

A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS NO BRASIL E O TORTUOSO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO LOCAL

THE PROTECTION OF THE HUMAN RIGHTS OF REFUGEES IN BRAZIL AND THE TORTUOUS LOCAL INTEGRATION PROCESS

Antônio Walber Muniz¹

Doutor em Integração da América Latina (USP, São Paulo/SP, Brasil)

Taís Vasconcelos Cidrão²

Mestranda em Direito, Acesso à Justiça e ao Desenvolvimento
(UniChristus, Fortaleza/CE, Brasil)

Érica Nadir Monteiro de Vasconcelos³

Especialista em Direito e Relações internacionais (Unifor, Fortaleza/CE, Brasil)

ÁREA(S): direitos humanos; direito internacional.

RESUMO: Através de um estudo eminentemente bibliográfico e documental, a presente pesquisa busca aprofundar o estudo na temática dos direitos humanos dos refugiados, com ênfase no processo de integração local, tanto no plano

internacional como no plano interno do Estado brasileiro. O período pós-Guerra foi caracterizado pelo surgimento de normatizações acerca da proteção dos direitos humanos dos refugiados, com destaque para as inovações trazidas pela legislação brasileira. Tendo isso em mente, o fenômeno da integração local será destrinchado e as dificuldades de

¹ Professor adjunto do Curso de Direito da Unifor. Pós-Doutorando em Relações Internacionais pela UnB. Pesquisador do Núcleo de Estudos Internacionais e do REPJAL da Unifor. *E-mail:* walber@unifor.br. Currículo: <<http://lattes.cnpq.br/9059267802103868>>.

² Graduada em Direito pela Unifor. Aluna da Especialização em Direito e Processo Constitucionais pela Unifor. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Internacionais da Unifor. *E-mail:* taisvcidrao@hotmail.com. Currículo: <<http://lattes.cnpq.br/1918527409932611>>.

³ Graduada em Direito pela Unifor. *E-mail:* erica_nadir_@hotmail.com. Currículo: <<http://lattes.cnpq.br/4723389528111217>>.

efetivação ressaltadas, tendo em vista as dificuldades de adaptação do refugiado e pelas resistências da comunidade receptora. À vista disso, por meio de uma abordagem prescritiva, serão apresentadas possíveis soluções que buscam incrementar o valor democrático, como, por exemplo, a inclusão do próprio refugiado nos debates e na política de implementação de programas governamentais. Após a leitura do presente trabalho, espera-se que o leitor seja capaz de questionar a legislação vigente e avaliar se, de fato, ela tem sido eficaz na solução da problemática apresentada.

ABSTRACT: *Through an eminently bibliographical and documentary study, the present research seeks to deepen the study on the subject of Human Rights of Refugees, with emphasis on the process of local integration both internationally and internally of the Brazilian State. The post-war period was characterized by the emergence of regulations regarding the protection of refugees' human rights, with emphasis on the innovations brought by the Brazilian State. With this in mind, the phenomenon of local integration will be disintegrated and the difficulties of implementation, highlighted in view of the refugee's difficulties of adaptation and the resistance of the receiving community. In light of this, through a prescriptive approach, possible solutions will be presented that seek to increase democratic value, such as the inclusion of the refugee himself in the debates and in the policy of implementing governmental programs. After reading the present work, it is expected that the reader will be able to question the current legislation and evaluate if, in fact, it has been effective in solving the problem presented.*

PALAVRAS-CHAVE: direitos humanos; refugiados; integração local.

KEYWORDS: *human rights; refugees; local integration.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Dos direitos humanos à proteção dos refugiados no cenário internacional; 2 Proteção dos refugiados no Estado brasileiro; 3 A integração local: dificuldade de aplicação e possíveis soluções; Considerações finais; Referências.

SUMMARY: *Introduction; 1 From human rights to the protection of refugees in the international scenario; 2 The protection of human rights in Brazil; 3 The local integration: difficulty of application and possible solutions; Final considerations; References.*

INTRODUÇÃO

Inicialmente, ao se tratar de refugiados, tal denominação é logo associada a um “problema” que precisa ser solucionado pelo Estado acolhedor. Ao invés de ser associado a pessoas que precisam ter os seus direitos protegidos e a sua dignidade restaurada. Em outras palavras, o reconhecimento dos pedidos de refúgio normalmente é visto como algo prejudicial à sociedade

do Estado que acolhe, tendo em vista que o estrangeiro é visto como uma ameaça. Também é associado o ingresso do refugiado no país à usurpação das oportunidades dos nacionais daquele país.

No entanto, deve-se atentar para o fato de que a decisão de se deslocar do seu país de origem e pedir refúgio em outro Estado pode ocorrer em virtude de diversos fatores, inclusive involuntários. Esses fatores obrigam os refugiados a abandonar o Estado em que tinham residência habitual devido a ameaças de perseguição por questões raciais, de religião, por opiniões políticas, entre outras que podem a vir a gerar graves consequências, como morte.

Historicamente, o tema dos refugiados passou por grandes avanços, especialmente no século XX, em que, após a Segunda Guerra Mundial, com o surgimento da ONU e posteriormente com a proclamação da Declaração Universal de Direitos Humanos, iniciou-se um processo de preocupação efetiva com o homem devido às atrocidades vividas no período da guerra. Esse foi o “nascimento” dos direitos humanos.

Desse modo, com o surgimento da luta pela proteção e prevalência desses direitos, houve o surgimento da normatização dos direitos dos refugiados, sendo criada, em 1951, a Convenção de Genebra sobre Refugiados e, posteriormente, o protocolo adicional de 1967, que complementou a Convenção. Essas iniciativas abriram portas para um debate sobre a temática do refúgio e motivou a recepção desses direitos no âmbito interno dos Estados.

O Brasil destacou-se por receber a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. Todavia, somente após o período da Ditadura, com a proclamação da Constituição Federal de 1988 e com a Lei nº 9.474/1997, é que veio estabelecer uma proteção mais abrangente dos direitos humanos e o reconhecimento dos refugiados no Estado brasileiro, respectivamente. É interessante ressaltar que a Declaração de Cartagena de 1984 também teve um papel de destaque ao ampliar a definição sobre “refúgio”.

No entanto, o tema “refugiados” não pode ser analisado somente sob a perspectiva da proteção, isto é, pela solicitação e reconhecimento do refúgio. É necessário, também, a acolhida e sua integração local. Contudo, esse processo de integração local não tem sido fácil na prática, especialmente em virtude da sua complexidade e das várias dimensões que são afetadas com tal processo, como saúde, educação, moradia, trabalho, entre outros. Afora isso, esse processo

é prejudicado pela visão desconfiada e muitas vezes preconceituosa que a sociedade, inclusive no Brasil, compreende.

Diante do exposto, desenvolveu-se um estudo voltado para a proteção dos direitos humanos dos refugiados, que abordará a temática tanto no plano internacional como no plano interno do Estado brasileiro. O aprofundamento do tema dentro da realidade brasileira é indispensável para proporcionar uma melhor compreensão acerca das dificuldades enfrentadas no processo de integração local. Dessa forma, poderá se questionar se a legislação que trata sobre refúgio tem sido eficaz e se a integração local tem sido realmente uma solução apropriada para a problemática.

A metodologia utilizada fundamenta-se em uma pesquisa bibliográfica e documental, nas quais os resultados alcançados são de natureza pura. A abordagem ocorreu de forma qualitativa, com base na obtenção de dados descritivos. De uma maneira geral, a presente pesquisa deseja demonstrar a importância não só da proteção do refugiado, mas principalmente da integração deste na sociedade receptora, para que haja um respeito mútuo entre nacionais e refugiados, uma convivência sadia em que as diferenças possam ser respeitadas.

1 DOS DIREITOS HUMANOS À PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO CENÁRIO INTERNACIONAL

O século XX destacou-se pelas trágicas consequências geradas para toda a humanidade advindas de conflitos mundiais, com ênfase na Segunda Guerra Mundial (1939-1945), na qual as violações perpetradas à dignidade da pessoa humana foram descomunais. De acordo com Fábio Konder Comparato⁴, “calcula-se que 60 milhões de pessoas foram mortas durante a Segunda Guerra Mundial, a maior parte delas civis, ou seja, seis vezes mais do que no conflito do começo do século, em que as vítimas, em sua quase-totalidade, eram militares”.

Foi somente com o fim da Segunda Guerra Mundial que a comunidade internacional tomou a consciência de que a sobrevivência da humanidade viria da colaboração de todos os povos e que o ser humano deveria estar no centro da ordem jurídica internacional. Assim, buscou-se promover, a nível global, a proteção dos direitos humanos, uma vez que restou claro que a legislação interna de um Estado não seria o bastante para a proteção desses direitos, gerando,

⁴ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 213.

pois, uma reflexão acerca da soberania nacional e da proteção internacional dos direitos humanos⁵.

Assim, do mesmo modo que o período da guerra foi marcado por fortes violações de direitos humanos, o período pós-guerra foi fortemente marcado pela ascensão desses direitos no cenário internacional. A pessoa humana passou a ser o centro da atenção internacional, havendo uma valorização do princípio da dignidade humana. Os direitos humanos ganharam grande relevância devido aos diversos avanços (inclusive legislativos) ocorridos para a sua proteção. A título de exemplo, cita-se a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, cujos propósitos podem ser visualizados no art. 1º da Carta das Nações Unidas:

Art. 1º Os propósitos das Nações Unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;
2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;
3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e

⁵ SANTOS, Alberto Silva. *A internacionalização dos direitos humanos e o sistema interamericano de proteção*. Belo Horizonte: Arraes, 2012. p. 25-26.

4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.⁶

Em 10 de dezembro de 1948, foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). A DUDH foi considerada um documento histórico, constituída com o objetivo de enunciar os direitos fundamentais para todas as pessoas, que são livres e iguais em direitos, independente de sexo, cor, raça, idioma, religião e opinião. Logo, foi adotada como um ideal que deveria ser alcançado por todos os povos e nações, para preservação da dignidade da pessoa humana, não importando, para tanto, a sua nacionalidade.

De forma técnica, a DUDH juridicamente não teria força vinculante, uma vez que era tida como uma etapa preliminar. No entanto, no entendimento de Comparato⁷, essa ideia tornou-se frágil pelo excesso de formalismo, pois atualmente se verifica que a busca pela preservação e proteção dos direitos humanos se reconhece independentemente de sua previsão em constituições, leis e tratados internacionais, além de serem abordados constantemente pela doutrina jurídica contemporânea, uma vez que a DUDH surgiu como fundamento essencial para consolidação desses direitos.

Com o objetivo de detalhar e esmiuçar o conteúdo presente na DUDH, dois pactos internacionais de direitos humanos foram adotados pelas Nações Unidas no ano de 1966: o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Outro avanço da proteção dos Direitos Humanos em escala mundial no século XX é a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, adotada em 1979, a Convenção Internacional para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1968, que vem para proibir qualquer tipo de distinção ligada à raça, cor ou origem étnica, entre outras.

Percebe-se, portanto, que o período pós-Segunda Guerra foi de grande destaque no cenário internacional, uma vez que se iniciou um processo de internacionalização dos direitos humanos. Em outras palavras, “o sistema internacional deixa de ser apenas um diálogo entre Estados, sendo a relação

⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2009/11/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-garante-igualdade-social>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

⁷ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 227.

de um Estado com os seus nacionais uma questão de interesse internacional”⁸. Dessa maneira, entende-se que a preocupação pela proteção da pessoa e da sua dignidade passa a ter um caráter internacional.

Esse período também foi um momento importante para os refugiados e a sua proteção internacional. De acordo com Comparato⁹, a Segunda Guerra provocou uma multidão de refugiados em toda a Europa, estimando-se cerca de 40 milhões em 1945. Logo, com o surgimento dessa problemática a nível internacional, seria necessária (e urgente) a instituição de instrumentos de proteção dos direitos dos refugiados.

Desse modo, no ano de 1951, três anos após a instituição da Declaração Universal, a ONU decidiu criar o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), órgão subsidiário (conforme previsto no art. 22 da Carta) que ficaria responsável tanto pela proteção dos refugiados como pela busca de soluções permanentes para os que se encontravam nessa situação – um trabalho de caráter humanitário e apolítico, portanto.

No mesmo ano, foi aprovada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, que, no entendimento de Piovesan¹⁰, “constitui a carta magna que define em caráter universal a condição de refugiado, dispondo sobre seus direitos e deveres”. Assim, de acordo com o art. 1º da Convenção, refugiado é toda pessoa que, em virtude dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e por fundado temor de perseguição por causa de raça, religião, nacionalidade, por fazer parte de determinado grupo social ou devido a sua opinião política, esteja fora do seu país de residência habitual. Ou seja, por causa do temor de perseguição não pode contar com a proteção de seu país ou não tenha coragem de regressar para ele.

Contudo, observou-se que, mesmo com a importância da Convenção de 1951 no cenário internacional, esta possuía sua aplicabilidade limitada, pois somente era alcançada pelo instituto do refúgio a pessoa que estivesse envolvida em acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951, ou seja, solucionava-se apenas o problema dos refugiados resultantes da Segunda Guerra Mundial. Portanto, com o intuito de corrigir e ampliar a aplicação da Convenção,

⁸ GUERRA, Sidney. *Diretos humanos*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 40.

⁹ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 213.

¹⁰ PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 248.

aprovou-se o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados em 1967, que tornou as disposições previstas na Convenção aplicáveis também a outros tipos de refugiados, sem mais se restringir a um determinado período¹¹.

Após a adoção da Convenção de 1951 e posteriormente ao Protocolo de 1967, surgiram novos documentos que tratavam sobre o tema dos refugiados a nível regional e que buscavam adaptar seus textos legais à realidade dos indivíduos que buscavam a proteção desse instituto. A respeito desses novos documentos, pode-se citar a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos de 1969 e a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Ambas foram responsáveis pela ampliação do conceito de refugiado (a nível regional), alargando, desse modo, o sistema de proteção, sem, todavia, descartar as hipóteses previstas na Convenção de 1951.

A Convenção Africana, que tratava de aspectos específicos sobre os refugiados, abrangia todos os Países-membros da Organização da Unidade Africana e, de acordo com Piovesan¹², conceitua refugiado como “toda pessoa que, em virtude de agressão, ocupação ou dominação estrangeira, e de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública, vê-se obrigada a abandonar sua residência habitual”, independente se esses acontecimentos foram dados na totalidade do seu país ou em parte dele. A Convenção inovou no sentido de que os novos fatos que podem justificar o pedido de refúgio não precisam ser motivados especificamente pela existência do temor de perseguição.

Por outro lado, a Declaração de Cartagena tornou-se aplicável a todos os países da América Latina devido ao grande número de refugiados que surgiram na região centro-americana. Recomendou-se que a definição de refugiado, ainda de acordo com Piovesan¹³, abrangesse todas as pessoas que fugiram de seu país devido a ameaças a vida, segurança e liberdade, em virtude de violência generalizada, seja por agressão estrangeira ou por conflitos internos. Enfim, por grave violação de direitos humanos, além de outras circunstâncias que possam ter gerado perturbação à ordem pública.

¹¹ VASCONCELOS, Érica Nadir M. A complexidade dos movimentos migratórios com destaque para os haitianos como refugiados ambientais. In: *Congresso Brasileiro de Direito Internacional*, 13, 2015. *Anais*. Fortaleza: Unifor, 2015. p. 37.

¹² PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 250.

¹³ PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 250.

É importante destacar que a ampliação da definição de refugiado não deve ser considerada como uma excludente da concepção primária do instituto, mas, pelo contrário, ambas as concepções devem ser complementares. Dessa forma, o sistema de proteção é fortalecido, especialmente no que diz respeito à inclusão dos direitos humanos, pois, no entendimento de Jubilut¹⁴, a definição ampliada da “grave e generalizada violação de direitos humanos é extremamente relevante nos contextos africano e latino-americano, uma vez que os Estados que os compõem apresentam sistemáticas violações à dignidade da pessoa humana”.

A definição dada pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967 caracterizam-se como um fundamento jurídico apropriado para proteção universal dos refugiados. Todavia, isso não impede que sejam criadas extensões na definição do respectivo instituto, tendo em vista que tais extensões podem gerar um alcance amplo e humanitário em situações ou realidades nas quais o fluxo de refugiados é elevado. Além disso, segundo Jubilut¹⁵:

A extensão dessa ampliação varia de documento para documento, dependendo diretamente do grau de coerência entre os Estados que os produziram, como também da gravidade da temática dos refugiados para região [...]. Tal critério é dotado de flexibilidade (ainda maior do que a presente na definição de pertencimento a determinado grupo social) e busca possibilitar a correção das limitações dos documentos internacionais sobre refugiados por meio de uma maior aproximação com o campo de abrangência do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Por fim, pode-se depreender que a compreensão de que as lutas pelo reconhecimento jurídico dos refugiados e a sua proteção (seja essa de caráter internacional ou regional) tem como fundamento os direitos humanos, que afirma que a dignidade é inerente à pessoa; logo, dessa condição decorrem

¹⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados: e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 135.

¹⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados: e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 134-135.

direitos e garantias. Assim, os refugiados são titulares de direitos humanos que devem ser respeitados em todo momento e circunstância¹⁶.

A luta pela proteção dos direitos dos refugiados fundamenta-se no Direito Internacional dos Direitos Humanos. Isso porque o fato de se encontrar na condição de refugiado já se caracteriza como uma violação de direitos humanos. Essa é uma preocupação internacional, uma vez que tais direitos estão consagrados na Declaração Universal de 1948, que, por sua vez, assegura, por exemplo, a liberdade e a igualdade, proibindo discriminações de qualquer natureza. Diz-se que é uma preocupação internacional, pois cada refugiado é consequência de um Estado que violou os direitos humanos do seu nacional ou não pôde protegê-lo dessa violação. Assim, devido a uma realidade de abusos e de temor, muitos homens, mulheres e crianças precisam buscar proteção de seus direitos em outros Estados, uma vez que não obtiveram a proteção necessária do seu.

Logo, a problemática da busca de proteção aos refugiados não pode ser compreendida sem ser pela ótica dos direitos humanos, pois esses direitos consolidam garantias a um grupo de pessoas que possuem elementos caracterizadores próprios, que necessitam de um tratamento normativo especial. Se a consolidação dos direitos humanos é imprescindível para essa categoria, entende-se, portanto, que a Convenção de 1951 e os respectivos documentos que surgiram posteriormente a sua criação nesse mesmo âmbito devem ser interpretados em harmonia com outros documentos internacionais de proteção aos direitos humanos¹⁷.

Para que ocorra uma efetiva proteção dos direitos humanos daqueles que buscam refúgio, é necessário que a problemática seja investigada não somente no seu âmbito de proteção (durante o período de concessão do refúgio), mas também na prevenção (antes da solicitação) e nas soluções posteriores ao processo de solicitação do refúgio (que devem ser duráveis). No entendimento de Trindade¹⁸, a estratégia do ACNUR em não mais focar somente no processo de proteção, mas também no de prevenção e solução (duradoura ou permanente), é necessária, pois a busca pela proteção dos direitos humanos como um todo,

¹⁶ PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 253.

¹⁷ PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 253.

¹⁸ TRINDADE, Antônio Augusto C. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, v. 1, 2003. p. 396.

ou seja, em todas as fases, é o melhor caminho para a prevenção do problema dos refugiados – já que, inicialmente, a atenção era voltada apenas para a fase intermediária de proteção. Foi com a necessidade efetiva de proteção que o ACNUR ampliou seu enfoque para a etapa prévia (prevenção) e para a etapa posterior (solução duradoura).

No primeiro momento, o de prevenção, é necessário começar pela previsão de situações que possam gerar um grande fluxo de refugiados, por meio, por exemplo, da observância de violações de direitos dentro de determinado Estado e também o surgimento de conflitos internos, limpezas étnicas ou qualquer fator em que se enxerguem possíveis ameaças de perseguições por causa de raça, religião, nacionalidade, pertença a grupo social ou por opinião política. Ao realizar essa previsão, o ACNUR deverá buscar “estratégias de resposta pronta e imediata, a partir de uma visão integrada aos direitos humanos”¹⁹. Ou seja, tentar se utilizar de medidas que possam evitar as violações de direitos como controlar (ou evitar) o grande fluxo migratório, com o objetivo de se preservar o disposto na Declaração Universal de 1948.

O segundo momento, o da proteção, ocorre quando o cidadão já se vê obrigado a deixar seu país de origem devido aos fundados temores de perseguição (raça, religião, nacionalidade, pertença a grupo social ou por opinião política). Por causa desses temores é que se migra para outro Estado em busca de acolhimento, solicitando, assim, o refúgio. Uma vez que seus direitos fundamentais não foram protegidos e respeitados em seu país, os solicitantes de refúgio vão buscar em outro país essas garantias (que são, pelo menos em tese, inerentes à pessoa humana). Desse modo, com a concessão do refúgio pelo país acolhedor, os indivíduos devem ter seus direitos protegidos e respeitar as leis do país que os acolheu. É importante destacar que a cooperação e a ajuda internacional por parte dos Estados são extremamente relevantes, pois a efetiva proteção só acontece dentro do território do Estado acolhedor²⁰.

O *dever* (humanitário) de acolhimento dos Estados contrasta-se com o *direito* de excluir (por ser uma prerrogativa derivada da própria soberania estatal). De fato, o Estado acolhedor tem um papel imprescindível para a proteção dos

¹⁹ TRINDADE, Antônio Augusto C. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, v. 1, 2003. p. 397.

²⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados: e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 87.

refugiados; todavia, não basta apenas acolhê-los em seu território, mas também proporcionar medidas efetivas de acolhimento que evitem novas violações de direitos humanos, ou seja, soluções duráveis. Entre as soluções duráveis (ou permanentes) conhecidas, encontram-se três: a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento. A título de exemplo, tem-se o período compreendido entre 2012 a 2015, no qual foi concedida a residência permanente e também o direito de solicitar a reunificação familiar, na Suécia, aos refugiados provenientes da Síria²¹.

A repatriação voluntária configura-se pelo retorno do refugiado ao seu país de origem, após terem cessado as causas que o obrigaram a fugir. Essa é considerada a melhor solução, pois o refugiado consegue retornar ao seu país de origem e readquire sua cidadania, o que também é o desejado tanto pelo ACNUR como pelo país acolhedor. Por outro lado, é a solução mais difícil, pois as violações e perseguições sofridas que motivaram a fuga do indivíduo ainda poderiam persistir. Uma curiosidade acerca dessa solução é a voluntariedade do retorno, ou seja, o refugiado não pode ser obrigado a retornar ao seu país de origem de acordo com o princípio da não devolução, consagrado no art. 33 da Convenção de 1951.

A integração local visa à reconstrução da vida do refugiado no Estado acolhedor, ou seja, busca adaptá-lo àquela nova sociedade. É um processo de adaptação e convivência, que o integrará à sociedade no âmbito da educação, saúde, segurança, entre outros. Entretanto, no entendimento de Moreira²², apesar de esse processo de convivência ser importante, o refugiado não deve abandonar sua cultura e seus costumes. Os migrantes e os nacionais devem se ajustar de forma harmoniosa, na qual o nacional recebe o migrante e este luta para preservar seu repertório cultural de origem.

O reassentamento caracteriza-se pela transferência de pessoas que já possuem o *status* de refugiadas, porém não encontraram a proteção e a segurança de seus direitos ou tiveram graves problemas no processo de integração local. Nesse caso, é necessário transferi-las a outro Estado que se disponibilizou a

²¹ GOMARASCA, Paolo. Direito de excluir ou dever de acolher? A migração forçada como questão ética. *Revista Interdisciplinas da Mobilidade Humana*, Brasília, v. 25, n. 50, p. 11-24, ago. 2017, online.

²² MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca da integração local. *REMHU*, Brasília, n. 43, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/471>>. Acesso em: 7 fev. 2018, p. 88.

realizar o acolhimento e que, por questões de outras ordens, aparenta ser mais “adequado” para suprir as necessidades dos refugiados.

Percebe-se, portanto, que o processo de integração local traduz uma narrativa que trata o refugiado mais do que um “problema a ser resolvido”. O ponto de partida aqui discutido é, sobretudo, ético, em que há uma ideia de copertença, ou seja, a ideia de que “ser cidadão significa, acima de tudo, habitar o mesmo lugar e construir onde se vive suas próprias redes sociais”²³. É necessário, para que se alcancem os princípios básicos de humanização do *status* de refugiado, o reconhecimento de um direito que antecede a nacionalidade: trata-se de um “direito à participação, entrelaçado na concretude dos contextos de vida, onde se busca uma maneira de responder, em conjunto, à nossa comum vulnerabilidade”²⁴. Assim como assevera Hannah Arendt²⁵:

A calamidade que se vem abatendo sobre um número cada vez maior de pessoas não é a perda de direitos específicos, mas a perda de uma comunidade disposta e capaz de garantir quaisquer direitos. O homem pode perder todos os chamados Direitos do Homem sem perder a sua qualidade essencial de homem, sua dignidade humana. Só a perda da própria comunidade é que o expulsa da humanidade.

A justificativa da integração está, acima de tudo, no dever do Estado para com a comunidade, longe da qual nenhum ser humano poderá florescer (livre e plenamente) a sua personalidade. Diante do processo de preservação, proteção e acolhida do refugiado, percebe-se que os Estados possuem um papel fundamental nessa matriz, pois é no exercício de sua soberania que eles podem criar regras próprias, desde que se tenha por base a Convenção de 1951. Essa possibilidade é de grande importância (e motivada pelo ACNUR), uma vez que permite que as regras internacionais adaptem-se às situações concretas que são

²³ GOMARASCA, Paolo. Direito de excluir ou dever de acolher? A migração forçada como questão ética. *Revista Interdisciplinas da Mobilidade Humana*, Brasília, v. 25, n. 50, p. 11-24, ago. 2017, *online*.

²⁴ GOMARASCA, Paolo. Direito de excluir ou dever de acolher? A migração forçada como questão ética. *Revista Interdisciplinas da Mobilidade Humana*, Brasília, v. 25, n. 50, p. 11-24, ago. 2017, *online*.

²⁵ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987. p. 381-382.

vividas pelos refugiados, a exemplo do Brasil, que tem uma legislação específica sobre refugiados, a Lei Federal nº 9474²⁶.

2 PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO ESTADO BRASILEIRO

O tema dos refugiados veio a ser debatido de forma intensa no período pós-Segunda Guerra Mundial e, posteriormente, com a criação da DUDH, em 1948. O Brasil, a partir do início da década de 1950, destacou-se por começar a dar passos importantes para uma normatização referente à proteção e acolhida dos refugiados, uma vez que ratificou e recepcionou a Convenção de Genebra, de 1951, e, posteriormente, o protocolo de 1967. No entanto, nas duas décadas seguintes houve uma estagnação das políticas de acolhida ao refugiado, sendo esta retomada somente no final da década de 1970, quando o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ANCUR), em 1977, por meio de um acordo com o Governo brasileiro, estabeleceu um escritório *ad hoc* no Rio de Janeiro.

O Brasil só foi de fato firmar normativamente sua proteção ao refugiado através de pilares essenciais: a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.474/1997 (Estatuto dos refugiados) e a Nova Lei de Migrações de (Lei nº 13.445, de 2017).

2.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

De acordo com Flávia Piovesan²⁷, a Carta de 1988 instaura um regime democrático no Brasil num período em que há grandes avanços referentes às garantias e aos direitos fundamentais, bem como à proteção de partes mais vulneráveis, em que a dignidade humana passa a ser um valor essencial e fundamental da Constituição, de acordo com o disposto em seu art. 1º, inciso III. Ocorre ainda um progresso significativo no reconhecimento de obrigações internacionais, em que há um grande destaque para os direitos humanos.

Tendo como base esse princípio, percebe-se que a Carta de 1988 direciona a sua proteção aos direitos humanos e, por consequência, ao direito dos refugiados também. Com a promulgação do texto constitucional, surge, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto

²⁶ JUBILUT, Líliliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados: e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 159.

²⁷ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 24.

do refúgio no ordenamento jurídico brasileiro, a saber, pela própria leitura do art. 4º do texto, *verbis*:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.²⁸

Percebe-se, portanto, que a proteção dos direitos humanos consagra-se como princípio norteador das relações internacionais. Afora a disposição citada, a Constituição Federal estipula a igualdade de direitos para brasileiros e estrangeiros residentes no país (essa passagem, porém, sofreu ampliação interpretativa, que significa que a proteção foi alargada para todos os estrangeiros que se encontram em território brasileiro - e não só residentes), no qual estão inclusos os refugiados, conforme dispõe o seu art. 5º, *caput*, do referido documento constitucional: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e *estrangeiros residentes* no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e

²⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF, Senado, 1988, *online*.

à propriedade”²⁹. Desta feita, o refugiado, no Brasil, dispõe de amplos direitos previstos no texto constitucional, resguardados, é claro, aqueles exclusivos a brasileiros natos/naturalizados.

A Constituição de 1988 não exclui outros regimes e princípios constantes nos Tratados Internacionais no qual a República Federativa do Brasil seja parte. Nesse contexto, Piovesan³⁰ afirma que os direitos fundamentais podem ser organizados em três tipos distintos: os direitos expressos na Constituição, os direitos e princípios implícitos adotados pela Carta Constitucional, como também os direitos expressos nos Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil. Entre eles, destaca-se a ratificação, por exemplo, da Convenção sobre os Direitos da Criança em 24 de setembro de 1990, do Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992, entre outros.

Todavia, é importante ressaltar que a ratificação desses importantes instrumentos só foi possível devido às inovações trazidas pela Constituição, que não reflete apenas a busca de orientação e inspiração pelo legislador nacional, mas também demonstra maior harmonização do direito interno com o internacional. Sendo assim, os tratados internacionais de direitos humanos servem para assegurar determinados direitos e princípios constitucionais, e que a violação a esses últimos pode gerar uma responsabilização nacional (e internacional).

A proteção aos refugiados é proveniente de uma garantia internacional. No entanto, para que os direitos destes possam ser efetivados e se tornem mais acessíveis, é necessário que os Estados acolham esse assunto como matéria interna em seu ordenamento. Assim, de forma também avançada e inovadora, o Brasil criou uma lei específica para os refugiados, em 22 de julho de 1997, a Lei nº 9.474. Além de regulamentar quem se enquadra como refugiado e os procedimentos para o seu reconhecimento, incluiu a definição ampliada pela Declaração de Cartagena, de 1984, que reconhece como refugiados as pessoas que fugiram em virtude de graves violações de direitos humanos.

²⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF, Senado, 1988, *online*.

³⁰ PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 61.

2.2 A LEI FEDERAL Nº 9.474/1997

O Brasil deu um importante passo, no que se refere ao direito dos refugiados, com a promulgação da Lei nº 9.474, de 1997. Essa lei destacou-se como uma das mais avançadas legislações sobre o tema, especialmente por ter criado o Comitê Nacional para Refugiados (Conare), órgão colegiado para cuidar das solicitações de refúgio, além de ter consolidado uma estrutura que permitisse a participação da sociedade civil na análise desses pedidos. Esta não é só a primeira legislação brasileira a tratar sobre o tema, como também a primeira da América Latina³¹.

A lei instituiu o Comitê Nacional para Refugiados (Conare), órgão com competência administrativa, integrante da estrutura do Ministério da Justiça e que tem como responsabilidade cuidar dos assuntos referentes aos refugiados, como, por exemplo, políticas e ações para o reconhecimento e assistência destes. Sendo assim, para saber quem se enquadra como refugiado no Estado brasileiro, deve-se observar o art. 1º da Lei nº 9.474/1997:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I) devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II) não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III) devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.³²

³¹ DANTAS, Virgínia da Hora; GOMES, Olívia M. Cardoso. A política de interna no Brasil de proteção aos refugiados e as ações do governo federal: assistência social e benefício de prestação continuada para refugiados no Brasil. In: *Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - Conpedi*, Anais, Florianópolis, 2014. p. 64.

³² BRASIL. Lei nº 9.474, de julho de 1997. *Diário Oficial da União*. Brasília/DF, 22 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19474.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

Para que uma pessoa seja reconhecida e protegida como refugiada, o Estado deve seguir alguns critérios indispensáveis, que se classificam como princípios fundamentais. O primeiro é o princípio da não devolução, que possui previsão legal no art. 33 da Convenção de 1951 e no art. 7º da Lei nº 9.474/1997. Ele afirma que nenhum Estado poderá expulsar refugiado para seu país de origem, no qual sofreu ameaças. Outro princípio é o *in dubio pro refugiado*: nesse caso, qualquer dúvida quanto à condição de refugiado, o Estado deve sempre optar em decidir pelo benefício do estrangeiro, se baseado no direito à vida³³. E, por fim, o princípio da unidade familiar, que está previsto no art. 2º da Lei nº 9.474/1997. Conforme afirma Soares³⁴, “possibilita aos refugiados reconhecidos pelo Brasil reunirem-se com seu grupo familiar, uma vez que estes se encontrem em território nacional. Esta reunião perdurará enquanto existir a necessidade de proteção”.

Ressalta-se, também, que a entrada irregular no território brasileiro não impede a solicitação do pedido de refúgio, segundo o art. 8º da Lei nº 9.474/1997. No entendimento de Jubilut³⁵, é um fator essencial para a proteção dos refugiados que não conseguem obter um visto e/ou passaporte devido à situação do seu país de origem. Os procedimentos administrativos e criminais decorrentes da entrada ilegal do imigrante que podem ocasionar a deportação ou expulsão do solicitante devem ser suspensos até que o pedido de refúgio seja analisado, e, se for reconhecido o pedido, o processo será arquivado, conforme o art. 10 da Lei nº 9.474/1997.

Art. 10. A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem.³⁶

³³ PACÍFICO, Andrea Pacheco; PINHEIRO, Thaís Kerly F. O *status* do imigrante haitiano no Brasil após o terremoto de 2010 sob a perspectiva do pós-estruturalismo. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento*, Brasília, n. 1, p. 107-125, nov. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/perspectivasdodesenvolvimento/article/view/9837>>. Acesso em: 7 fev. 2018, p. 111.

³⁴ SOARES, Carina de Oliveira. O princípio da unidade da família no direito internacional dos refugiados. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 14, n. 88, maio 2011, *online*.

³⁵ JUBILUT, Líliliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados: e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 192.

³⁶ BRASIL. Lei nº 9.474, de julho de 1997. *Diário Oficial da União*. Brasília/DF, 22 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19474.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

No que diz respeito à expulsão, quando se tratar de casos ligados à segurança nacional ou ameaça à ordem pública, é possível a expulsão do refugiado; todavia, ele não será enviado para o Estado no qual corra perigo, segundo o art. 37 da Lei nº 9.474/1997, *verbis*:

Art. 37. A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.³⁷

Apesar de toda a inovação trazida pela Lei nº 9.474/1997, os aspectos negativos devem ser ressaltados, a exemplo dos direitos econômicos, sociais e culturais, que não estão expressos diretamente na referida lei. Há referência somente na Convenção de 1951 e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (que fora ratificado pelo Brasil). Neste último, o refugiado tem os mesmos direitos que os estrangeiros residentes no Brasil; todavia, se os diplomas legais internacionais vierem a ser reformados, os refugiados ficariam vulneráveis durante o lapso temporal necessário para a recepção da nova normativa internacional. Como essa equiparação não é prevista pela legislação interna, a proteção dos refugiados fica fragilizada³⁸.

Outro aspecto negativo que merece ser destacado é a ausência de previsão da possibilidade de acesso ao Poder Judiciário no que tange à elegibilidade da solicitação de refúgio. Essa ausência, em tese, não causaria prejuízo ao refugiado, isso porque há previsão expressa na Constituição de 1988, especificamente no art. 5º, inciso XXXV, que prevê o recurso ao Poder Judiciário, não sendo necessária, portanto, uma previsão expressa na lei infraconstitucional. No entanto, os refugiados, por óbvio, não estão familiarizados com o sistema legal brasileiro, por esse motivo é que seria importante essa previsão na Lei nº 9.474/1997. Essa previsão poderia significar um aumento das demandas referentes ao reconhecimento do *status* de refugiado que chegam ao Poder Judiciário, fato que remediaria a escassez de decisões judiciais no Brasil que

³⁷ BRASIL. Lei nº 9.474, de julho de 1997. *Diário Oficial da União*. Brasília/DF, 22 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19474.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

³⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados: e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 195.

tratam sobre o tema, criando-se, assim, um entendimento jurisprudencial mais ou menos consolidado³⁹.

2.3 A NOVA LEI DE MIGRAÇÕES (LEI Nº 13.445/2017)

A política migratória do Brasil, antes regulada pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), hoje é disciplinada pela popularmente conhecida Nova Lei de Migrações, a Lei nº 13.445/2017⁴⁰. Essa alteração no marco legal da proteção do migrante, antes denominado estrangeiro, traz uma mudança qualitativa na tratativa do assunto.

Além de indicar a condição jurídica do migrante, a nova lei também trouxe uma alteração no paradigma. Isto é, quando da elaboração do Estatuto do Estrangeiro, o Brasil passava por um momento de recessão, a Ditadura Militar, e, por esse motivo, a grande preocupação da lei era a defesa da soberania nacional. Posteriormente, com a promulgação da Constituição Cidadã e com a Nova Lei de Migrações, foi confirmado o caráter constitucional do respeito aos direitos humanos do migrante, ou seja, o paradigma para a tratativa da temática foi completamente alterado. Percebe-se, portanto, uma convergência entre os dispositivos da nova lei e da Constituição, uma vez que respalda a proteção dos direitos humanos dos migrantes.

Houve, entretanto, um questionamento acerca das consequências da nova lei: representaria ela uma exclusão da soberania nacional? Em verdade, levando em conta a teoria do universalismo clássico (adotada na maioria dos discursos das Nações Unidas), não há o que se falar em exclusão de soberania, e sim uma compensação entre soberania nacional e os direitos humanos – de forma que, acertadamente, houvesse um caráter humanitário e protecionista do migrante a ponto de facilitar a sua vida no Brasil.

Várias inovações podem ser listadas, desde a denominação da própria condição do migrante (trazendo ênfase a figuras como os residentes fronteiriços e os apátridas) até a situação documental do migrante ou visitante (ampliando o rol de documentos de viagem válidos, bem como de vistos). Todas as inovações trazidas pela lei têm como escopo principal salvaguardar a condição do migrante.

³⁹ JUBILUT, Líliliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados: e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 195.

⁴⁰ BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migrações). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm>. Acesso em: 16 jan. 2019.

Para tanto, foram previstas no art. 3º da lei novas diretrizes (antes inexistentes no Estatuto do Estrangeiro), como a universalidade dos direitos humanos, a não criminalização da migração, a promoção da entrada regular e de regularização documental, a acolhida humanitária, entre outros, que facilitaram a solução de problemas transmigracionais.

Dito isso, analisadas as contribuições da Lei nº 9.474/1997, bem como da Nova Lei de Migrações (13.45/2017), que, juntas, corroboram para a boa interpretação da própria Constituição Federal de 1988, é que se passará ao estudo pormenorizado do processo de integração local.

3 A INTEGRAÇÃO LOCAL: DIFICULDADE DE APLICAÇÃO E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

O *status* de refugiado é marcado pela transitoriedade, provisoriidade e temporalidade. Com efeito, os refugiados estão entre o país de origem e o país de destino, não exatamente em nenhum deles. Eles transitam entre dois universos, percorrendo sempre uma posição marginal⁴¹.

No plano legislativo, é assegurada a proteção dos refugiados pela Constituição Federal e também pela Lei nº 9.474/1997. No entanto, não se pode ater somente ao que está expresso no ordenamento jurídico brasileiro, mas deve-se, também, observar e averiguar as ações estatais no que diz respeito à assistência, à proteção e à integração dos refugiados, que são consideradas indispensáveis para a preservação e a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais⁴². São importantes, portanto, a regulamentação e o desenvolvimento de medidas e ações que facilitem a integração do refugiado dentro da comunidade receptora, para que ele não seja visto como um invasor e/ou usurpador de oportunidades oferecidas aos nacionais.

Para que haja, de fato, a proteção e a preservação dos direitos humanos dos refugiados, é indispensável que se busque realizar a sua integração local,

⁴¹ MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca da integração local. *REMHU*, Brasília, n. 43, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/471>>. Acesso em: 7 fev. 2018, p. 87.

⁴² DANTAS, Virgínia da Hora; GOMES, Olívia M. Cardoso. A política de interna no Brasil de proteção aos refugiados e as ações do governo federal: assistência social e benefício de prestação continuada para refugiados no Brasil. In: *Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - Conpedi*, Anais, Florianópolis, 2014. p. 62.

esta considerada, pelo menos em tese, uma solução durável. Todavia, na prática, essa solução pode se revelar não tão duradoura quanto se esperava.

Entre as soluções duradouras mencionadas pela Lei nº 9.474/1997, está a integração local, que, no entendimento de Júlia Bertino Moreira⁴³, tem como objetivo o desenvolvimento do processo de integração do refugiado em um novo contexto, que é o país de destino e a comunidade originária deste. Apesar desse processo de adaptação, o refugiado não deve ser compelido a abandonar completamente a sua cultura e os seus costumes em troca de uma convivência “saudável”. Deve o Estado procurar um *modus vivendi*⁴⁴, de forma a preservar a boa convivência com concessões mútuas.

O termo “integração” deve ser visto de forma abrangente, pois engloba um conjunto de processos multifacetados, em que cada um possui um significado e um modo de operação que podem vir a produzir resultados diversos. Assim, por exemplo, é possível que refugiados tenham acesso ao mercado de trabalho, mas, ao mesmo tempo, não tenham acesso à educação. Esses processos são complexos e desafiadores em virtude das várias dimensões que alcança, podendo estas serem de caráter social, econômico, político, cultural, étnico, religioso etc.

A integração local não pode ser entendida somente como uma política do governo, pois essa interpretação seria muito reducionista para os fins que se quer alcançar. Devem ser levados em consideração os elementos sociais que podem proporcionar (ou não) a integração do refugiado à comunidade local (que é diferente da sua de origem). Esse processo, é claro, não depende exclusivamente do refugiado, mas sim da sua relação com a comunidade local e instituições estatais.

No que tange aos autores responsáveis pelo desenvolvimento de uma estrutura voltada para a integração dos refugiados, pode-se citar: 1) o governo brasileiro, que deve providenciar o acesso a direitos previstos na legislação pátria e fornecer serviços básicos universais (como saúde, educação e moradia) disponíveis para população local; 2) a sociedade civil, que pode atuar através de acordos com ONGs e outras instituições privadas que oferecem serviços essenciais

⁴³ MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca da integração local. *REMHU*, Brasília, n. 43, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/471>>. Acesso em: 7 fev. 2018, p. 88.

⁴⁴ GRAY, John. *A anatomia de John Gray*: melhores ensaios. Trad. José Gradel. Rio de Janeiro: Record, 2011.

como auxílio-alimentação, cursos de português, cursos profissionalizantes para facilitar o acesso ao mercado de trabalho, entre outros; 3) o ACNUR, que auxilia na destinação de recursos financeiros para ajudar instituições com o trabalho voltado para refugiados e com técnicas para implementação de programas⁴⁵.

A participação da sociedade civil também é uma opção válida. Porém, mesmo assim, percebe-se que essas instituições ou organizações civis são mais desenvolvidas e ativas na região Sudeste do País, especialmente a Pares (Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio) Cáritas do Rio de Janeiro, um trabalho pioneiro criado na década de 70 de assistência a refugiados advindos especialmente de países como Argentina, Chile e Uruguai que fugiam da perseguição política exercida pelos regimes militares dos seus países à época.

Como dito, o processo de integração é entendido como complexo, controverso e que abarca múltiplas esferas. Os programas ou políticas existentes no país receptor são determinados por entes estatais e não estatais. Tais medidas tornam-se controversas a partir do momento em que não estão em consonância com as reais necessidades dos refugiados, suas dificuldades de acesso a serviços e a concretização dos seus direitos⁴⁶ – razão pela qual se torna fundamental a oitiva das demandas e percepções vivenciadas pelos próprios refugiados.

Apesar de existirem meios que buscam estruturar o processo de integração dos refugiados no País, inúmeros são os desafios que devem ser enfrentados. Mesmo com o disposto na Lei nº 9.474/1997, a integração local é considerada complexa devido a diversas dificuldades, entre elas as barreiras culturais e linguísticas, a criação de estereótipos em torno do refugiado, a discriminação etc.⁴⁷

⁴⁵ MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca da integração local. *REMHU*, Brasília, n. 43, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/471>>. Acesso em: 7 fev. 2018, p. 94.

⁴⁶ MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca da integração local. *REMHU*, Brasília, n. 43, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/471>>. Acesso em: 7 fev. 2018, p. 90.

⁴⁷ DANTAS, Virgínia da Hora; GOMES, Olívia M. Cardoso. A política de interna no Brasil de proteção aos refugiados e as ações do governo federal: assistência social e benefício de prestação continuada para refugiados no Brasil. In: *Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Conpedi*, Anais, Florianópolis, 2014. p. 64.

Afora as dificuldades que normalmente são enfrentadas pelos refugiados de adaptação e convivência, que são, por si só, consideradas delicadas devido aos aspectos psicológicos, sociais, culturais, econômicos e políticos, ainda há preconceito por parte da comunidade receptora. Essa comunidade, que deveria acolher, por vezes enxerga o refugiado como uma ameaça, ou seja, como aquele que não contribui, porém usufrui. É importante ressaltar, ainda, a importância da integração do migrante no mercado de trabalho nacional e como essa condição é importante para o seu desenvolvimento e florescimento da sua personalidade. Somente conseguindo, pois, os meios para proporcionar a sua própria subsistência é que o migrante consegue a oportunidade de viver plenamente e se integrar na sociedade receptora.

Por outro lado, os refugiados são pessoas “designadas clandestinas, desenraizadas ou vítimas absolutas, pois forçosamente deixaram tudo para trás, perderam suas casas, sua memória, seus objetos pessoais, sua raiz, seu vínculo com o país ou a terra em que viviam”⁴⁸. No entanto, a sociedade, em sua maioria, devido à falta de empatia, não compreende que os refugiados estão em um estado de fragilidade e de vulnerabilidade.

Há ainda que se falar na burocracia e morosidade para se receber a carteira de trabalho e previdência social (CTPS), a falta de casas de acolhida ou de albergues, a dificuldade em dominar a língua portuguesa, a dificuldade de acesso ao atendimento de saúde e à educação básica e superior, bem como também as dificuldades em revalidar diplomas no Brasil e comprovar experiências profissionais anteriores, por exemplo⁴⁹. É importante ressaltar, contudo, que alguns dos problemas suportados pelos refugiados são também enfrentados pela população local (leia-se: os nacionais), já que estão ligados a fatores socioeconômicos do país, muito embora as dificuldades enfrentadas pelos refugiados sejam agravadas, por se caracterizarem como estrangeiros.

A integração deve ser pensada e discutida também a partir dos autores envolvidos no processo, o que inclui a estruturação de legislações, programas e

⁴⁸ ANNONI, Danielle; FREITAS, Márcia M. Diniz de. A análise da crise política jurídica na Líbia e a situação dos refugiados. *Nomos*, Fortaleza, n. 32, v. 2, p. 79-100, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/352>>. Acesso em: 3 fev. 2018, p. 90.

⁴⁹ DANTAS, Virgínia da Hora; GOMES, Olívia M. Cardoso. A política de interna no Brasil de proteção aos refugiados e as ações do governo federal: assistência social e benefício de prestação continuada para refugiados no Brasil. In: *Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Conpedi*, Anais, Florianópolis, 2014. p. 65.

políticas nacionais, os quais, em diversos aspectos, dependem de decisões e/ou iniciativas governamentais. Caso contrário, ou seja, se não houver participação (ainda que mínima) na produção legislativa e/ou de políticas nacionais/regionais/locais dos refugiados, que serão os diretamente atingidos por essas decisões, será verificado um desconhecimento das reais necessidades desses pelos produtores das políticas e legislação. Ou mais grave: constituiria isso uma afronta ao princípio da “democracia construtiva”⁵⁰? Em outras palavras, a tomada de decisões por “representação” tolheria a democracia dentro do país receptor?

Por tal motivo é que se entende fundamental o envolvimento dos refugiados nos programas ou políticas de integração. Isso pode colocar em risco o desenvolvimento do refugiado como ser humano digno, uma vez que não possui voz nos instrumentos que determinam seu próprio bem-estar e suas oportunidades dentro da sociedade.

Em suma, para que o processo de integração se consolide como uma solução de fato duradoura, é necessário, primeiramente, que a opinião dos refugiados seja incorporada nos debates e na formulação de programas. Também devem se realizar atividades de conscientização nas comunidades receptoras. Cabe destacar, todavia, que elas devem ser apenas as primeiras iniciativas em busca do sucesso do processo multidimensional de integração do refugiado.

A integração local é enxergada como um processo de dialógico: de um lado, os agentes (estatais ou não estatais), e, do outro, os refugiados. Logo, é importante que se abra espaço para que os refugiados manifestem-se a respeito de como se percebem em suas múltiplas esferas e que tipos de programas e políticas melhor se adequam a sua realidade dentro do novo país⁵¹. A participação é mesmo necessária em todo o processo de melhoria da integração, ou seja, na formulação das políticas, na tomada de decisão e na execução delas? Com certeza esse é um assunto que merece ser objeto de outro estudo específico sobre o assunto, pois não faz parte do corte epistemológico deste trabalho.

⁵⁰ MARDEN, Carlos. Democracia sitiada. In: MORAIS, José Luis Bolzan de; SARAIVA, Bruno Cozza. *Estado e Constituição*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

⁵¹ MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca da integração local. *REMHU*, Brasília, n. 43, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/471>>. Acesso em: 7 fev. 2018, p. 91.

Milesi e Carlet⁵² elaboram algumas propostas, como: 1) a criação de mecanismos que possibilitem aos refugiados denunciar casos de exploração no trabalho ou discriminação social; 2) incentivar o Poder Público local e regional a elaborem políticas públicas e promovam a inserção dos refugiados na sociedade; 3) o desenvolvimento de campanhas governamentais para sensibilização sobre a temática do refúgio.

Ademais, é necessário que sejam difundidas informações acerca da temática do refúgio, não devendo essas informações serem restritas somente ao ACNUR, ao governo brasileiro, às instituições envolvidas ou aos estudiosos da área, mas sim serem disponibilizadas a toda a comunidade. Isso porque iniciativas como essas, no entendimento de Tessarolo⁵³, têm o objetivo não só de se evitar a proliferação de imagens ou conceitos equivocados e preconceituosos, mas também de se despertar a solidariedade e o interesse geral pela causa. Para que o refugiado seja plenamente inserido na sociedade, é preciso que não se utilize somente de serviços públicos, mas que ele consiga construir laços e relações sociais com os membros da comunidade local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, a proteção e a normatização dos direitos humanos e, conseqüentemente os direitos dos refugiados, passaram por diversos avanços, especialmente no século XX, seja no plano internacional como no plano nacional. No entanto, verificou-se que, mesmo havendo o surgimento de legislação especializada no tema, a realidade é a de que o governo e a população em geral ainda têm muito trabalho pela frente. Em outras palavras, é essencial que a prática reflita aquilo que está expresso.

O Estado brasileiro destacou-se no cenário internacional pela sua iniciativa inovadora de promulgar a Lei nº 9.474/1997, que dispõe sobre o instituto do refúgio. No entanto, pode-se afirmar que, de forma geral, o governo brasileiro tem restringido sua atuação à proteção jurídica, buscando acompanhar os processos de solicitação de refúgio e, no que diz respeito à assistência e à integração, tem delegado as funções principalmente para a sociedade civil e para o ACNUR.

⁵² MILESI, Rosita; CARLET, Flávia. Refugiados e políticas públicas. In: SILVA, César Augusto S. (Org.). *Direitos humanos e refugiados*. Dourados: UFGD, 2012. p. 94.

⁵³ TESSAROLO, Enzo Mayer. A emergência do modelo quadripartite de proteção, assistência e integração dos refugiados no Brasil. *Teoria e sociedade*, v.1, n. 20, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/revistasociedade/index.php/rts/article/view/44>>. Acesso em: 10 fev. 2018, p. 65.

O refugiado tem sido tratado como um “problema” que deve ser administrado e resolvido pelos entes estatais (e não estatais), isto é, não há reconhecimento dos refugiados como sujeitos capazes que podem se conduzir e agir dentro do Estado acolhedor. Apesar de a atuação do governo, das instituições privadas e do ACNUR ser essencial para a proteção, assistência e integração do refugiado, é indispensável que este seja integrado no debate, nas decisões de programas e nas iniciativas que trataram a seu respeito: somente assim a eles será dada voz e será possível a sua participação e interação com os outros atores.

No que se refere ao processo de integração local, que é caracterizado como uma solução duradoura, pode-se perceber que se trata de um fenômeno muito amplo e complexo, que abarca diversas dimensões, não sendo simples a sua concretização, uma vez que depende de vários fatores (sociais, econômicos, culturais, políticos, entre outros). Todavia, entre as dificuldades de concretização que esse processo apresenta, pode-se concluir que a falta de diálogo e de participação do refugiado nos debates e decisões é prejudicial para efetivação desse fenômeno. A falta de conscientização da comunidade receptora também é um óbice, uma vez que muitas vezes cultivam conceitos errôneos e preconceituosos para com os refugiados.

Por fim, destaca-se ainda a relevância da ampliação e o aprofundamento em estudo e pesquisa futuros sobre integração local dos refugiados no Brasil, especialmente na perspectiva democrática. Com certeza as contribuições advindas deste estudo serão enriquecedoras para a temática, para que assim novas perspectivas baseadas nas experiências vividas pelos próprios refugiados possam ser exploradas. Não é demais salientar que esse processo, devido a sua complexidade e abrangência, ainda demandará muito espaço para debates e discussões; é um tema inexausto, portanto.

REFERÊNCIAS

- ANNONI, Danielle; FREITAS, Márcia M. Diniz de. A análise da crise política jurídica na Líbia e a situação dos refugiados. *Nomos*, Fortaleza, n. 32, v. 2, p. 79-100, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/352>>. Acesso em: 3 fev. 2018.
- ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF, Senado, 1988.

_____. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migrações). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm>. Acesso em: 16 jan. 2019.

_____. Lei nº 9.474, de julho de 1997. *Diário Oficial da União*. Brasília/DF, 22 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19474.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DANTAS, Virgínia da Hora; GOMES, Olívia M. Cardoso. A política de interna no Brasil de proteção aos refugiados e as ações do governo federal: assistência social e benefício de prestação continuada para refugiados no Brasil. In: *Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito – Conpedi, Anais, Florianópolis, 2014*.

GOMARASCA, Paolo. Direito de excluir ou dever de acolher? A migração forçada como questão ética. *Revista Interdisciplinas da Mobilidade Humana*, Brasília, v. 25, n. 50, p. 11-24, ago. 2017.

GRAY, John. *A anatomia de John Gray: melhores ensaios*. Trad. José Gradel. Rio de Janeiro: Record, 2011.

GUERRA, Sidney. *Diretos humanos*. São Paulo: Atlas, 2014.

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

MARDEN, Carlos. Democracia sitiada. In: MORAIS, José Luis Bolzan de; SARAIVA, Bruno Cozza. *Estado e Constituição*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

MILESI, Rosita; CARLET, Flávia. Refugiados e políticas públicas. In: SILVA, César Augusto S. (Org.). *Direitos humanos e refugiados*. Dourados: UFGD, 2012.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca da integração local. *REMHU*, Brasília, n. 43, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/471>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2009/11/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-garante-igualdade-social>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

PACÍFICO, Andrea Pacheco; PINHEIRO, Thaís Kerly F. O *status* do imigrante haitiano no Brasil após o terremoto de 2010 sob a perspectiva do pós-estruturalismo. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento*, Brasília, n. 1, p. 107-125, nov. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/perspectivasdodesenvolvimento/article/view/9837>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. *Temas de direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, Alberto Silva. *A internacionalização dos direitos humanos e o sistema interamericano de proteção*. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

SOARES, Carina de Oliveira. O princípio da unidade da família no direito internacional dos refugiados. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 14, n. 88, maio 2011.

TESSAROLO, Enzo Mayer. A emergência do modelo quadripartite de proteção, assistência e integração dos refugiados no Brasil. *Teoria e Sociedade*, v. 1, n. 20, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/revistasociedade/index.php/rts/article/view/44>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

TRINDADE, Antônio Augusto C. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, v. 1, 2003.

VASCONCELOS, Érica Nadir M. A complexidade dos movimentos migratórios com destaque para os haitianos como refugiados ambientais. In: *Congresso Brasileiro de Direito internacional*, 13, 2015. *Anais*, Fortaleza: Unifor, 2015.

Submissão em: 14.02.2018

Rodada 1

Avaliado em: 27.11.2018 (Avaliador A)

Avaliado em: 17.11.2018 (Avaliador C)

Avaliado em: 29.11.2018 (Avaliador D)

Rodada 2

Avaliado em: 19.01.2019 (Avaliador A)

Aceito em: 29.01.2019

