolução deste processo, partindo da recomendação do ACNUR (2002) que sempre deve-se olhar a situação especial na qual o solicitante se encontra, tornando difícil a produção de provas, motivo pelo qual a exigência de elementos de prova não deverá, assim, ser aplicada de forma demasiado estrita.

Também vale ressaltar que um solicitante de refúgio se encontra em um ambiente estranho e que é possível que ele enfrente graves dificuldades de natureza prática e psicológica. Portanto, o seu pedido deve ser examinado com base em procedimentos executados por pessoas qualificadas e com experiência, bem como deve haver uma sensibilidade em relação às dificuldades e necessidades particulares do solicitante.

Esta última asseveração que destaca o ACNUR é de vital importância, também, para os funcionários de primeiro contato com esta diáspora, já que se o solicitante da condição de refugiado se depara, ao dar início à tentativa de reconhecimento de sua condição, com um funcionário despreparado (sem as noções acima mencionadas), o processo pode culminar, erroneamente, com a negação da solicitação ou em uma barreira burocrática, que permite violações aos direitos humanos e a revitimização do solicitante.

O procedimento de reconhecimento da condição de refugiado começa geralmente com o ato volitivo do estrangeiro de ter esse *status*, comunicando-o a uma autoridade do país de acolhimento. Essa declaração de vontade, no caso de não ser dirigida a uma autoridade competente na matéria, tem a obrigação de notificar a instituição migratória ou no caso de ter uma especializada na questão de refúgio. Para tanto, a autoridade responsável geralmente tem um questionário-modelo ou formulário para ser preenchido pelos solicitantes, com os dados pessoais e a informação geral das razões pelas quais o levou a sair do seu país de origem (ACNUR, 2002, §200). Este documento está nomeado pelo Estatuto de Refugiados no Brasil como “Termo de Declaração”.

Recebida a solicitação de refúgio, o Estado de acolhimento tem a obrigação de emitir algum documento ou comprovante da solicitação para guarda, por parte do estrangeiro solicitante, até receber a decisão final do seu processo.

No caso do Brasil, uma vez recebida a solicitação pela Polícia Federal notifica-se a CONARE, e emite um protocolo em favor do solicitante e do seu grupo familiar que se encontre no território nacional. Esse protocolo permitirá ao solicitante obter uma cédula de identidade e sua carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada.

Após da etapa inicial do processo, geralmente as autoridades de acolhimento tem uma etapa de pesquisa sobre as condições do país de origem do solicitante e entrevistam os solicitantes para conferir a informação dita no documento preenchido no começo do pedido.

A política migratória de cada país define a duração deste procedimento e, dependendo da complexidade da solicitação, pode precisar de mais de uma entrevista com o solicitante ou, em casos de grupos familiares, pode precisar entrevistar mais de um membro da família (ACNUR, 2002, §199). Essa parte do procedimento não está estabelecido no marco normativo do Brasil. A única disposição do Estatuto de Refugiados, é a Lei 9.474 de 1997, artigo 24, determinando que a CONARE procederá as eventuais diligências para averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade.

A decisão acerca da solicitação deve ser feita por autoridade competente com uma resolução devidamente fundamentada. A ACNUR, em seu Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado (2002), estabelece critérios para solucionar as variações de interpretação na determinação da condição de refugiado. Esse documento está baseado nas visões acumuladas do ACNUR, nas práticas estatais, nas conclusões do Comitê Executivo, na literatura acadêmica e nas decisões judiciais em nível nacional, regional e internacional.

Para os fins deste trabalho, será necessário examinar, a seguir, os elementos imprescindíveis que uma resolução de determinação da condição de refugiado, considerando que, dada a quantidade de elementos e procedimentos técnicos envolvidos, será abordado de uma forma resumida.

Inicialmente a resolução deve ter os nomes dos solicitantes ou um número único para identificar o pedido, enfatizando que a solicitação é por unidade familiar ou individual, e geralmente a autoridade competente coleta os dados pessoais de cada integrante, cuidando para

que em cada etapa do processo, mantenha-se o princípio de confidencialidade. Os motivos de perseguição no país de origem geralmente só são extraídos com o solicitante principal, que se recomenda que seja o adulto que vivenciou os atos de perseguição ou quem possa dar a maior informação com detalhes da situação.

Em casos excepcionais, o país de acolhimento pode analisar a elegibilidade de refugiados *prima facie*, ou seja quando tem o ingresso de um fluxo massivo de solicitantes que fogem da mesma situação, estes grupos inteiros de deslocados, geralmente acontece em casos de conflitos armados. Nessas situações, a “determinação coletiva” é feita já que se precise agir com extrema urgência na prestação de assistência e pode não ser possível determinar individualmente a condição de refugiado para cada membro do grupo por questões de ordem prática (ACNUR, 2002, §44).

Posteriormente, a resolução deve analisar a gravidade dos atos de perseguição, considerando se são reiterativos ou uma iminência de que poderiam acontecer em caso o solicitante ou os integrantes da sua família voltem para seu país de origem. Os atos de perseguição constituem a base para determinar o fundando temor de perseguição.

Isso propõe que temor de perseguição seja examinado em duas partes. A primeira delas é o temor subjetivo do solicitante ou dos membros de sua família, criado por ter vivenciado os atos de perseguição, que infringem diretamente sua esfera pessoal colocando em risco sua vida, integridade a liberdade. No caso que estas considerações não estejam baseadas na experiência pessoal do solicitante, devem ser observados os eventos acontecidos aos seus amigos e familiares e a outros membros do mesmo grupo racial ou social já que pode também demonstrar que o seu temor de mais cedo ou mais tarde, vir a ser vítima de perseguição é fundado (ACNUR, 2002, §43).

Para identificar este temor subjetivo, devem-se considerar os antecedentes pessoais e familiares do solicitante, a sua relação com certo grupo racial, religioso, nacional, social ou político, a sua própria interpretação da situação e a sua experiência pessoal – por outras palavras, tudo o que possa indicar que o motivo determinante para o seu pedido é o temor, que deve ser razoável (ACNUR, 2002, §41).

A segunda parte é o temor objetivo, visto que, como as declarações do solicitante não podem ser consideradas em abstrato, elas devem ser analisadas no contexto da situação concreta e das circunstâncias espaço-temporais no país de origem do solicitante. Geralmente as instituições competentes se apoiam no Ministério de Relações Exteriores para obter esta informação ou em

relatórios de organismo internacionais de direitos humanos, que operam como observadores humanitários.

Estes dois tipos de temores se contratam em cada caso específico da solicitação, e como primeiro passo se verifica se supera um parâmetro de credibilidade as declarações prestadas. Caso que a ACNUR ou a autoridade identifiquem que não correspondem em eventos possíveis da realidade ou que são contraditórias as declarações, a solicitação é rejeitada desde esse momento e não se continua com as análises dos elementos posteriores da determinação como refugiado.

Dentro da análise do temor objetivo e subjetivo, se precisa identificar quem é o agente persecutório, para poder dimensionar o alcance e gravidade do risco ao solicitante. Este agente persecutório, como se mencionou em sua definição inicialmente, estava identificado como as autoridades ou instituições de um país, sendo um “agente persecutório estatal”, mas se expandiu para considerar também “agentes não-estatais”, por exemplo, quando a perseguição é causada por grupos criminosos organizados, grupos paramilitares ou armados, grupos de extermínio, grupos religiosos ou grupos que atingem contra um grupo determinado social como racistas ou de homofobia, etc.

Após a solicitação superar o parâmetro de credibilidade do temor subjetivo e objetivo, e identificar-se o agente persecutório, o temor precisa relacionar-se com o termo perseguição. Destacando-se que o solicitante, em qualquer momento do processo, pode oferecer provas para fortalecer suas declarações de perseguição como documentos, certidões de óbito, fotos, vídeos ou notícias.

Do Artigo 33, da Convenção de 1951, pode-se inferir que a ameaça à vida ou à liberdade em virtude dos “nexos causais” ou motivos de perseguição, como se definiram no começo desta subseção, são sempre caracterizadas como perseguição. Outras violações graves aos direitos humanos – pelos mesmos motivos – também poderiam caracterizar perseguição (ACNUR, 2002, §51).

Além disso, o solicitante pode ter sofrido várias medidas que, por si só, não constituem perseguição (por exemplo, discriminação de diferentes formas), os diversos elementos envolvidos como o ambiente de insegurança, podem, se considerados conjuntamente, já que podem levar o solicitante a um estado de espírito fundado no temor de perseguição por “motivos cumulativos” (ACNUR, 2002, §53).

Compete ao examinador, ao analisar os fatos de cada caso, determinar a causa ou as causas da perseguição temida e decidir se os requisitos previstos na definição constante da Convenção de 1951 estão presentes (raça, religião, nacionalidade, etc.). Evidentemente; as diversas causas de perseguição, com frequência, se sobrepõem (ACNUR, 2002, §67).

No caso do Brasil, a CONARE além de analisar se a solicitação cumpre os requisitos da Convenção de Genebra, precisa verificar se pode-se obter proteção internacional segundo a definição ampliada de refugiado estabelecida na Declaração de Cartagena, principalmente nos casos em que o solicitante está fugindo por uma violação maciça/grave de direitos humanos, estando estipulada esta hipótese na Lei do Estatuto de Refugiados.

Após ter feito a análise exaustiva sobre os atos de perseguição, o examinador também precisa considerar outras duas variáveis complementares, para determinar se a solicitação tem um fundado temor de perseguição. Assim, se o solicitante pode ter uma alternativa de fuga interna dentro do seu país de acolhimento e se, em caso de voltar a seu país de origem, receberia uma proteção estatal, que assegure não ter mais risco em relação à sua vida, liberdade ou integridade.

A variável da alternativa de fuga interna geralmente só é factível quando o agente persecutório não é estatal e não deve, portanto, ser invocado para subverter importantes princípios de direitos humanos, que fazem parte do regime de proteção internacional, especificamente o direito de deixar o seu país, o direito de buscar refúgio e a proteção contra a devolução. Assim, considerando que esse elemento somente pode surgir no contexto da análise de mérito do pedido de refúgio, o argumento não pode ser utilizado para negar acesso ao mecanismo de determinação da condição de refugiado (ACNUR, 2003, §4).

A variável de proteção estatal se refere à situação de que um refugiado é sempre uma pessoa que não pode gozar da proteção do seu Governo, porque está impossibilitado ou não quer se valer dessa proteção. Para avaliar se uma pessoa se encontra impossibilitada de se valer de tal proteção, é preciso averiguar a presença de circunstâncias alheias à vontade da pessoa em questão. A proteção do país de nacionalidade do solicitante também pode ter-lhe sido negada. Essa recusa de oferecer proteção pode confirmar ou aumentar o temor de perseguição do requerente e pode ser, com efeito, um elemento de perseguição (ACNUR, 2002, §98).

Por último, o examinador após de ter exaustivamente aprofundado a análise sobre os elementos mencionados até aqui sobre o fundado temor de perseguição, precisa identificar se o

solicitante não está situado em alguma hipótese das cláusulas de exclusão, já analisadas neste trabalho no capítulo 2.

Por outro lado, deve-se considerar um tratamento especial das solicitações em caso de o solicitante ser um menor desacompanhado, pessoas com distúrbios mentais ou vítimas de tortura, principalmente no momento de obter a informação do solicitante.

Em geral o examinador deverá assegurar que o solicitante apresente o seu caso de forma tão completa quanto possível e com todos os elementos de provas disponíveis, assim como apreciar a credibilidade do solicitante e avaliar os elementos de prova (se necessário, dando ao requerente o benefício da dúvida) e relacionar estes elementos com os critérios relevantes da Convenção de 1951, dos acordos regionais na questão de refugiados e as leis nacionais (ACNUR, 2002, §205). Isso, sempre considerando as necessidades específicas do solicitante como é o caso de precisar de um tradutor, intérprete ou médico e desenvolver o processo com base a um ambiente de confiança.

O inquérito normativo e técnico sobre os principais elementos de um processo de reconhecimento da condição de refugiado, desenvolvidos neste capítulo, são cruciais para visualizar a complexidade envolvida nas decisões dos funcionários estatais, que resolvem estes casos. As respostas psicossociais dos refugiados, enquanto passam por todas as etapas no país de acolhimento precisam ser visualizadas e analisadas. Portanto, no próximo capítulo, se utilizará como ferramenta metodologias da sociologia estruturalista-constitutivista de Pierre Bourdieu, para identificar elementos recorrentes na dinâmica de sobrevivência e na atuação desta diáspora de choques culturais e sociais.

CAPÍTULO 4 - ANÁLISES SOCIOLÓGICAS COMO FERRAMENTAS DE CONSTRUÇÃO DO CONTEXTO DOS REFUGIADOS NO BRASIL ATUAL

Partindo da hipótese de que “toda opção metodológica supõe uma concepção provisória da realidade a ser conhecida” (GUSTIN; DIAS, 2013, p.19), este capítulo se insere na área jurídico-sociológica, utilizando a Teoria da Prática como a ferramenta de pesquisa na área de asilo.

A Teoria da Prática, de Pierre Bourdieu, estabelece os conceitos centrais de *habitus* e capital. Examina-se essa relação dialética para o refugiado, devido à utilidade como engrenagem, para entender sua situação como agentes do fluxo migratório misto, que precisam ser identificados para compreender suas estratégias de enfrentamento das barreiras sociais e burocráticas estruturais dos países de acolhimento e sua alta vulnerabilidade.

Os fundamentos teóricos-metodológicos dos conceitos de *habitus* e capital, que auxiliam em uma análise aplicada sobre a caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados reconhecidos pelo Estado do Brasil. Pretende-se estabelecer que a decisão forçada de sair do seu país e os processos de integração local estão interligados e dependem de cada *habitus* do refugiado e do seu capital, para se fixar nesta nova sociedade e realidade. Utilizam-se teorias metodológicas sociológicas para a análise do contexto e compreende que as relações normativas devem examinar-se para além do ordenamento jurídico, na realidade dos valores e relações da vida, ou seja, a eficácia e efeitos de sua aplicação empírica (GIUSTIN; DIAS, 2013).

4.1 O *habitus* e capital da população refugiada da Teoria de Pierre Bourdieu: um estudo do panorama brasileiro

A maioria das pesquisas e artigos em matéria migratória utiliza a Teoria da Prática de Bourdieu como metodologia sociológica, com a mostra do migrante econômico ou o fluxo migratório misto em geral (JIMÉNEZ, 2010; OLIVEIRA; KULAITIS, 2017; PASTOR 2017). Porém, são escassos ou quase nulos estudos que examinam especificamente a população de refugiados, aqueles que por seu deslocamento forçado e motivos abruptos da saída de sua sociedade e seus países. Estes, geralmente, apresentam maior vulnerabilidade e precisam de uma

resposta eficiente do país de acolhimento, para proteger seus direitos humanos e garantir o atendimento de suas necessidades básicas. Estas razões mostram a pertinência de fazer estudos mais delimitados de identificação de refugiados, como agentes sociais que enfrentam barreiras estruturadas burocráticas de inclusão social, no exercício de seus direitos humanos e acesso a serviços públicos.

Bourdieu definiu o *habitus* como um sistema de disposições duráveis e transponíveis, que funcionam como princípios geradores e organizadores das representações e das práticas dos agentes (BOURDIEU, 1980). O capital é entendido como um conjunto de ativos acumulados que são produzidos, consumidos, invertidos, perdidos; bens valorizados, procurados, que sendo escasso eles produzem interesse por sua acumulação. Bourdieu (1998, p. 113) estabelece as diferenças entre os tipos de capital:

O capital econômico é a quantidade de renda, propriedade rural e urbano, ações, benefícios industriais e de salários, etc.; b) capital cultural, é o conjunto de propriedades ligadas ao conhecimento, ciência, arte. O capital cultural existe sob três estados: incorporado (*habitus*: conhecimento, ideias, valores, habilidades, etc.); objetivado (bens culturais: pinturas, livros, obras de arte, etc.); e institucionalizado (títulos escolares, etc.); c) capital social, conjunto de recursos atuais ou potenciais, vinculados à posse de uma rede de relações de interconhecimento (pertencentes a um grupo, cujos agentes estão ligados por vínculos permanentes e úteis), d) capital simbólico, aquilo que possibilita o reconhecimento de certos agentes no espaço social, em outros termos o valor reconhecido pela sociedade, sendo a reputação ou imagem pública os vetores de este capital.

Finalmente, a noção de campo foi apresentada como o resultado do processo de diferenciação do mundo social em espaços menores, cada qual com suas regras, desafios, bens em disputa e conflitos, propondo assim as denominações de campo científico, campo literário, campo jurídico, entre outros (BOURDIEU, 2001).

Para os propósitos deste artigo, tentar-se-á abordar o conceito de campo com paridade sobre o que, em termos de Bourdieu, são: "momento subjetivo" (reconstrução de práticas) e "momento objetivo" (na análise comparativa das estruturas sociais) dos refugiados.

4.1.1 O *habitus* do refugiado

A percepção de viver em diferentes mundos sociais é um reflexo do desequilíbrio social que tem sido apontado como característica da vida moderna (HARVEY, 2004). Essa percepção de enfrentamento social pode chegar a ser bastante crítica para os refugiados já que, na maioria dos casos, enfrentam uma população e instituições com diferentes linguagens e cultura, além de terem desistido dos seus bens materiais e deixado familiares no lugar de origem, que podem estar em perigo.

O contexto acima delineado fornece uma ideia de que, para o refugiado, pode ser mais difícil se desenvolver como um agente transnacional³, desde a perspectiva de suas práticas, valores e compromissos sociais de apoio com sua família de origem, em consequência da dissolução de redes sociais que possam ter sofrido (morte ou desaparecimento de familiares, falta de comunicação, etc.). Além disso, representa, psicologicamente, uma fronteira nacional ou continental.

Entendendo que o estabelecimento de um novo *habitus* na sociedade de acolhimento, parte de processos multidimensionais e diacrônicos, urge refletir sobre a relação entre os critérios de pertencimento compartilhado por cada refugiado e sua sociedade de origem e a dimensão global e os critérios estabelecidos no contexto local de destino (ABILAS, 2012). Tornando-se fundamental analisar, nas duas dimensões, as redes de solidariedade e pertencimento estabelecidas e mantidas pelos refugiados no Brasil. Principalmente se o refugiado é reconhecido com o *status* de refugiado, o que significaria obter a residência permanente e não ser deportado, logo reconfiguraria seu *habitus*, considerando seu processo de interiorização das estruturas e de adaptação nas condições de existência já determinadas.

A constante comunicação mantida com seus familiares e a força das ligações de parentesco com o país da origem e, principalmente, se o núcleo familiar está unido no país de acolhimento, desempenham um papel fundamental na elaboração de comunidades simbólicas. Assim sendo, as diversas instituições, com as quais mantém contato, serão espaços privilegiados no processo de acomodação na sociedade. Porém o fortalecimento da sociedade civil e a admissão

³ Hannerz propõe o termo transnacional como mais preciso para a análise da interconectividade. Pensando o mundo em termos de redes, e retomando o conceito desenvolvido por Alfred Kroeber (1945) de “ecumene”, Hannerz irá afirmar que a designação de ecúmeno global nos permite perceber a interconectividade do mundo, em que relacionamentos de longa distância frequentemente desempenham uma importante parte na produção de pessoas e culturas, que não podem mais ser vistas como territorialmente circunscritas (1996,p.7-12).

dos processos de reunificação familiar são primordiais para blindar elementos de reforço para o capital social desta diáspora.

Na Teoria da Prática, a tríade conceitual (*habitus*, capital e campo) as práticas classificatórias, gostos culturais e estilos de vida são fruto da posição de cada indivíduo que, por sua vez, decorre da relação entre as origens (*habitus*) e os capitais herdados e/ou acumulados (ERNAUX, 2013).

Há necessidade de se adaptar às situações novas e imprevistas, que podem determinar transformações duráveis do *habitus*; embora estas não excedam certos limites, entre outras razões, porque o *habitus* define a percepção da situação que o determina (BOURDIEU, 1999). Além do postulado, um *habitus* é incorporado a partir de certos esquemas de classificação que se reinventam exatamente quando são reatualizados. Tal processo se desenvolve de forma constante e imparável. Por isso, estes esquemas não produzem automatismos, mas são geradores de práticas aplicáveis a situações novas, que se inculcam progressivamente pelo mundo social enfrentado pelos refugiados (OLIVEIRA; KULAITIS, 2017). Neste caso, os agentes se deparam, na viagem, com e suas experiências no país de acolhimento.

A priori, precisa-se trazer para a análise, que o *status* de refugiado foi criado como um pressuposto jurídico-político de natureza temporal, sendo uma proteção internacional frente ao risco de uma pessoa desaparecer ou à situação de o seu país de origem melhorar substantivamente, pelo que seu *habitus* pode mudar tragicamente com o tempo.

Com base no conceito de Bourdieu já desenvolvido e na experiência do autor em de ter trabalhado durante vários anos acompanhando legalmente os solicitantes da condição do refúgio, propõe-se a construção da seguinte classificação metodológica do *habitus* do refugiado. Destaca-se que este esquema conceitual se transforma dependendo da etapa jurídica - temporal do seu processo administrativo e de sua inclusão social, sendo as seguintes etapas (três) primordiais:

- 1) O *habitus* pré-solicitação: começa quando o indivíduo sai da jurisdição territorial do seu país de origem, até o encontro com a autoridade do país de acolhimento com a faculdade jurisdicional de começar administrativamente ou judicialmente sua solicitação de reconhecimento da condição de refugiado.

Este *habitus* tem a maior predominância de ações marcadas pela cultura e influência social do indivíduo em relação à sua origem, já que ele ainda não está sofrendo a influência dos fatores de pressões da estrutura social do país de acolhimento. No entanto, é preciso examinar a

possibilidade da presença de uma variável opressora do *habitus*, dependendo do nível da incerteza sobre o que pode acontecer na trajetória da viagem, considerando que geralmente podem ser contextos de perigo, colocando o refugiado em situações de alta vulnerabilidade. Assim, pelo o instinto de sobrevivência, o indivíduo pode ser compelido a esconder ou omitir qualquer informação dos seus tipos de capital ou práticas socioculturais.

A construção social do agir como agente transnacional e como refugiado, ainda que seja um processo inconsciente, vai recair principalmente sobre a relação do indivíduo e sua família. Essa, é encarregada de recriar e clarificar, atada ao significado da migração ou refúgio (dependendo de seu auto-identificação como indivíduo), a história pessoal que levou ao deslocamento.

Assim, segundo esses termos, pode-se homologar o migrante como refugiado, já que a família, segundo Ariza (2002), organiza a vida social e o enraizamento que proporciona aos seus membros, com o qual gera um sentido de continuidade e permanência nos migrantes e os refugiados. Desta forma, a família, ou fortes amizades que sejam percebidas como família pelo indivíduo, constitui uma instância vital para o refugiado. Além de sustentar os laços de pertencimento, fornecendo subsídios para a memória e para a manutenção de uma comunidade simbólica, de certa forma, atualiza o *habitus* dos refugiados (ABILAS, 2012).

Deve-se considerar também, que o apoio familiar nesta etapa, com presença física ou só logisticamente, pode ser uma variável determinante para assegurar a vida e a dignidade do refugiado e diminuir acontecimentos de ruptura no *habitus*, como ser vítimas de delitos graves ou ser deportados injustificadamente.

2) O *habitus* “asylum seeker”⁴: começa quando o refugiado consegue iniciar seu processo formalmente ante a autoridade facultada para reconhecê-lo como refugiado (autoridades migratórias de cada país, Alto Comissariado de Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR - ou comitês nacionais especializados no tema).

Quando o refugiado tem em sua posse um certificado oficial por escrito do seu pedido de refúgio, significa que juridicamente já não pode ser deportado para seu país de acolhimento

⁴ Referindo-se do conceito anglo-saxão “asylum seeker”: alguém cujo pedido de santuário/ refúgio ainda precisa ser processado. Usado de conformidade os critérios do Alto Comissariado de Nações Unidas para os Refugiados, 2019. (Tradução livre)

pelo princípio de não devolução. Nesse momento, o refugiado interioriza que vai ficar neste contexto social mínimo, de quatro meses a dois anos, dependendo do sistema de asilo de cada país, os elementos específicos de seu caso e a resposta de seu pedido.

A Lei nº 9.474/9, do Brasil, não estabelece um prazo formal, mas blinda um protocolo provisório com validade de um ano e é renovável, pelo que, em geral, pode demorar de 1 a 5 anos, aproximadamente, o processo para ser reconhecido como refugiado. Este *habitus* está em constante transformação, sendo que este agente social vai enfrentar abruptamente as práticas culturais (linguagem, religião, comida) e as formas de relacionar-se na comunidade. Paralelamente faz-se uma análise etnocêntrica e das estruturas e as condições da sua disposição para poder sobreviver e ter principalmente proteção e bem-estar social.

Porém, cria-se uma estratégia para utilizar seu capital com os meios disponíveis do país de acolhimento como serviços públicos institucionais, apoio da sociedade civil e organismos internacionais. Além de procurar redes sociais de apoio (comunidades com sua linguagem, nacionalidade ou religião e relacionamentos afetivos ou no trabalho).

Também, o *habitus* se submete em uma luta entre as representações individuais com as forças de aculturação do país do acolhimento, e em alguns supostos dependendo do estado de cada país por sua diversidade cultural (principalmente quando é territorialmente extenso, como o Brasil). Neste momento, inicia-se o surgimento do *melting point*⁵.

Os encontros diários ou trocas pessoais dos refugiados e suas famílias com os membros nativos da sociedade, chegam ser o elemento-chave para entender os impactos ou consequências de ser considerado como "os outros" ou "invasores" e como eles podem resistir à aculturação, quando em cada uma das explicações dadas o tema surge novamente (CICOUREL, 1983).

A análise transnacional centraliza seu discurso no fato de que o refugiado se apega à sua herança pátria através de seus vínculos e seu *habitus*. É assim que o transnacionalismo⁶ procura neutralizar os pressupostos teóricos de assimilação ou aculturação.

3) O *habitus* do refugiado reconhecido: nesse estágio se estabelecem geralmente certeza e um ganho abismal, principalmente de capital simbólico e capital social, já que, obtendo

⁵ Termo em inglês para referir-se ao processo da assimilação e sinergia cultural.

⁶ Para os fins deste trabalho, o termo transnacionalismo é utilizado como: a) fronteiras marcadas pelo Estado como contêdores naturais dos processos sociais (PRIES, 1998, p.115; PRIES, , 2002, p. 583; LEVITT;GLICK; SCHILLER, 2004, p. 1003).

a residência permanente, abrem-se as portas para o refugiado e sua família de identificação como um indivíduo a mais desse país.

Isso se reflete em uma cosmovisão social de igualdade na comunidade e para o aparato burocrático do Estado de acolhimento, no mínimo, ter o papel de reconhecimento. Significa aumentar a possibilidade de um trabalho sem discriminação ou de receber educação pública, sendo mesma situação para seus familiares, segundo a extensão de seu reconhecimento, o que finalmente outorga ao refugiado um patamar para uma inclusão social factível.

Um fator de alta relevância que predomina neste *habitus* é que na representação interna do refugiado, no momento de adquirir a residência permanente, que implica em situar-se em uma classe social definida para delimitar o uso do seu capital.

A classe social, a partir da Teoria da Prática, não é definida apenas pela posição nas relações de produção (como para a tradição marxista), nem para categoria sócio ocupacional (identificada por profissão, renda ou nível de instrução) mas, também, pelo conjunto de caracteres auxiliares ou secundários, que funcionam como demandas tácitas de algumas profissões.

É a estrutura das relações entre todas as propriedades relevantes: condição econômica e origem social, social e étnica, carreira, sexo, idade, estado civil, etc.; o que dá o seu próprio peso a cada uma das propriedades, e aos efeitos que têm nas práticas (BOURDIEU, 1998, p. 100 - 104). Concluindo que não é a acumulação destes elementos, senão construção resultante de sua inter-relação, o que determinará o *habitus* do refugiado para começar o jogo social neste novo desconhecido campo.

Portanto, esta divisão conceitual dos *habitus* deve ser interpretada como uma ferramenta flexível. Que em alguns pontos, podem transpor-se cada estágio destes *habitus*, sendo um elemento de constante evolução e susceptível a fatores externos não previsíveis. Essas relações e vínculos permitem a criação de um “*habitus* social”, que é definido como:

um sistema de estruturas duráveis e transferíveis estruturas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes- que integram todas as experiências passadas e funcionam, a cada momento, como matriz estruturante de percepções, as apreciações e as ações dos agentes por uma conjuntura ou evento (BOURDIEU, 1972, p.64).

É imprescindível mencionar um contexto com que de defrontam os refugiados, em outros campos sociais, como no México ou os Estados Unidos da América. Nestes campos, alguns refugiados, antes de serem reconhecidos ou deportados pela autoridade nacional competente,

podem ter uma ruptura total do seu *habitus*, por sofrerem restrição de liberdade e serem submetidos a uma prisão provisória enquanto se decide sua situação jurídico-migratória.

O *habitus* é uma história incorporada, não uma lei universal a determinar comportamentos; é um sistema que dispõe alternativas sempre próximas daquelas de fato incorporadas: “[...] não é o destino que se quis ver” (BOURDIEU; WACQUANT, 1992. p.34).

Além de que, precisa-se ter atualizado para estas análises, que “os indivíduos biológicos submetidos aos mesmos condicionamentos sociais serão homogêneos até um certo ponto. Eu explícito que não existem dois *habitus* semelhantes simplesmente porque os condicionamentos sociais nunca são idênticos” (BOURDIEU, 2015, p. 159).

Estes elementos do *habitus* elucidam a complexidade para delimitá-lo no caso dos refugiados em um país de acolhimento, considerando que esses geralmente têm um fluxo misto de vários países de origem e de diferentes características sócio-demográficas, visto que os comportamentos e condicionamentos de resposta dessa população vulnerável pode ser muito variável.

Além do mais, considera-se que as práticas dos refugiados como agentes sociais indicam a existência de um *habitus* compatível com o ato de migrar e a constituição de um capital (formas de conhecimento e incentivo econômicos). Mas para os fins deste trabalho não são compatíveis com a maioria dos contextos dos refugiados, já que apesar de alguns refugiados serem erroneamente considerados como migrantes, principalmente aos olhos dos cidadãos do país de acolhimento e suas instituições, as variáveis de precariedade, problemas graves de saúde (físicos e psicossociais) e as razões e consequências abruptas da saída, consolidariam um erro enquadrá-los nos mesmos elementos de esse *habitus*.

Mostrando-se a importância de políticas públicas adequadas para proteger a uma diáspora de refugiados em uma comunidade, já que mexe reciprocamente em tecidos sensíveis das comunidades, que podem estabelecer conflito e escassez de bens e serviços, além de ressentimento por identificar os estrangeiros como competência para o trabalho e que são os únicos em receber apoio de instituições não governamentais, situações que se agravam no suposto de omissão estatal.

412 *O capital dos refugiados*

O capital é parte intrínseca do refugiado, são bens que se podem dispor, transmitir, perder ou herdar. O estado objetivado do capital é facilmente reconhecível pelos objetos que o identificam; objetos cujo valor no mercado comercial permite transferir-lhes (OLIVEIRA; KULAITIS, 2017).

O *habitus* é o aspecto do capital que é incorporado. Ora, o que é incorporado, como cada um sabe, não é facilmente destacável: uma grande diferença entre o capital cultural e o capital econômico é que, estando incorporado (capital linguístico), o capital cultural faz corpo com aquele que o carrega (BOURDIEU, 2015). Portanto, para o refugiado, geralmente, o capital que necessita inicialmente para enfrentar o campo social é o capital econômico, segundo o planejamento de sua sobrevivência e de seus familiares, caso os tenha. Para obter este capital, são vitais para os refugiados as seguintes opções que são utilizadas em conjunto para assegurar sustentabilidade:

- a) Remessas: receber apoio econômico dos familiares e amigos do seu país de origem o que já obtiveram alguma residência e tem mais estabilidade financeira. Deve-se notar que os refugiados às vezes são forçados pelo contexto à adquirirem em seu *habitus* empréstimos impagáveis ou condições desumanas de trabalho.
- b) Trabalho: este direito humano que está protegido por múltiplos tratados internacionais e pelas constituições nacionais dos países é uma variável determinante para a subsistência dos refugiados. Dependendo do campo social e suas regras estruturares do processo de refúgio em cada país pode ser um direito não exercível até ser reconhecido como refugiado pela autoridade competente. Geralmente os refugiados se encontram em trabalhos informais e precários devido às barreiras linguísticas, xenofobia ou em alguns casos por falta de carteira de trabalho.

Para visualizar o contexto do capital econômico dos refugiados, o IPEA (2017) mostra a seguinte informação interessante em sua pesquisa “Refúgio no Brasil”:

- a) Que no elemento do trabalho no capital econômico dos refugiados reconhecidos via elegibilidade no Brasil de 2008 a 2014 preponderam os comerciantes, os educadores e trabalhadores domésticos (24.6%), o que estabelece parâmetros para adequar as políticas públicas de inclusão do governo brasileiro para incentivar o trabalho formal entre refugiados e poder fortalece seu capital econômico. Algumas opções viáveis são programas governamentais para apoiar os pequenos produtores e comerciantes (artesanato, arte, etc.) ou apoio burocrático para a criação de associações de trabalhadores domésticos formais enfocados a refugiados e migrantes que tem residência permanente para salvaguardar suas condições de trabalho.

- b) Que o 17.7% dos refugiados reconhecidos via elegibilidade no Brasil no mesmo período são estudantes pelo que para fornecer seu capital econômico e sua subsistência se precisam programas de bolsas escolares com critérios de inclusão especificamente para a população refugiado que cumpra certos requisitos acadêmicos.

O segundo capital, que estabelece Bourdieu, é o capital cultural, que o autor identifica como o mais importante dentre os vários tipos de capital. No contexto dos refugiados encontramos uma balança de contrapesos, já que por um lado o refugiado tem plenitude de elementos culturais incorporados como a linguagem, conhecimento de tradições artísticas, culinárias e ideias inovadoras do seu país de origem, mas por outro lado, por ter sofrido um deslocamento forçado é muito complexo sua disponibilidade, visto que geralmente, deixam todo seu capital cultural objetivado em seu país de origem.

Utilizando novamente a informação obtida pelo IPEA, pode-se obter os seguintes indícios do tipo de capital cultural que os refugiados reconhecidos no Brasil têm, em relação à sua origem e seus elementos culturais: a maioria são homens (82.4%) e poucos titulares dominam uma linguagem latina (19.4%), o que obstaculiza o uso de seu capital, mas a maioria estão na faixa de parte da população economicamente ativa.

No caso do capital cultural institucionalizado, é fundamental o tema de que cada país de acolhimento tenha uma estrutura burocrática eficiente e flexível, para poder creditar os títulos escolares estrangeiros, principalmente, para os refugiados universitários e menores de idade. Além disso, a maioria dos refugiados, por seu contexto de saída, não viaja com a documentação comprobatória ou a perde na viagem por assaltos ou pelas próprias condições da viagem.

O capital cultural institucionalizado dos refugiados na mostra da IPEA é medianamente alto, vez que, 47.1% têm um nível educacional entre nível médio e superior, situação que estabelece que o governo brasileiro precise adotar ações afirmativas para que consigam continuar ou comecem seus estudos, principalmente para a população não alfabetizado e os de nível básico concluído (28.2%) .

Também, a ACNUR e sociedade civil podem utilizar os altos de níveis de escolaridade para enfatizar o valor agregado pela sociedade e economia em acolher refugiado, para fazer bases de uma possível inclusão social mais integral e rápida. O dinamismo da diáspora de refugiados no Brasil estabelece a alta complexidade para os países de acolhimento para reagir a tempo, e com as políticas públicas adequadas em conformidade com os perfis desta população e sua vulnerabilidade, cujas variáveis estão sujeitas a fenômenos político-sociais internacionais.

Para adentrarmos no exercício com o capital social dos refugiados, precisamos partir do ponto já mencionado anteriormente sobre o desenvolvimento do tema de *habitus*, ou seja, o capital social, tendo em vista que o olhar deste trabalho é importante no contexto dos refugiados, já que é o eixo central para potencializar todos os outros tipos de capital.

Enquanto as redes de familiares e amigos como fenômeno transnacional, delimitam as seguintes variáveis: a) a possibilidade de ter maior capital econômico, principalmente via as remessas e a possibilidade de compartilhar aluguel no país de acolhimento; b) transmitir conhecimento é importante, já que forma parte do capital cultural de sua rede e formará parte de seu *habitus* progressivamente, sendo vital a informação sobre as medidas para viajar com segurança, além da vinculação com sociedade civil e organismos internacionais para receber apoio e, até o fluxo de informação sobre o processo jurídico-administrativo para ser reconhecido como refugiado ou para inserir-se no mercado do trabalho.

Atualmente o capital social dos refugiados é condicionado pelos sistemas tecnológicos, sendo uma ferramenta fundamental para sustentar suas redes sociais e seu crescimento via sua reciprocidade, mas para alguns setores específicos, pode constituir-se em um muro de acesso à informação, apoio e serviços públicos.

Por último, o conceito de capital simbólico também desempenha um papel decisivo na definição teórica das classes sociais: as classes são definidas tanto pelo seu ser como pelo seu ser percebido (BOURDIEU, 1998). Os refugiados, migrantes e cidadãos se envolvem em estratégias simbólicas que são utilizadas com força na comunidade. As divisões classistas são objeto de uma luta ainda mais clara, portanto ameaçam a identidade social (PASTOR, 2011).

Sendo a reputação, em torno do conceito de um refugiado na sociedade de acolhimento, o vetor para poder passar de um contexto hostil e xenofóbico, para um de empatia e acolhimento, mostrando-se a importância em informar corretamente sobre as características desta população, que pode ser confundida com bandidos ou pessoas que trazem doenças.

Outro fator importante na análise do capital dos refugiados é a diferença dos perfis dos refugiados que recebe, já que pela delimitação geográfica Brasil recebe um número representativo de refugiados transcontinentais, além do que, geralmente, tem um capital maior já que passaram por uma “seleção natural”.

Como estabelecem os estudos de migrações realizados por Grasmuck e Pessar (1991), nos contextos de origem, de forma relacional, "escolhendo" aqueles que têm certa posição

econômica que lhes permite pagar a viagem ou os que recebem um apoio extraordinário de algum organismo internacional ou sociedade civil.

Precisa-se ressaltar que os capitais dos refugiados são interligados e mutantes reciprocamente, integrando uma dinâmica constante que evolui através da temporalidade e de cada *habitus*, já desenvolvidos na presente análise. Isso, considerando que “em nossas sociedades, a convertibilidade de uma espécie de capital em outro traz um monte de problemas” (BOURDIEU, 2016, p.73).

4.13 As estratégias dos refugiados e outras considerações

O conceito de estratégia tem a variável constante das restrições estruturais que estão sobre os agentes, como a possibilidade de gerar respostas ativas a essas restrições. As estratégias não são ações intencionais conscientes de um agente individual, mas, o "conjunto de ações ordenadas tendo em vista, objetivos mais ou menos a longo prazo e não necessariamente postas como tais que são produzidas pelos membros do um coletivo como a família” (BOURDIEU, 2006, p. 33).

O deslocamento maciço nos refugiados os obriga a colocarem-se no espaço das estratégias novas possíveis, formando um sistema em conjunto com as demais estratégias (trabalhistas, educacionais, conjugais, residenciais, etc.) para determinados agentes, a fim de traçar suas trajetórias sociais. Por essa razão, o fenômeno inter-relações dos refugiados em dois espaços sociais é muito relevante, considerando a origem e o destino. Sobre as posições de origem, o estado do campo da classe social, geram as disposições que induzem a uma estratégia, cuja lógica terá que ser procurada, portanto, na conformação de certos *habitus*.

Os refugiados enfrentam uma dualidade no momento do estabelecimento de sua estratégia: por um lado seu bem-estar e proteção no país de acolhimento e, simultaneamente, planejar o contexto de um possível desejo de retorno do seu país de origem no suposto de não prevalecer sua situação de perigo. Isso a partir da noção de *heterotopia*, desenvolvida por Michel Foucault (2009), sendo a coexistência de um grande número de mundos possíveis fragmentários, ou espaços incomensuráveis ou incompatíveis que são justapostos ou superpostos uns aos outros, é tornada possível.

Sabendo-se que para a maioria dos refugiados, subsiste num conflito entre forças contrárias, pois podem perceber um desejo de retorno, principalmente se seus familiares ficarem no seu país de origem, mas, simultaneamente, o desejo de integrar-se a seu novo campo social. Nessa direção, Sayad (2006) afirma que essa eterna condição do retorno, que ele chamou de “ilusão do provisório”, cria “paradoxos da alteridade”. Situação equiparável da heterotopia de Foucault para tentar entender a complexidade de enfrentamento das estratégias das e dos refugiados, que em alguns casos, até que o mesmo indivíduo queira voltar a seu país de origem, não é possível por sua segurança e por ter o risco de perder já seu *status* de refugiado.

Sobre outra consideração importante que se estabeleça o campo para os refugiados no país de acolhimento e as políticas migratórias de cada Estado, principalmente o jogo de segurança estatal contra solidariedade internacional. Até agora, o Brasil tem se caracterizado por ser humanitário ao cumprir os tratados internacionais após a época do regime militar. Tal fato mostra a vontade política de não entrar na tendência de países europeus e norte-americanos de usar como justificativa a segurança nacional e fechar fronteiras e começar o uso de prisões migratórias.

O Estado-nação é um operador fundamental no processo de constituição das classes sociais, porque se articula em maior ou menor medida, uma vez que nem todos os Estados são igualmente "poderosos" - as modalidades em que os recursos são administrados. Através da legislação e de políticas sociais, orienta-se a direção na qual o capital é canalizado (econômico e cultural), baseado na ação em um espaço jurisdicional específico. Isso não impede que se reconheça o impacto que a "globalização" tem no reposicionamento do Estado (SASSEN, 2007).

No campo do poder, compartilhando o cenário "nacional" com a dinâmica multiníveis (local, regional e internacional), o papel do Estado-nação e sua relevância como um marco para a análise da constituição de classes sociais, barreiras sociais e migrações, excedem em muito o papel do contêiner, o que pode traduzir-se nas práticas institucionais em violação em direitos humanos quando não se têm organismos de controle e vigilância.

Por outro lado, sobre o conceito que propõem Oliveira e Kulaitis (2017) como “capital de mobilidade”, cujo conceito

trata-se de um conjunto de bens (simbólicos e materiais) que se apresenta sob a forma de conhecimentos migratórios - formalidades administrativas, procedimentos de viagens, línguas e costumes - e documentos (cartas de estadia, passaporte ou contratos de trabalho) adquiridos pelo indivíduo através de experiências próprias ou de indivíduos próximos, oriundos de seu grupo familiar ou étnico. (p.?).

Precisa-se determinar que este conceito possa ser equiparável na maioria das variáveis do capital dos refugiados, principalmente no capital social e o fenômeno de traslado de conhecimento entre familiares que já foram reconhecidos como refugiados aos recém-chegados no país de acolhimento. Mas seria um erro epistemológico *ratione personae* o homologar o “*habitus imigrante*” e seu capital de com o *habitus* dos refugiados e seu capital, isto pelas razões já expostas no presente trabalho, além de serem juridicamente protegidos por diferentes marcos normativos internacionais e nacionais.

Em conformidade a Kaufmann (2001), o *habitus imigrante* se constrói através da sucessão de experiências vividas durante os processos de mobilidade espacial, durante os quais, as pessoas que se deslocam, adquirem novos esquemas mentais e novas disposições morais e corporais. Ou ainda, uma inteligência implícita, situada entre reflexividade, memória e inconsciente, sepultada no mais íntimo dos seres, que se sedimenta nos indivíduos e serve, por sua vez, de instrumento de transmissão das aquisições culturais.

Os perfis sociodemográficos dos refugiados no Brasil demonstram que algumas formas de capital são traduzíveis, enquanto outras não se devem à discordância no *habitus*, ainda que, na perspectiva deste trabalho, há complexidades inerentes ao choque cultural, as posições de classe estruturadas e às restrições geradas por xenofobia e preconceitos nulificam em maior medida o capital disponível dos refugiados. Além de que, certas formas de capital estão ausentes ou foram sujeitas a um processo de desvalorização.

Também para compreender os processos de adaptação, Bourdieu (2006) sugere estudar a coexistência das novas condições e as disposições adquiridas com anterioridade, o que pode ser uma ferramenta de guia para as instituições para reagir adequadamente e enfrentar os desafios humanitários de acolher refugiados. A alternativa da metodologia sociológica proposta por Bourdieu (2006) se esforça em superar a fronteira de considerar ao indivíduo e sociedade como dois instancias separados, pressuposto que precisa ser considerado para analisar a situação dos refugiados, além de permitir ser uma ferramenta útil para visualizar elementos-chave para uma visão integral desta população.

Supõe portanto, uma importante chamada de atenção à reconsideração, do ponto de vista sócio-jurídico, do lugar que o direito como sistema de regras explícitas (ou preceitos), de sua harmonização com o direito internacional e o *ius cogens*, principalmente sua aplicação como o cumprimento do princípio de não devolução, joga claramente um rol vital na configuração da

estrutura social e na orientação de práticas sociais, principalmente em populações altamente vulneráveis, como os refugiados.

Os governos dos países de acolhimento de refugiados, principalmente agora o Brasil com a quantidade de chegada desta diáspora, precisam fazer exercícios para identificar os *habitus* dos refugiados, a importância do seu capital para ser parte de sua sociedade, principalmente o capital cultural. Isto poderá colocar as bases para inclusão social e poder fazer um contrapeso ao contexto de desigualdade e xenofobia.

Assim procedendo, ressalta-se a riqueza inerente à diversidade do capital cultural dos refugiados e, progressivamente, emergirá seu potencial catalizador para a desconstrução das ideologias crimigratórias, de alguns candidatos e candidatas políticos, que estão utilizando a desinformação e o medo das sociedades para seus fins populistas, sem levar em consideração que acabam por promover mais marginalização de grupos sociais mais vulneráveis.

Portanto é relevante fazer um mapeamento atualizado das políticas públicas implementados pelo Estado brasileiro para identificar se estão potencializando os capitais da diáspora refugiada que estão recebendo, análise que será abordado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 5. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL DE REFUGIADOS

O processo de produção de políticas públicas depende da interação entre o Estado e os agentes presentes na sociedade, os quais executam esta política (MARQUES, 2013), porém o interesse e os pré-conceitos que se tenham sobre os refugiados em cada instituição e em cada funcionário, determinam a implementação das estratégias e das decisões tomadas por representantes das instituições-chave, com uma importância imprescindível para um ambiente geral de solidariedade, empatia e vontade de cumprir os acordos interinstitucionais em todos os níveis dos funcionários envolvidos.

Um tema essencial para resolver tais situações é a política; mas, enquanto isso, um elemento facilitador de qualquer solução durável é o desenvolvimento. Aqui, no entanto, está o problema: o nível de responsabilidade dos atores é relevante para abordar uma situação invariavelmente marcada pela falta de interesse (ACNUR, 2003).

Tal afirmativa pode ser atribuída a três fatores: em primeiro lugar, os refugiados não fazem parte do eleitorado político do governo anfitrião e, portanto, não são incluídos nas legislações nacionais dos planos de desenvolvimento; em segundo lugar, os refugiados estão muitas vezes localizados em áreas remotas, que não são uma prioridade regional para o governo anfitrião; e, em terceiro, eles não fazem parte das atividades empreendidas pelos atores do desenvolvimento, estes normalmente seguirão as prioridades do governo receptor (ACNUR, 2003).

Para que os refugiados consigam manter uma melhor qualidade de vida mediante o empoderamento e a resiliência, precisa-se da vontade política dos países de acolhimento, considerando os refugiados como elementos catalizadores para contribuir com o desenvolvimento local e ter acesso a atividades socioeconômicas. A integração local, segundo o ACNUR (2003), é o produto final de um processo contínuo e multifacetado, da qual a autossuficiência é apenas uma parte, mas de grande importância. A integração requer uma preparação do refugiado para adaptar-se à sociedade receptora sem ter que despir-se da sua própria identidade cultural.

Partindo da sociedade receptora, é preciso ter comunidades acolhedoras e abertas para com os refugiados, e instituições públicas capazes de atender as necessidades de uma população diferenciada. Como um processo que promove uma solução duradoura para os refugiados no país de refúgio, a integração local apresenta três dimensões inter-relacionadas e específicas que passam

por várias etapas: 1) processo legal: os refugiados recebem a documentação, com direito a procurar trabalho, empreender atividades de geração de renda; têm liberdade de deslocamento em todo o território nacional e têm acesso a serviços públicos como educação, saúde e outros; 2) processo econômico: permite que os refugiados se tornem menos dependentes da ajuda do Estado e da assistência humanitária; 3) processo social: possibilita aos refugiados estabelecerem uma nova rede social junto à população local sem discriminação, intimidação ou exploração pelas autoridades ou pessoas do país de refúgio (CRISP, 2004). Portanto, se identifica a relevância de examinar as peças institucionais, no sistema do asilo no Brasil, que podem representar essencialmente a modificação do cenário das etapas analisadas por Crisp (2004), na operação de suas funções (panorama que será abordado no próximo subcapítulo).

5.1 Atores-chave nas políticas públicas dos refugiados no Brasil

Para poder desenvolver a análise das políticas públicas dos refugiados, como primeiro passo, deve-se compreender quais os atores principais que se encontram, seja por suas faculdades atribuídas pela lei ou por seu rol, de fato, de implementação das mesmas.

O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) vinculado ao Ministério da Justiça, foi instituído pela Lei no 9.474, em 22 de julho de 1997, (título III, art. 11) e implementado em 28 de outubro de 1998. Entre as competências do CONARE estão: I) analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; II) decidir a cessação e a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; III) orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; e iv) aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta lei (IPEA, 2017).

O CONARE é um órgão interministerial e interinstitucional, segundo a Portaria nº 854, de 03 de dezembro de 2019: é presidido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ), pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) na vice-presidência, e conta com a participação dos Ministérios de Economia, da Saúde, da Educação, do Departamento da Polícia Federal, de organizações da sociedade civil (atualmente a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos) e do ACNUR, podendo este último realizar contribuições nas reuniões, mas sem direito a voto. A partir de 2012, a Defensoria Pública da União (DPU) passou a participar do colegiado, também sem direito a voto.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) se constitui em um dos suportes da estrutura tripartite do sistema de proteção para refugiados no Brasil, junto com o governo brasileiro (notadamente na figura do CONARE) e os organismos da sociedade civil, legalmente criados com essa finalidade. Apresenta-se em seguida a atuação da representação do ACNUR no Brasil e seus parceiros da sociedade civil, discutindo-se brevemente algumas de suas ações, divididas para fins práticos, em dois grupos: atuação institucional e apoio direto (IPEA, 2017).

A atuação das organizações da sociedade civil, em conjunto com o governo brasileiro e o ACNUR, tornou-se essencial para a integração e implementação das políticas públicas para o refúgio. O Alto Comissariado no Brasil trabalha em estreita colaboração com a Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (RedeMir), que reúne 54 organizações, presentes em praticamente todos os Estados brasileiros e no Distrito Federal, para implementar o seu mandato, prestar assistência humanitária e apoiar a proteção e integração local de refugiados e solicitantes de refúgio.⁷

As estratégias, os programas, os projetos e as atividades do ACNUR são realizados especialmente em conjunto com seus seis parceiros diretos da rede, com os quais tem acordo: Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (Casp); Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (Carj); Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), em Brasília; Cáritas Arquidiocesana de Manaus (CAM); Associação Antônio Vieira (AsAV), em Porto Alegre; e Centro de Defesa de Direito Humanos (CDDH), em São Paulo.

Segundo o IPEA, a rede inclui:

- i) pessoas capazes de influenciar a sociedade com suas opiniões, incluindo congressistas, representantes e pessoas influentes na política, religiosos, imprensa e militares, tanto a nível nacional quanto local, onde o ACNUR tem escritórios;
- ii) estruturas voltadas para o trabalho humanitário, i.e., organizações ligadas aos direitos humanos, migração, refugiados: ONGs, igrejas etc.;
- e iii) organizações e pessoas simpatizantes do mandato do ACNUR ou da causa humanitária. Isto inclui ex-refugiados, cooperativas, uniões, associações de imprensa, entre outros (IPEA, 2017, p. 64).

⁷ Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/organizacoes-parceiras/>. Acesso 16/07/2018.

No panorama de instituições, organismo e sociedade civil tem uma relação dinâmica de apoio financeiro e *know how*⁸; principalmente delimitado por apoio econômico do CONARE para sociedade civil e de ACNUR brindando a expertise na matéria, sendo de conformidade ao que aponta Michael Lipsky (1980) a sociedade civil são os funcionários “*street level*” que terminam implementando as políticas públicas pessoalmente em contato direto com os refugiados. Essas têm função, principalmente, de fornecer serviços de atenção legal, psicossocial e apoio a trâmites administrativos para acesso a direitos básicos, além de cursos da língua portuguesa.

Registra-se que o orçamento do governo para o CONARE começou nos exercícios fiscais de 2005 e 2006 na Lei Orçamentária Anual (LOA), quando destinou recursos para o projeto orçamentário Apoio e Atendimento aos Refugiados e Solicitantes de Refúgio com a identificação “8972, Apoio a Albergues para Refugiados” (IPEA, 2017, p. 62).

Por outro lado, a coordenação interinstitucional existente em matéria de refúgio no Brasil é um fenômeno atípico e progressista para o continente americano, onde sociedade civil e organismos internacionais têm participação direta com representação na CONARE.

Ainda que só a sociedade civil tenha voto para as decisões de políticas públicas e os processos de elegibilidade, mostra a vontade de avançar na matéria e encontrar soluções no contexto de crise que representam os refugiados, e onde normalmente são atores políticos em disjuntiva, aqui se identifica uma *advocacy coalition* (coalisão social) (SABATIER, 1986).

Porém, esse agir em conjunto também provoca consequências correlativas, perde-se algumas dinâmicas que são úteis para exigir a eficiência da implementação de políticas públicas, permitindo estar ante uma possível confluência perversa (GALGANI; SAID, 2002). Isso, gera consequência, como por exemplo uma nula exigência nas instituições nos temas de maior urgência como acumulação retrasada dos processos de elegibilidade de solicitantes de refúgio e seu acesso à educação pública.

Além da impossibilidade de acionar a mecanismos judiciários como ferramenta de pressão para o governo brasileiro, de ativar políticas mais eficientes ou verificar que a elegibilidade de refugiados não seja debaixo do princípio *pro persona* dos refugiados.

⁸ É um termo em inglês que significa literalmente "saber como". É o conjunto de conhecimentos práticos (fórmulas secretas, informações, tecnologias, técnicas, procedimentos, etc.) adquiridos por um, organismo, empresa ou um profissional, que traz para si vantagens competitivas.

Finalmente, como resultado deste trabalho coordenado é uma mobilização de opinião: processo que confina a tomada de decisões referentes a questões seguras. O que isso sugere é a existência de duas faces do poder: uma atuando, no nível dos conflitos abertos sobre decisões chave; o outro atuando para suprimir conflitos e impedir sua chegada ao processo político mediante um processo de não-tomada de decisões (SCHATTSCHEIDER,1960). Examinar o que não acontece da mesma forma que aquilo que, de fato, acontece; e revelar os meios pelos quais a mobilização de opinião atua para limitar o escopo do debate.

Por enquanto, analisando todas estas variáveis dos atores principais na esfera operativa de refúgio no Brasil, considera-se que esta vinculação e trabalho em conjunto traz mais aspectos favoráveis que contras, já que tem menos desgaste de recursos tempo-monetários de luta entre atores e tentam priorizar em ser um bálsamo nas condições de emergências dos refugiados.

Também deve-se destacar que, para possibilitar que incluam as opiniões dos refugiados sendo parte da multitoralidade de atores (FREITAS, 2013) no cenário de refúgio, estão implementando diagnósticos participativos com refugiados e requerentes de refúgio no país a nível nacional e estadual, procurando mapear os principais desafios enfrentados no processo de integração local, bem como capacitá-los a buscar soluções por meio do diálogo e a compartilhar experiências.

Esta convergência transversal dos atores na criação, implementação e medição das políticas públicas, no panorama de refúgio do Brasil, nos perfila para poder examinar no próximo subcapítulo os mecanismos institucionais dirigidos especificamente na área da inclusão social desta diáspora, uma das arestas mais preocupantes nos sistemas de asilo contemporâneos.

5.2 Elementos da inclusão social dos refugiados no Brasil

Em face dessa nova realidade de refugiados, o Estado brasileiro precisa avaliar e reformular suas práticas e políticas públicas decorrentes, considerando todos os aspectos que estão imersos nessa população vulnerável, oportunizando a inserção de temas, demandas, análises e sujeitos, principalmente nas seguintes variáveis: sensibilização dos funcionários de governo e seu papel vital em atenção pública; conscientização da população local, com foco na sociedade da

fronteira Brasil-Venezuela; e por último, a atenção integral diretamente com os refugiados para assegurar seus direitos humanos e seu bem estar.

Entre as principais temáticas dos atores que planejam e implementam as políticas públicas para os refugiados no Brasil, estão a dificuldade a condições dignas de vida, como alimentação, moradia, língua, documentação, trabalho, educação, cultural segurança e discriminação (IPEA, 2017, p.67).

O conceito teórico de “política pública” é entendido como fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade ou decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão (SARAVIA, 2007).

Sob essa perspectiva de análise, esse conceito é pertinente, já que os fluxos dos refugiados geralmente geram desequilíbrios nas estruturas governamentais, necessitando implementar mais desequilíbrios para resolver as crises humanitárias, além de que a mesma diáspora gera modificações nos tecidos sociais de um jeito abrupto, nas quais, as decisões das políticas públicas de refugiados, em sua maioria, são reativas criadas pelo mesmo fenômeno.

Na área sobre o pressuposto federal para a abordagem do tema dos refugiados, registram-se repasses de recursos do Ministério de Justiça (MJ) para a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (Casp); Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (Carj) e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH). Estas atividades são custeadas com as dotações feitas ao MJ, apontadas na Figura 1.

Figura 1 - Valor anual de recursos repassados a organizações da sociedade civil (2007-2014)

Ano	Total (R\$)	Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (R\$)	Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (R\$)	IDMH (R\$)
2007	628.000,00	292.300,00 (duração de 6 meses)	335.700,00 (duração de 6 meses)	-
2008	628.000,00	292.300,00 (duração de 8 meses)	281.615,00 (duração de 6 meses)	54.085,00 (duração de 12 meses)
2009	628.000,00	292.300,00 (duração de 8 meses)	281.615,00 (duração de 6 meses)	54.085,00 (duração de 12 meses)
2010	338.196,00	169.098,00 (duração de 6 meses)	169.098,00 (duração de 5 meses)	-
2011	600.000,00	266.035,00 (duração de 12 meses)	266.035,00 (duração de 6 meses)	67.930,00 (duração de 11 meses)
2012	600.000,00	266.035,00 (duração de 12 meses)	266.035,00 (duração de 6 meses)	67.930,00 (duração de 11 meses)
2013	850.000,00	400.000,00 (duração de 11 meses)	300.000,00 (duração de 11 meses)	150.000,00 (duração de 10 meses)
2014	1.520.000,00	700.000,00 (duração de 6 meses)	560.000,00 (duração de 10 meses)	260.000,00 (duração de 8 meses)

Fonte: Relatórios de Atividades 2011, 2012, 2013 e 2014 do Conare.

Fonte: Relatórios de Atividades 2011, 2012 2013 e 2014 do CONARE

Esta figura aponta como o governo brasileiro, em termos gerais, aplica um sistema de incrementalismo político, entende-se esse conceito como “padrão de comportamento político que ocorre em pequenos passos, independentemente do método de análise” (LINDBOM, 2017), sendo esta a ferramenta reativa para afrontar o fluxo de refugiados que entram no país e suas necessidades.

Este incrementalismo se pode perceber, não só no orçamento atribuído para os refugiados, como no número de atraso de solicitações de reconhecimento de refugiado que vai aumentando progressivamente, e na quantidade de capacitações feitas para os funcionários-chave, que têm contato direto com os refugiados, assim como das políticas públicas de inclusão social de refugiados (número de cursos de português, trâmites para ajudar a obter sua carteira de trabalho ou do Sistema Único de Saúde, etc).

Porém, deve-se reconhecer que o governo brasileiro respondeu nos últimos anos, com a crise de refugiados com os venezuelanos em sua fronteira de Roraima, saindo um pouco do incrementalismo, pela urgência e extrema situação que afrontava o governo local, se colocarem 10 abrigos temporários “*better shelter*” em Roraima, para moradia de 6,000 pessoas e foram 690 realocados para Cuiabá, Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro (ACNUR, 2019).

Este campo de refugiados é coordenado pelas Forças Armadas para as pessoas que aguardam a resposta do processo, considerando até uma nova diáspora de indígenas waraos nesse fluxo. Os waraos é uma etnia indígena que habita o nordeste da Venezuela e norte das guianas ocidentais. Estima-se que o número de venezuelanos em países estrangeiros aumentou de 700.000 a mais de 1.600.000, de 2015 a 2017 (OIM, 2018). O governo do Brasil reconhece a situação do seu país vizinho há anos, e sua crise de violência e humanitária levanta questionamentos, como: estamos ante políticas públicas, dentro do conceito de Edelman (1993), de propósitos simbólicos? Ou da ideia de Dror (1971), como ferramentas de prevenção, contenção de catástrofes sociais e procura de melhoria na condição humana?

A resposta sob essa perspectiva deste análise, é que as políticas públicas brasileiras ante a diáspora dos refugiados são uma mistura de ambos os conceitos, já que, pela natureza e flutuações da diáspora a cada ano, e os poucos recursos destinados para matéria, cria-se uma tendência que implica desafios contínuos para a capacidade do governo, que por sua vez, precisa cumprir os padrões nacionais e internacionais na produção e disseminação de dados, capacidade institucional e coordenação, assistência direta e integração socioeconômica.

Os temas abordados nos diagnósticos, que coincidem com as maiores preocupações para a inclusão social dos refugiados dividem-se nas seguintes áreas: obtenção de documentação, habitação, emprego e geração de renda, educação e saúde e integração comunitária. Para a construção política e social do planejamento das políticas públicas nessas áreas, é fundamental considerar a vontade e as necessidades da população refugiada, sendo o planejamento em políticas públicas visto como um processo, e não como um produto técnico somente (PUPPIM, 2006).

A exemplo disso, a maioria dos programas executados para integração comunitária (torneios de futebol com população local e refugiados, feiras de venda de produtos ou exposição de arte entre comunidades) são boas práticas, mas não tem nenhum seguimento após dos eventos para poder fornecer o tecido social entre comunidades e só ficam como lembranças de atuação dos atores envolvidos.

A importância do processo ocorre principalmente na implementação, pois essa fase é a que vai levar aos resultados finais das políticas, programas ou projetos. Sabendo-se da atuação do ACNUR e as ONG's, é primordial que os funcionários tenham o trato direto com a população refugiada, além de ter a capacidade técnica para resolver os trâmites administrativos, tenham cursos de sensibilização e capacitações para atender integralmente aos refugiados.

Mas o tema de integração comunitária também é parte das linhas de atuação da CONARE e por um tema de pressuposto, sendo os representante do Estado brasileiro no tema do asilo, precisam assumir sua responsabilidade e tanto como criar como implementar políticas públicas eficientes e que consigam os impactos e o bem-estar na população refugiada para o que foram criadas, mesmas políticas executadas por esta entidade estatal no ano 2019 serão analisadas no próximo capítulo.

5.3 Políticas públicas implementadas pelo CONARE em 2019

Para a implementação efetiva de políticas públicas integrais de proteção dos direitos dos refugiados e de enfrentamento a xenofobia é primordial tendo em vista que os planos não devem limitar-se a uma política de governo, com tempo determinado, orientações passageiras ou circunstanciais. Ao contrário, devem ser planejadas pensando em representar uma política de Estado, possuindo caráter estrutural, sistêmico e orgânico para poder cumprir os padrões internacionais das convenções que Brasil firmou na matéria. Por tanto, abordaremos os programas executados mais recentes do CONARE para verificar quais são as linhas de atuação desta instituição e quais são as necessidades que identificarem como prioridade face ao complexo aumento de acolhimento de refugiados no Brasil.

5.3.1 Criação do SISCONARE

O governo Ministério de Justiça e Segurança Pública iniciou a implementação do Sistema do Comitê Nacional para os Refugiados em abril de 2019, sendo uma política pública com a finalidade de criar maior celeridade no processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, uma vez que irá aperfeiçoar a realização de suas etapas. A utilização dessa plataforma permitirá ganhos em termos de eficiência e de segurança da informação.

O SISCONARE é a nova plataforma em que irão tramitar todos os processos relacionados a refúgio no Brasil. Com novas ferramentas de trabalho, o sistema irá, gradualmente, substituir o formulário em papel em todo o território nacional. Assim, será manuseado por todos os atores que participam de alguma etapa do processo de solicitação: solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, Polícia Federal, Comitê Nacional para os Refugiados, e os próprios refugiados.

Essa política pública é identificada como uma prática inovadora de utilização de ferramentas digitais para o contexto de refúgio da América do Sul, isso devido à facilidade ao acesso ao início do processo de solicitação de refúgio, além de evitar a saturação e o adiamento em escritórios físicos na Polícia Federal, principalmente em localizações com excesso de presença de refugiados como é em São Paulo e Roraima.

O SISCONARE simplificará o cadastro inicial dos dados do solicitante de refúgio e emitirá uma constância desse cadastro, mesmo que posteriormente precise ser levado impresso a um escritório da Polícia Federal para a solicitação ser recebida e avançar nas etapas do processo. As principais vantagens da implementação dessa política pública por parte do governo brasileiro são as seguintes: a sistematização da informação dos solicitantes, que é de forma automática e mais sucinta; evitar a saturação e adiamento no atendimento físico com a diáspora interessada para começar o processo de solicitação da condição de refugiado; maior controle das solicitações e a oportunidade de vincular a informação com sistemas tecnológicos de segurança para identificar aos refugiados que tenham cláusulas de exclusão.

Para os refugiados, a implementação do SISCONARE representa os seguintes aspectos positivos: a possibilidade de acessar remota e facilmente ao cadastro inicial para o pedido de refúgio; a redução do tempo para obter o protocolo como solicitante da condição de refugiado, o que significa maior amplitude temporal da proteção do princípio de não devolução; e a redução de barreiras burocráticas discricionais dos funcionários da Polícia Federal.

Essa política pública precisa ser acompanhada por medidas complementares para sua devida implementação, como a abertura de centros de atendimento digitais com funcionários que apoiem o cadastro on-line, principalmente dirigido à população analfabeta, indígenas, idosas ou menores não acompanhados. Também precisa assegurar-se que o Manual disponível para o uso do site este disponibilizado em as línguas da maior recepção de refugiados dos últimos anos e de maior conhecimento no globo, assim como no próprio site, visto que até dezembro de 2019 só estão em português.

5.3.2 Portal do Microempreendedor Individual-(MEI) para migrantes e pessoas refugiadas.

Desde o dia 15 de outubro de 2019, o Governo do Brasil estabeleceu que imigrantes e refugiados que trabalham como autônomos podem registrar-se como Microempreendedor Individual (MEI) de forma simplificada. Diferentemente das regras aplicadas aos brasileiros, o imigrante que quiser se formalizar como MEI precisa apenas informar o país de origem e o número de um dos seguintes documentos: carteira nacional de registro migratório, documento provisório de registro nacional migratório ou protocolo de solicitação de refúgio.

Para se registrar estas diásporas como Microempreendedores Individuais (MEI), é necessário informar o seu país de origem e apresentar um dos seguintes documentos: Carteira Nacional de Registro Migratório (RNM), Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM) ou o Protocolo de Solicitação de Refúgio.

Essa política pública de acesso a serviços financeiros inicialmente mostra boas intenções do governo brasileiro de querer apoiar a diáspora de migrantes e refugiados ao ter reconhecido que a maioria delas são empreendedoras, mas também é clara a intenção do programa para formalizar este tipo de emprego e poder receber o pagamento de impostos. O MEI permite solicitar a abertura de uma conta corrente ou linha de crédito para fornecer serviços, poder emitir notas fiscais de maneira mais simples, entrar em licitações para vender ao governo e pagar o Documento de Arrecadação Simples Nacional (DAS) com o mesmo valor todos os meses.

Segundo a descrição do MEI, qualquer pessoa pode entrar no programa se faturar até R\$ 81 mil por ano ou menos de \$6,750 mensal, não participar como sócio, administrador ou titular de outra empresa, ter mais de um estabelecimento e contratar no máximo um empregado.

Analisando mais profundamente esta política pública, se identifica que precisa ser adequada especificamente para os perfis socioeconômicos já mostrados pela IPEA dos refugiados que se tem no Brasil. Propõe-se que o programa deveria estabelecer, além das facilidades administrativas, incentivos como menos taxas de pagamento de inscrição e despesas, ou melhores taxas para os produtos financeiros, com a finalidade de incentivar o acesso a esta organização e criar insumos para sua eficiência.

Como estabelece Javier de Lucas (2011), ex-presidente da Comissão Espanhola de Ajuda a Refugiados, uma política consistente com os princípios que proclamamos deve colocá-los como prioridade e não os tornar uma mercadoria, um alibi de nova legitimação e consumo interno.

5.3.3 Cartilha de Informações Financeiras para Migrantes e Refugiados

O Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Banco Central e a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) lançaram, em novembro de 2019, uma Cartilha de Informações Financeiras para Migrantes e Refugiados. A cartilha traz informações práticas sobre operações bancárias, como abertura de contas, operações de câmbio, remessas e recebimento de dinheiro do/para o exterior, empréstimos, alertas para não ser vítima de golpes, bem como informações gerais a respeito do funcionamento do sistema financeiro brasileiro. Além disso, ensina a reconhecer os elementos de segurança das cédulas do Real. O objetivo é ajudar migrantes e refugiados a compreender como funciona o Sistema Financeiro Nacional, e dessa forma, se tornarem bancarizados.

Essa política pública de acesso à informação é a base para consolidar o mínimo para o exercício dos direitos da população refugiada, já que o desconhecimento da mesma diáspora é comum e implica em uma barreira estrutural para poder sobreviver às condições de precariedade desta população, visto que sem conta no banco não podem receber remessas de outros países ou pagamento do seu trabalho no Brasil. Como já se falou nos capítulos anteriores, esse direito de acesso a uma abertura de conta e empréstimos é progressista e adequado para uma inclusão social ágil, sendo que são poucos os países de destino de refugiados que estabelecem essa possibilidade.

5.4 Entrevistas feitas às funcionárias da Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre o cenário das políticas públicas sobre diásporas vulneráveis de refugiados no continente americano

Segundo Anduize et al. (1999), em algumas pesquisas pela natureza do tema abordado ou por sua novidade, torna-se impossível encontrar algum suporte acessível contendo informação útil, porém o pesquisador precisa recorrer a opiniões de pessoas que tenham em seu desenvolvimento profissional, tais conhecimentos específicos. Nesta parte da pesquisa foi utilizada como técnica de coleta, entrevistas semi descritivas, sendo selecionados funcionários de altos níveis da Organização dos Estados Americanos (OEA), que trabalham na temática de políticas públicas de inclusão social ou de igualdade de populações vulneráveis e com migração.

A maior parte das vezes que se utiliza esse tipo de entrevista em pesquisas sociais de um jeito apropriado é quando se trata de temas ligados às populações marginalizadas (imigração, delinquência, indivíduos em situação de rua ou transexualidade, etc.), pois se obtém conhecimento autêntico e direto de pessoas que trabalham com esse público ou quando a coleta de informação aprofundada é de difícil acesso pelo contexto (Anduiza et al., 1999).

As interlocuções foram feitas através de chamadas de vídeo utilizando a ferramenta digital “Skype”. E foi gravado o áudio dos entrevistados mediante a recopilação magneto fonicamente.

5.4.1 Entrevista com a Diretora do Departamento de Inclusão Social da Secretaria de Acesso a Direitos e Equidade (SADyE) da OEA.

No dia 27 de janeiro de 2020, foi entrevistada a especialista em inclusão social e equidade, a Dra. Betilde Muñoz-Pogossian, uma das funcionárias da OEA que participou na visita *in loco* da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 2017 para analisar a situação e atender a crise humanitária da diáspora venezuelana em Roraima, São Paulo, Rio de Janeiro e outros estados do Brasil. A Dra. Betilde Muñoz-Pogossian respondeu às seguintes perguntas:

1- Quais são os maiores desafios na inclusão social da população refugiada nos países de acolhimento no continente americano e no Brasil?

Dra. Betilde Muñoz-Pogossian:

“O primeiro desafio é a regularização dentro dos fluxos migratórios mistos e principalmente nos refugiados, uma vez que essa etapa é vital para o acesso aos direitos. Na OEA, temos um mandato institucional para a inclusão da população de migrantes e deslocados, principalmente nesses anos para monitorar três fluxos dos principais deslocados internacionais: I) A diáspora da Nicarágua à Costa Rica (crise em abril de 2018); II) O fluxo migratório dos países do triângulo norte em direção à América do Norte; III) Venezuelanos desde 2017, com quase 4,8 milhões de pessoas que foram forçadas a sair.

A regularização tem a ver totalmente com as respostas dos Estados, a fim de permitir a permanência de todos esses fluxos, temporários ou permanentes, no país anfitrião, uma resposta positiva de solidariedade foi recebida na maioria dos países do continente americano. Por exemplo, no Equador, com o uso do visto “Unasur” (com venezuelanos), agora um pouco mais restrito com um visto

humanitário. Já no caso da Costa Rica, com vistos especiais para a diáspora mista da Nicarágua.

A grande importância da regularização é a questão da vulnerabilidade, uma vez que esses fluxos migratórios continuarão a exercer seu direito à mobilidade sem importar seu status da estância migratória, mas depende dos Estados de poder protegê-los das redes de tráfico de pessoas, de viver em situação de rua ou abuso de empregos precários.

Ha dois anos atrás estava em Roraima para analisar a situação dos venezuelanos em Roraima e foi identificada por os membros da OEA a boas práticas do Brasil com a flexibilidade de sua legislação para ter acesso a autorizações de trabalho. O segundo desafio está totalmente ligado ao direito de acesso a uma permissão de trabalho, especialmente com a diáspora venezuelana identificada a prática de que a maior parte da renda arrecadada no país de destino é usada para enviar remessas. Tendo neste momento a complexidade da força de trabalho barata que esses fluxos trazem e seu impacto nas sociedades receptoras, gerando maior demanda de mão-de-obra e abusando de tais empregadores de contexto em uma análise de escolha racional.

Além disso, essa questão foi vislumbrada muito: o contraste abismal entre o que está estabelecido na legislação de acesso ao visto de trabalho e o acesso real a eles, que apesar de legalmente permitido atender às exigências dos refugiados, atrasam sua expedição ou trabalho burocrático acaba fazendo-os inoperantes

O terceiro desafio referia-se à inclusão dessa população em questões educacionais, especialmente com menores, e como resolver institucionalmente a inclusão desses setores de refugiados para aumentar seu direito à educação e, por outro lado, a validação e reconhecimento da documentação dos países de origem e os mecanismos de flexibilidade dos Estados para poder aceitá-la.

Uma boa prática neste desafio se tem o exemplo da Colômbia de estabelecer programas que obrigam a escolas públicas a ter ingresso a menores de idade venezuelanos em suas aulas. Assim, como os programas de diminuir a barreira de linguagem no Brasil, com cursos gratuitos para aprender espanhol.

O quarto desafio que ele identifica é a questão da xenofobia e discriminação, que identificou como um "fantasma adormecido" na região, que está aumentando. Vale ressaltar a seriedade desse problema com a visão particular quando eles cruzam a discriminação com base na origem das pessoas e com a violência de gênero. O mesmo que foi identificado no Brasil, Peru e Equador. Acima de tudo, tem sido muito acentuada na população de mulheres venezuelanas.

Para poder equilibrar a sensação de ressentimento das sociedade de acolhimento sobre o apoio e fundos investidos para os fluxos migratórios mistos, precisam ser abordadas as políticas públicas para ambas sociedades ser beneficiárias, sobretudo ter inclusão do trabalho não só para os estrangeiros e por outro lado e criar campanhas para desaprender sobre os prejuízos que temos sobre as sociedades diferentes e especificamente sobre os estrangeiros.”

2- Quais são as linhas de trabalho ou os eixos estratégicos, para a proteção dos refugiados no futuro, para o Secretaria de Acesso a Direitos e Equidade (SADyE) da OEA?

Dra. Betilde Muñoz-Pogossian:

“As duas principais funções da OEA têm sido tradicionalmente sobre refugiados e migração as seguintes: por um lado, participar da Comissão de Assuntos de Migração, como um órgão político entre os Estados, e ser designado como o Secretário Técnico do órgão, ajudando principalmente com o conteúdo técnico para desenvolver. Por outro lado, a criação e divulgação do relatório Sistema de observação permanente das migrações internacionais por as Américas (SICREMI por suas siglas em espanhol), trabalho feito em conjunto com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE). Destacando-se que este programa contribui no monitoramento das diásporas na região e estuda as políticas públicas que implementam os Estados que são do continente americano, tanto como os fluxos de imigração como os de emigração.

Embora desde os últimos anos com a grande fluência na agenda das necessidades dos países com o crescimento exponencial dos fluxos migratórios mistos, se criarem novas propostas. Para o fluxo migratório da América Central, eles atuam como Secretário Técnico do Marco Integral Regional para a Proteção e Soluções (MIRPS) implementado pelo ACNUR, sendo um espaço para compartilhar boas práticas e debater como quantificar os fluxos que recebem para buscar financiamento para atender a essas diásporas.

Por outro lado, com recursos do governo Espanhol e da Coréia do Sul, eles estão implementando um projeto para fornecer maior proteção ao fluxo nicaraguense que chega à Costa Rica.

Também estão realizando dois programas sobre o fluxo venezuelano: um fórum que está prestes a ser organizado com a Organização Internacional para as Migrações (OIM) para tratar da questão da resposta das carteiras de desenvolvimento social com às vítimas de tráfico de seres humanos estrangeiras e o outro conectar as autoridades que estão respondendo diretamente a esse fluxo migratório de maneira mais local, ou seja, autoridades municipais e de ordem local (tecer nível do governo).”

3- Quais são os mecanismos que a OEA e os Estados membros adotam, com o objetivo de quebrar as barreiras estruturais, para o acesso a oportunidades de bem-estar e inclusão da população refugiada, e não se restringir a uma atenção imediata humanitária a curto prazo?

Dra. Betilde Muñoz-Pogossian:

“Considera que a política pública e a resposta mais importante para permitir a inclusão a mediano e longo prazo é a inserção trabalhista dos e das refugiadas, uma vez que as pessoas que sofre deslocamentos forçados internacionais que

podem manter a economia pode gerar uma enorme contribuição para a sociedade anfitriã ou de destino de conceder essa permissão e definir políticas públicas para garantir opções viáveis de trabalho com o setor empresarial, seria o detonante para a inclusão duradoura e de perceber estas diásporas como algo positivo pela sociedade em geral.”

5.4.2 Entrevista com a Relatora sobre os Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersex (LGBTI) da OEA.

No dia 30 de janeiro de 2020, foi entrevistada a *expert* em matéria de proteção de direitos humanos e inclusão social da comunidade LGBTI, a Dra. Flávia Piovesan, que é comissionada para proteger esta comunidade em todos os âmbitos, principalmente no que concerne à vulnerabilidade da população refugiada da comunidade LGBTI, além de ser uma das funcionárias da OEA, que frequentemente participa nas visitas “*in loco*” da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) de diversos países do continente americano, tendo trabalhado por muitos anos como Secretaria Especial de Direitos Humanos e como Presidenta da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Forçado no Brasil. A Dra. Flávia Piovesan respondeu as seguintes perguntas:

1- Quais são os maiores desafios na inclusão social da população refugiada nos países de acolhimento no continente americano e no Brasil?

Dra. Flávia Piovesan:

“Os maiores desafios são a discriminação e a violência baseada em orientação sexual e identidade de gênero, já que estas práticas e ideologias sociais perpetram tudo os tecidos da população gerando uma concepção errada sobre os imigrantes ou refugiados da comunidade LGBTI, sendo dos grupos mais vulneráveis do fluxo migratório misto já que sofrem sistematicamente violações de direitos humanos e discriminação interseccionais.

2- Quais são as linhas de trabalho, ou os eixos estratégicos, para a proteção dos refugiados no futuro, para o Secretaria de Acesso a Direitos e Equidade (SADyE) da OEA?

Dra. Flávia Piovesan:

“Os eixos transversais são: I) fomentar uma cultura de direitos baseada na igualdade e proibição da discriminação; II) fomentar políticas de educação

baseadas na inclusão e diversidade; e III) fomentar políticas de trabalho baseadas em inclusão e diversidade.

3- Quais são os mecanismos da OEA e dos Estados membros para quebrar as barreiras estruturais, objetivando o acesso a oportunidades de bem-estar e inclusão da população refugiada, e não se restringir a uma atenção imediata humanitária em curto prazo?

Dra. Flávia Piovesan:

“Na qualidade de Secretária de Direitos Humanos no Brasil, impulsionamos um Pacto Nacional contra a Violência em face das Pessoas LGBTI. Considero as três seguintes estratégias fundamentais: - Combate ‘a discriminação baseada em orientação sexual e identidade de gênero - Combate ‘a violência baseada em orientação sexual e identidade de gênero - Fomentar uma educação baseada em direitos humanos visando a transformação cultural.”

5.4.3 Algumas considerações sobre as entrevistas feitas as funcionárias da OEA.

A OEA é o organismo internacional com maior envergadura para propiciar coordenação, acordos e foros de comunicação regional no continente americano sobre as políticas migratórias dos Estados membros, razão pelo que as opiniões das experiências e opiniões técnicas de suas representantes e funcionárias são relevantes para entender o trabalho desta organização e as preocupações no mais alto nível político sobre o panorama de refúgio.

No desenvolvimento desta pesquisa se enfatizou sobre as barreiras estruturais que afrontam a população refugiada, principalmente sobre a negação do exercício dos seus direitos humanos pôr os estigmas sociais e a xenofobia. Considerações referidas em ambas entrevistas das funcionárias da OEA pelo que estas fontes e detonantes da discriminação interseccional, ou seja a discriminação por pertencer a diversas categorias vulneráveis da sociedade, estão claramente identificadas pelos Estados e seus representantes, mas não estão logrando combatê-la com as políticas públicas progressivas senão que é momento de refletir sobre a utilização de políticas mais diretas ou agressivas para combater este panorama.

No cenário do Brasil, a agenda política sobre aceso ao exercício dos direitos humanos está enfocada nas áreas de marginalização e negação destes por racismo, classismo e a violência, mesmas variáveis que afetam tanto a cidadania brasileira como aos estrangeiros. Porém, se

identifica que as políticas públicas na atualidade devem estar dirigidas com um escopo não aos setores da população vulneráveis em específico senão de maneira geral atingindo tanto a população local como a diáspora refugiada, sobretudo nos municípios ou localidades que tem alta concentração estrangeira. Isto observando as necessidades e dos perfis das pessoas alvo da política pública para considerar o cenário real que afrontam as pessoas e não reforçar o ressentimento e a rejeição entre comunidades.

CONCLUSÕES

A conjuntura do exercício dos direitos humanos e a inclusão social de refugiados e migrantes altamente vulneráveis no Brasil estão em um momento-chave para assegurar sua proteção mediante o cumprimento das obrigações internacionais. Porém, é essencial que a comunidade científica seja envolvida para analisar esse fenômeno e ser capaz de ser parte desta transição de maior transparência e de Estado de Direito para diminuir as influências da crimigração.

O presente estudo tem como finalidade proporcionar informação multidisciplinar e um aconselhamento propício aos tomadores de decisão acerca das políticas públicas, dirigidas à população refugiada, bem como que reflita e permeie entre os funcionários que trabalham diretamente com as pessoas do fluxo migratório misto, traduzindo-se em aumentar a conscientização para a solidariedade dentro da nossa sociedade e exigir o cumprimento dos direitos humanos e dos tratados internacionais.

Portanto, analisando o marco normativo do Brasil, considera-se que é vanguardista e progressista para a proteção de direitos humanos e que está reconhecido juridicamente a importância dos direitos dos refugiados no ápice da hierarquia normativa e suas legislações infraconstitucionais.

Também, o Brasil vem mostrando mostra interesse em projetos para o apoio desta diáspora e uma tentativa constante do cumprimento dos tratados internacionais com uma abertura a programas de proteção e soluções duradouras de organismos internacionais e organismos não governamentais, que seriam primordiais para distanciar-se de práticas que enquadram dentro da teoria da crimigração.

Os perfis sociodemográficos dos refugiados no Brasil e a coordenação dos atores de refúgio demonstram que, se o governo do Brasil implementar eficientemente suas políticas públicas de inclusão social de refugiados, poderá servir de exemplo na América do Sul de solidariedade internacional e dos rendimentos econômicos que pode obter a médio prazo com a utilização adequada deste capital humano.

Os primeiros passos já foram dados, mas há a necessidade da inclusão social dos refugiados, especificamente fornecendo trabalho com as comunidades locais, visto que segundo o

estudado na Teoria da Razão Prática de Pierre Bourdieu, as posições de classe estruturadas e as restrições geradas por xenofobia e preconceitos nulificam em maior medida, o capital disponível dos refugiados. Além de que, certas formas de capital estão ausentes ou foram sujeitas a um processo de desvalorização.

Nesse mesmo sentido, sabendo-se que nas sociedades atuais, a homogeneidade não acontece pela eliminação de diferenças, senão pela interiorização de padrões similares de diferenciações (RIBEIRO, 2003). Dessa maneira, o momento de tensão que se vive nas cidades fronteiriças do Brasil está aumentando pela quantidade acumulativa de população de refugiados que entra no país. Se o Estado brasileiro não decide reagir com mais eficiência e passar a implementar políticas públicas de emergência, a situação pode sair do controle e ocasionar violações de direitos humanos, crise humanitária e confrontos violentos criados por sentimentos nacionalistas.

Segundo o que foi analisado nas políticas públicas implementadas no ano de 2019 pelo CONARE, identificou-se a existência de um sistema reativo, cuja existência dos programas pioneiros e progressistas, diferenciam-se de outros países de acolhimento como México ou Costa Rica. Principalmente pela criação do SISCONARE e pela divulgação da Cartilha de Informações Financeiras para Migrantes e Refugiados, considerados programas transversais, os quais ao serem implementadas eficientemente e permanentemente, salvaguardam os principais direitos humanos dos refugiados. Porém, existe muito caminho por cimentar e fomentar, para criar inclusão social e atenção integral a estas diásporas, a exemplo da criação de convênios de colaboração com o setor empresarial, empregando e assistindo refugiados, com por exemplo, programas enfocados em moradia para esta diáspora ou campanhas publicitárias estratégicas para valorizar os estrangeiros na sociedade brasileira e facilitar sua inclusão social.

O panorama do refúgio no Brasil precisa colocar-se como prioridade na agenda política e o governo federal precisa atuar com eficiência em parceria da sociedade civil e o mundo acadêmico, usar todas as ferramentas especializadas para que as decisões sejam holísticas e para que sejam consideradas o bem-estar dos refugiados e da sociedade de acolhimento.

Diante do exposto, se identifica que no Brasil, além de ser historicamente um país de acolhimento se tem um sistema de asilo que progressivamente vai caminhando para estabelecer uma implementação estrutural de proteção aos direitos humanos dos refugiados e de cumprimento do princípio de não devolução, com indicadores de ter um planejamento de

integração social entre a população de refugiados e as comunidades locais.

Estando ainda afastados de colocar-se na hipótese de práticas crimigratórias como a detenção, se coincide como ressaltaram as funcionárias entrevistadas da OEA, tem uma normativa pioneira que precisa ser reforçada por interesse político e políticas públicas adequadas para seu cumprimento. Além que precisa aprender das malas práticas feitas por México abordadas no análise comparado deste trabalho, especialmente na falta de cumprimento de princípio de não devolução pôr o número de pessoas deportadas sem possuir infraestrutura para identificar esta população vulnerável no acolhimento de pessoas de Venezuela Honduras e El Salvador, sendo os três países com maior taxa de reconhecimento como refugiado nesse país..

Se identifica que a percepção na sociedade brasileira face aos refugiados é em termos gerais de empatia e de bem-vinda que definitivamente está relacionada por seu único processo de construção de uma sociedade com uma história tão ligada a imigração e luta contra o racismo, porém o valor a essa diversidade e pluriculturalismo tem limites no momento que a situação socioeconômica não garante segurança e progresso para qualquer sociedade de acolhimento, motivo pelo qual precisam adotar políticas públicas para integrar economicamente estas diásporas e não usar campanhas publicitárias políticas xenofóbicas para promover inverdades que as e os refugiados são um fardo econômico.

A política de protecionismo aos refugiados não deve ser uma agenda específica de um ou outro governo: é uma exigência supralegal de proteção à perpetuação dos seres humanos como um mínimo de dignidade existencial. Os direitos humanos não são apenas uma carta coringa que pode ser utilizada apenas para determinadas parcelas da sociedade, quando houver um direito lesado. A existência de direitos inerentes a todos os seres humanos transcende as discussões sobre direitos naturais ou positivos, direitos materiais ou formais, direitos públicos ou privados: são garantias mínimas de manutenção da espécie.

A situação da população refugiada no continente americano está, nos últimos anos, deixando de ser um panorama de invisibilidade e por motivos da preocupação da proteção dos seus direitos humanos, senão pelo debate crimigratorio e de segurança nacional nos países de acolhimento. Portanto, é primordial que trabalhos acadêmicos e de conscientização sobre os elementos reais destas diásporas sejam abordados para combater a desinformação, xenofobia e exigir o cumprimento dos tratados internacionais pelos Estados.

REFERÊNCIAS

Livros e periódicos

ABILAS, D. **O refúgio no Brasil**: deslocamento, heterotopia e memória entre os refugiados palestinos em Mogi das Cruzes/SP. Universidade Federal Fluminense, 2012.

ANDUIZA, E.; CRESPO, I.; MÉNDEZ L. **Metodología de la ciencia política**. Madrid, Espanha: Centro de Investigaciones Metodológicas, 1999. (Colección Cuadernos Metodológicos, n. 28).

ALONSO-BORREGO, C.; GAROUPA, N.; VÁZQUEZ, P. Does immigration cause crime? Evidence from Spain. **American Law and Economics Review**, v.14, n. 1, p. 165-191, spring, 2012.

ARENDT, H. **The origins of totalitarianism**. New York: Harcourt Inc., 1973.

ARIZA, M. Migración, familia y transnacionalidad en el contexto de la globalización: algunos puntos de reflexión. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 64, n. 4, out./dez. 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/271814771_Migracion_familia_y_transnacionalidad_e_n_el_contexto_de_la_globalizacion_algunos_puntos_de_reflexion_Migration_Family_and_Transnationality_in_the_Globalization_Context_Some_Reflections. Acesso em: 17 de abril de 2019.

BARRETO, L. P. T. F. (org). **Refúgio no Brasil**: a proteção brasileira aos refugiados a seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR/CONARE, 2010.

BELL, B.; MACHIN, S.; FASINI, F. Crime and immigration: evidence from large immigrant waves. **The Review of Economics and Statistics**, v. 95, n. 4 p. 95 – 120, oct. 2013. Disponível em: https://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/REST_a_00337. Acesso em: 24 maio 2019.

BIANCHI, M.; BUONANNO, P.; PINOTTI, P. Do Immigrants cause crime? **Journal of the European Economic Association**, v. 10, n. 6, p. 1318-1347, dec. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2012.01085.x>. Acesso em: 18 de janeiro de 2020.

BETTS A.; LOESCHER, G.; MILNER, J. **The united nations high commissioner for refugees (UNHCR): the politics and practices of refugee protection into the twenty-first century.** London: Routledge, 2008.

BOURDIEU, P. **Esquisse d'une theorie de la pratique.** París: Librairie Droz, 1972. (Collection Travaux de Sciences Sociales).

BOURDIEU, P. **El sentido práctico.** Madrid: Editorial Taurus, 1991.

BOURDIEU, P. **Outline of a theory of practice.** Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

BOURDIEU, P. **La distinción: criterio y bases sociales para el gusto.** Madrid, Editorial Taurus, 1998.

BOURDIEU, P. **El espacio para los puntos de vista, en Francisco Márquez y Daniela Sharim,** eds., *Proposiciones. Historias y relatos de vida: Investigación y práctica en las ciencias sociales,* Santiago, Chile, vol. 29, marzo, 1999.

BOURDIEU, P. **Meditações pascalianas.** Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 2001.

BOURDIEU, P. **Campo del poder y reproducción social: elementos para un análisis de la dinámica de las clases sociales.** Córdoba, Argentina: Ferreyra Editor, 2006.

BOURDIEU, P. **Sociologie générale: les concepts élémentaires de la sociologie.** Paris: Seuil/Raisons d'Agir, 2015. v. 1(Cours au Collège de France 1981-1983).

BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. **Réponses: pour une anthropologie réflexive.** Paris: Seuil, 1992.

GARCIA BRADARIZ, J. A.; FERNÁNDEZ BESSA, C. La crimigración en el contexto español: el creciente protagonismo de lo punitivo en el control migratorio. *In: LOPEZ SALA, A. M.;*

GODENAU, D. (coord.) **Estados de contención, estados de detención: el control de la inmigración irregular en España.** [S.l.]: Anthropos Editorial, 2017. p.119-143.

BRITO, A. X. de. *Habitus* de migrante: um conceito que visa captar o cotidiano dos atores em mobilidade espacial. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 25, n. 3, p. 431-464, set./dez. 2010. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922010000300002. Acesso em: 5 fev. 2019.

CHETAIL, V. Are refugee rights human rights? An unorthodox questioning of the relations between refugee law and human rights law. In: RUBIO-MARIN, R. (ed.). **Human rights and immigration**. Oxford: OUP, 2014. p. 19-72.

CHACÓN, J. M. Unsecured borders: immigration restrictions, crime control and National Security. **Connecticut Law Review**, v. 39, n. 5, p. 1827-50, 2007.

COSTELLO, C. The asylum procedures directive and the proliferation of third country practices: deterrence, deflection and the dismantling of international protection? **European Journal of Migration and Law**, v. 7, n. 1, p. 35-70, mar. 2005.

CICOUREL, A. Vivir entre dos culturas: el universo cotidiano de los trabajadores migrantes. In:

ANDIZIAN, S. *et al.* (ed.). **Vivir entre dos culturas**: la situación sociocultural de los trabajadores migrantes y sus familias. Barcelona: Serbal; Paris: UNESCO, 1983. p. 19.

CONSEJO CIUDADANO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN DE MÉXICO. **Personas en detención migratoria en México**: misión de monitoreo de estaciones migratorias y estancias provisionales del instituto nacional de migración. México: CCINM, 2017.

CRISP, J. **The local integration and local settlement of refugees**: a conceptual and historical analysis. Geneva, Switzerland: UNHCR, 2004. (Collection Working Paper, n.102).

CRISP, J. **Movimientos migratorios mixtos**. In: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. El Foro Global sobre Migración y Desarrollo, 2007. Disponível em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7180.pdf?view=1>. Acesso em: 16 março 2019.

DAUVERGNE, C. Making people illegal: what globalization means for migration and law. **International Journal of Refugee Law**, v. 21, n. 2, p.371-374, jul. 2009.

DROR, Y. **Design for policy sciences**. Elsevier, New York, 1971.

ERNAUX, A. **La distinction, oeuvre totale et révolutionnaire**. In: ÉDOUARD, Louis (Sous la dir.). Pierre Bourdieu. L'insoumission en héritage. Paris: PUF, 2013. p. 17-48.

FOUCAULT, M. **Estética**: literatura e pintura, música e cinema. Rio de Janeiro: Forense Universitária 2009. (Coleção Ditos & Escritos, 3).

GARCÍA, A. **La regla en la teoría de la práctica de Pierre Bourdieu**. Filosofía de Derecho. España: Universidad de Zaragoza, 1995.

GARCÍA HERNÁNDEZ, C. C. **Crimmigration law**, Chicago, American Bar Association, 2015.

GRASMUCK, S.; PESSAR, P. **Between two islands**: dominican international migration. Berkeley: University of California Press, 1991.

GUSTIN, M. B. de S; DIAS, M. T. F. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

GYOLLAI, D.; AMATRUDO, A. Controlling irregular migration: international human rights standards and the hungarian legal framework. **European journal of criminology**. p. 1-20, 2018. Acesso em: 27 set. 2019.

HADDAD, E. **The refugee in international society**: between sovereigns. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2008.

HAM, C; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. 2. ed. Harvester Wheatsheaf, Londres: [s.n], 1993.

HANNERZ, U. **Transnational connections**: culture, people, places. London: Routledge. 1996.

HARVEY, D. **La condición de la posmodernidad**: investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 2004.

HATHAWAY, J. C. La falsa panacea de la repulsión en Altamar. Traduzido por: Cláudia Lily Cruz. **Migraciones Forzadas**. n. 26, p. 56-57, mar. 2007.

LIMA, J. B. B. et al. **Refúgio no Brasil**: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014). Brasília: IPEA, 2017.

JIMÉNEZ, C. **Transnacionalismo y migraciones**: aportaciones desde la teoría de Pierre Bourdieu. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid. 2010.

KAUFMANN, J. C. **Pour une sociologie de l'individu**: Une autre vision de l'homme et de la construction du sujet. Paris: Nathan Ego, 2001.

LAUTERPACHT, E.; BETHLEHEM, D. The scope and content of the principle of *non-refoulement*: opinion. In: FELLER, E.; TÜRK, V.; NICHOLSON, F. (ed.). **Refugee protection in international law**. Cambridge: CUP. 2003. p. 36

LUCAS, M. F. J. Políticas públicas, inmigración, asilo. In: LUCAS, M. F. J. **Los retos de las políticas públicas en una democracia avanzada**. Ararteko: Gráficas Santamaría, 2011. p.15

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage, 1980.

MARGALIT, A. **La sociedad decente**. Barcelona: Paidós Ibérica, 2010.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 43.

MARTINEZ, R.; LEE, M. Inmigración y delincuencia. **Revista Española de Investigación Criminológica**. 2004. Disponível em: <http://www.criminologia.net/pdf/reic/ano2-2004/a22004nota1.pdf> . Acesso em: 20 jan. 2020.

MESQUITA, P. de. **Ensaio sobre segurança cidadã**. São Paulo: Quartier Latin:Fapesp, 2011.

MIGDAL, J. S. **State in society**: studying how states and societies transform and constitute one another. Washington: University of Washington, 2001.

MILESI, I. R, O refúgio no contexto das migrações: a integração dos refugiados e das refugiadas como solução duradoura. **REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. v. 17, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042010019>. Acesso em: 27 mar. 2019.

NORONHA, J. **Anais de direito de asilo**. [S.l.]: Centro de Estudos de Economia Aplicada do Atlântico, CEEAplA WP, 2008.

NORONHA, J. O futuro do instituto de asilo no mundo. **Revista Jurídica Científica do Centro de Ciências Jurídicas da FURB** - Universidade Regional de Blumenau, v. 15, n. 29, p. 69 - 80, jan./jul. 2011. Disponível em: <https://gorila.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/2804/1812>. Acesso em: 10 fev. 2020.

OLIVEIRA, M.; KULAITIS, F. *Habitus* immigrant and mobility capital: Pierre Bourdieu's, theory applied to migration studies. **Dossiê -Migrações Internacionais Contemporâneas**, 2017. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/29616/pdf> Acesso em: 10 fev. 2020.

PASTOR, R. El *habitus* y los campos transnacionales en el proceso del transnacionalismo migrante. Universidad de Sinaloa. **Migraciones internacionales**, v. 6, n. 2, jul./dez. 2011. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062011000200006 Acesso em: 28 maio 2019

PRIES, L. **Transnacional societal spaces**: which units of analysis, reference, and measurement?. Cuernavaca: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias - Documento de Trabalho, 2006. Disponível em: https://www.unil.ch/files/live/sites/issr/files/shared/5._Actualites_scientifiques/Colloque_de_recherche/Pries_2008_TransnationalSocietalSpaces.pdf Acesso em: 24 jan. 2019.

QUINTANA L. **Migración, nuevos destinos y nuevas causas**: una perspectiva econométrica desde el análisis espacial. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Análisis Regional-AR, 2008. Disponível em: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0301703616000080?token=9B9C51F118D0E22D3CA4D2A2EC3857EB818BA35DEE724C037FB09EB0784FE2E385BA4B90AD3CFEBFEC73B890D9E9C907> Acesso em: 10 abr. 2019.

RIBEIRO, G. L.: **Postimperialismo**: Cultura y política en el mundo contemporáneo. Barcelona: Gedisa, 2003.

RIGO, E. **Europa di confine**. Roma: Meltemi, 2007.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge (UK), v. 1, n. 6, p. 21-48, jan. 1986. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/topdown-and-bottomup-approaches-to-implementation-research-a-critical-analysis-and-suggested-synthesis/2100355E461CC28D75C42AF64A4083D9>. Acesso em: 21 maio 2018.

SAMPSON, R. J. Rethinking crime and immigration. **Contexts**, v. 7, n. 1, p. 28-33. 2007. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1525/ctx.2008.7.1.28> Acesso em: 28 agosto 2020.

SASSEN, S. **Una sociología de la globalización**. Buenos Aires: Editorial Katz, 2007.

SAYAD, A. **La double absence**. Paris: Seuil, 1999. (Trad. Cast., La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado, Barcelona, Anthropos).

SAYAD, A. **L'immigration ou les paradoxes de l'alterité**. Paris: Raisons d'Agir, 2006.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. **The semi-sovereign people**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SILVA, C. A. S. da. **A política migratória brasileira para refugiados (1998-2014)**. Curitiba, PR: Editorial Íthala, 2015.

SUAREZ, L. La perspectiva transnacional en los estudios migratorios: génesis, derroteros y surcos metodológicos. In: CONGRESO SOBRE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA: Migraciones y desarrollo humano, 5., 2007, Valencia. Actas del [...]. Valencia, 2007. p. 3074-3097. TOURIAINE, A. **Producción de la sociedad**. México: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

TRAUNER, F. Asylum policy: the EU's 'crisis' and the looming policy regime failure. **Journal of European Integration**, v. 38, n. 3, p. 311-325, 2016. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2016.1140756>. Acesso em: 11 nov. 2019.

VAN DER LEUN, J. **Looking for loopholes**: processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands. Amsterdam: AUP, 2003.

VAN DER WOUDE, M.; BARKER, V.; VAN DER LEUN, J. Crimmigration in Europe. **European Journal of Criminology**, n. 14, v.1, p. 3-6, 2017. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1477370816639814> Acesso em: 10 jul. 2019.

Documentos e notícias impressas digitais

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **The scope and content of the principle of non-refoulement (opinion)**. Global Consultations on International Protection/Second Track, 20 jun. 2001. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3b3702b15.html>. Acesso em: 14 mar. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**. 2002. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 31 jan. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Framework for durable solutions for refugees and persons of concern**, 16 september 2003. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/4ae9ac93d.html>. Acesso em: 29 fev. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Diretrizes sobre proteção internacional n. 4**. Fuga Interna ou Alternativa do Deslocamento no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=521c54524>. Acesso em: 22 abr. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Advisory opinion on the extraterritorial application of non-refoulement**. Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 26 de janeiro de 2007. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>. Acesso em: 31 jan. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Nota de orientação sobre extradição e proteção internacional de refugiados**, Seção de Políticas de Proteção e Assessoria Legal Genebra, 2008. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_do_ACNUR/Diretrizes_e_politicas_do_ACNUR/Extradicao/Nota_de_orientacao_sobre_extradicao_de_refugiados.pdf. Acesso em: 10 abr. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Manual de reassentamento**. 2011. Disponível em: <http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>. Acesso em: 31 jan. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Global trends, forced displacement**. 2016. Disponível em: <https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/06/GlobalTrends2017.pdf>. Acesso em: 1. fev. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **International migration and development. Report of Secretary General**. New York: General Assembly, 2013. Disponível em: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/SG-report-Intl-Migration-and-Development-2013-A_68_190-EN.pdf. Acesso em: 8 mar. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Notícias e publicações**, 24 de Julho de 2018. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/2018/07/24/com-unidades-habitacionais-inovadoras-novo-abrigo-temporario-para-venezuelanos-e-inaugurado-em-boa-vista/>. Acesso em: 9 abr. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Dados e indicadores globais**. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/sm.pop.refg>. Acesso em: 29 jan. 2019.

CONSEJO CIUDADANO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN DE MÉXICO. **Personas en detención migratoria en México**. Julho, 2017. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/MEX/INT_CESCR_CSS_MEX_28755_S.pdf Acesso em: 20 de agosto de 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinión consultiva oc-18/03**, de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf. Acesso em: 28 maio 2014.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. **North sea continental shelf**, Judgment, ICJ Reports. p. 3, parágrafo 74, 1969.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. **Military and paramilitary activities in and against Nicaragua**: Nicaragua vs. Estados Unidos de América, Jurisdiction and Admissibility, ICJ Reports, p. 392, parágrafo 77, 1969.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Renda domiciliar per capita**. 2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/09/pnad-mostra-melhoria-na-vida-dos-brasileiros-em-quase-todos-os-aspectos-levantados-pela-pesquisa>. Acesso em: 19 mar. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN. **Boletines estadístico secretaria de gobernación**, 2017. Disponível em: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos. Acesso em: 17 mar. 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DO BRASIL. **Refúgio em números**. 2018. Disponível em: http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf/view. Acesso em: 17 mar. 2019.

SANCHEZ, M. Candidatos a refúgio ficam no ‘limbo’ em sala de aeroporto. **Periódico Globo digital**,. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/candidatos-refugio-ficam-no-limbo-em-sala-de-aeroporto-16509800>. Acesso em: 17 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Migración irregular y flujos migratorios mixtos**: enfoque de la OIM. 2009. Disponível em: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf. Acesso em: 14 fev. 2019.

UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA DE MÉXICO. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. **Boletín estadístico de solicitantes de refúgio en México**, 2018.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. Population division. **International migration report 2017**. (ST/ESA/SER.A/403- 404), 2017.

Legislação e jurisprudência

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 nov. 2012.

BRASIL. **Lei n. 9.474**, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 12 mar. 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.445/2017**, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm . Acesso em: 12 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 9.199**, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm . Acesso em: 12 mar. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião consultiva OC-18/03, condição jurídica y derechos de los migrantes indocumentados solicitada por los Estados Unidos Mexicanos**, 17 de setembro de 2003. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf Acesso em: 01 de fevereiro de 2020.

COSTA RICA. Regulamento para la declaratoria de la condición de persona apátrida. Publicada em 7 de abril de 2016. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10405.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2018.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Genebra de 1951**, Relativa ao Estatuto dos Refugiados - Adotada em 28 de julho de 1951, pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 31 jan. 2019.

DECLARAÇÃO de Cartagena - Adotada pelo Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados da América Central, México e Panamá, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 a 22 de novembro de 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 31 jan. 2019.

DECLARAÇÃO e Programa de Ação do México de 2004 - Adotada durante a Reunião Comemorativa do Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, realizada na Cidade do México, México, no dia 15 e 16 de novembro de 2004. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf. Acesso em 31 mar. 2019.

MÉXICO. **Ley de refugiados, protección complementaria y asilo político.** Publicada o 27 de enero de 2011. Disponível em: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf. Acesso em: 28 abr. 2019.

MÉXICO. **Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.** Publicada o 21 de fevereiro de 2012. Disponível em: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf. Acesso em: 28 abr. 2019.

PORTUGAL. **Lei n. 27/2008**, de 30 de junho de 2004, Concessão de Asilo ou Proteção subsidiária. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1584&tabela=leis. Acesso em: 12 mar. 2019.

PROTOCOLO de 1967, relativo ao Estatuto de Refugiados - Convocada pela Resolução 1186 (XLI) de 18 de novembro de 1966 do Conselho Económico e Social (ECOSOC) e pela Resolução 2198 (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966.

Anexo A. TERMO DE DECLARAÇÃO.

RESOLUÇÃO CONARE Nº 18/14

ANEXO III

TERMO DE DECLARAÇÃO

Nome do declarante: _____

Data de nascimento: ____/____/____

Nome do pai: _____

Nome da mãe: _____

Cidade e país de nascimento: _____

Nacionalidade: _____

Gênero: masculino () feminino ()

Estado Civil: _____

Fala o idioma português? _____

Em caso negativo, especificar o idioma: _____

Intérprete(s) nomeado(s): _____

Brasil (passaporte ou Carteira de Identidade): _____

Cidade e data de saída do país de origem: _____

Local (ais) onde fez escala antes de sua chegada no Brasil, indicando o tempo de permanência em cada localidade:

Cidade, local e data de entrada no Brasil:

Motivo de saída do país de origem ou de proveniência: (descrever de forma sucinta a situação do país de origem e o temor de retornar):

Já solicitou refúgio anteriormente? _____

Em caso positivo, indicar:

País(es):

Data(s):

Grupo familiar que o (a) acompanha no Brasil (esposo(a), filhos(as), pais e outros): Nome completo:

Filiação:

Data de nascimento:

___/___/___

___/___/___

___/___/___

Relação de parentesco:

(Se necessitar de mais espaço, utilize o verso e outras folhas).

Familiares que permanecem no país de origem (esposo(a), filhos(as), pais): Nome completo:

Filiação

Data de nascimento:

___/___/___

___/___/___

___/___/___

Relação de parentesco:

(Se necessitar de mais espaço, utilize o verso e outras folhas).

Nada mais havendo a informar, foi o(a) declarante cientificado(a) que deverá manter todos os dados e endereço atualizados perante a Coordenação Geral de Assuntos para Refugiados para futuras notificações, bem como de que o seu não comparecimento poderá gerar o arquivamento da sua solicitação.

Local / Data: _____

Assinam o presente termo:

Autoridade: _____

Escrivão: _____

Solicitante de refúgio: _____

Intérprete(s): _____

Assinatura: _____



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO UNIVERSIDADE
FEDERAL DO SUL DA BAHIA (UFSB)
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA COM SERES HUMANOS – CEP/UFSB

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos a Dra. Betilde Muñoz Pogossian para participar da pesquisa “Políticas migratórias para refugiados no Brasil: uma análise para o exercício dos direitos humanos e para a inclusão social”, sob a responsabilidade do pesquisador Eduardo Erasmo Osornio García, a qual pretende sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevista para analisar sua experiência e opiniões dentro da temática da pesquisa. Os riscos decorrentes de sua participação nesta pesquisa são nenhum. Se a Dra. Betilde Muñoz Pogossian aceitar participar, as respostas obtidas por esta pesquisa poderão contribuir para ser parte de publicações ou artigos acadêmicos que serão publicados.

Se depois de consentir a sua participação, a Dra. Betilde Muñoz Pogossian quiser desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. A doutora não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração referente a esta pesquisa. Entretanto, caso a doutora tenha alguma despesa decorrente desta pesquisa será totalmente ressarcida pelo pesquisador responsável.

Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados. Para qualquer outra informação, a doutora poderá entrar em contato com o pesquisador no seguinte endereço: Avenida Eugênio Garza Sada 1892, Contry, Monterrey, Nuevo León, México. CEP: 64103. E pelo telefone nº (55) 2736 2353, ou poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Sul da Bahia – CEP/UFSB, Avenida Getúlio Vargas, nº 1732 A, Monte Castelo, Teixeira de Freitas, Bahia, Brasil. CEP - 45996-108. Telefone nº – (73) 3291-2089. O e-mail do CEP/UFSB é: cep@ufsb.edu.br.

CONSENTIMENTO PÓS-INFORMAÇÃO

Eu, Dra. Betilde Muñoz Pogossian, fui informada sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar da pesquisa, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias originais, as quais serão assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

Assinatura da participante da pesquisa

Assinatura do Pesquisador responsável

Data: 17/08/2020



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO


Convidamos a Dra. Flávia Cristina Piovesan para participar da pesquisa “Políticas migratórias para refugiados no Brasil: uma análise para o exercício dos direitos humanos e para a inclusão social”, sob a responsabilidade do pesquisador Eduardo Erasmo Osornio García, a qual pretende sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevista para analisar sua experiência e opiniões dentro da temática da pesquisa. Os riscos decorrentes de sua participação nesta pesquisa são nenhum. Se a Dra. Flávia Cristina Piovesan aceitar participar, as respostas obtidas por esta pesquisa poderão contribuir para ser parte de publicações ou artigos acadêmicos que serão publicados.


Se depois de consentir a sua participação, a Dra. Flávia Cristina Piovesan quiser desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. A doutora não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração referente a esta pesquisa. Entretanto, caso a doutora tenha alguma despesa decorrente desta pesquisa será totalmente ressarcida pelo pesquisador responsável.

Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados. Para qualquer outra informação, a doutora poderá entrar em contato com o pesquisador no seguinte endereço: Avenida Eugênio Garza Sada 1892, Contry, Monterrey, Nuevo León, México. CEP: 64103. E pelo telefone nº (55) 2736 2353, ou poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Sul da Bahia – CEP/UFSB, Avenida Getúlio Vargas, nº 1732 A, Monte Castelo, Teixeira de Freitas, Bahia, Brasil. CEP - 45996-108. Telefone nº – (73) 3291-2089. O e-mail do CEP/UFSB é: cep@ufsb.edu.br.

CONSENTIMENTO PÓS-INFORMAÇÃO

Eu, Dra. Flávia Cristina Piovesan, fui informada sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar da pesquisa, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias originais, as quais serão assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.


Assinatura da participante da pesquisa


Assinatura do Pesquisador responsável

Data: 17/08/2020