

ASSOCIAÇÃO VITORIENSE DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA - AVEC  
CENTRO UNIVERSITÁRIO FACOL - UNIFACOL  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – BACHARELADO.

RUTE STEFANE ALVES DOS SANTOS

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS NO BRASIL: A APTIDÃO DO  
ESTADO BRASILEIRO NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS  
AOS MIGRANTES FORÇADOS**

VITÓRIA DE SANTO ANTÃO – PE,  
2021

RUTE STEFANE ALVES DOS SANTOS

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS NO BRASIL: A APTIDÃO DO  
ESTADO BRASILEIRO NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS  
AOS MIGRANTES FORÇADOS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Direito do  
Centro Universitário Facol -  
UNIFACOL, como requisito parcial  
para a obtenção do título de Bacharel  
em Direito

Área de Concentração: Direito  
Constitucional  
Orientador(a): Prof<sup>a</sup>. Esp. em direito  
público Cristiane da Silva Barbosa

VITÓRIA DE SANTO ANTÃO – PE,  
2021

## AGRADECIMENTOS

Saber agradecer é uma das mais belas virtudes que o ser humano pode possuir, afinal, não se chega longe sem a ajuda do próximo. Nesse momento em que um ciclo se encerra em minha vida, tenho muito a agradecer a todos que estiveram ao meu lado no decorrer desses anos, me fortalecendo, incentivando e acreditando em mim.

Primeiramente, rendo graças a Deus, que guia meus passos na jornada da vida, tornando reais sonhos que aparentavam-se distantes. A Ele toda minha gratidão e a certeza que sem a sua misericórdia eu não venceria.

Agradeço aos mestres que passaram por minha vida e deixaram sua parcela de contribuição, me mostrando que a educação será sempre a nossa melhor arma contra tudo e todos.

A minha família, que sempre me apoiou e me fortaleceu em todos momentos, palavras não seriam suficientes para descrever o tamanho da gratidão e do amor que tenho por eles, que independente das circunstâncias sempre acreditaram e por isso me conduziram até aqui.

Agradeço imensamente a minha orientadora, que não mediu esforços para que eu alcançasse meu objetivo. Sempre eficaz no que se propõe e com uma palavra de incentivo, foi parte essencial nessa jornada, tornou-se amiga e um exemplo de profissional e ser humano, o mundo precisa de mais pessoas como Cristiane Barbosa.

Aos amigos que sempre estão comigo, minha eterna gratidão, por todas as vezes que me estenderam a mão, divido com vocês essa conquista, encerrando mais um ciclo. Obrigada por toda a ajuda, sem vocês para partilhar a vida certamente ela seria mais dura.

As minhas companheiras de curso que se tornaram meus presentes pra vida, Dinaellyta, Juliane e Myllena, gratidão eterna. Dividir com vocês essa conquista, fruto de quase cinco anos de muitas alegrias e perrengues, não tem preço, sem a amizade e o apoio de vocês a graduação não teria sido a mesma.

*“Não importa o que digam a vocês,  
palavras e ideias podem mudar o  
mundo”*

(Dead Poets Society)

## RESUMO

Com o advento do aumento no fluxo migratório ao redor do planeta, por razões alheias a vontade do migrante, a comunidade internacional viu-se na obrigação de estabelecer legalmente o instituto do refúgio. O direito de migrar e de se valer do refúgio já havia sido assegurado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. O Brasil, como signatário da referida declaração, bem como estado que positivou os direitos inerentes ao homem sob a forma de direitos fundamentais em sua Carta Magna, se obriga a assegurar a garantia desses direitos aos refugiados e solicitantes de refúgio. No entanto, observando o que prevê a legislação com o paradoxo da realidade, é possível afirmar que o Estado tem cumprido o seu papel? O presente trabalho pretende verificar a aptidão do Estado federativo brasileiro frente às questões relacionadas à garantia e efetivação dos direitos fundamentais assegurados aos refugiados amparados pelo país. É plausível observar que as políticas públicas são ferramentas para efetivar esses direitos, dessa forma, por meio de uma pesquisa dedutiva, através de uma abordagem qualitativa e explicativa, a pesquisa tem como objetivo analisar a previsão internacional para a proteção dos refugiados, o crescente número dessa população no Brasil e os impactos decorrentes, bem como discorrer sobre a qualidade da legislação relacionada aos migrantes forçados, além de identificar as políticas públicas voltadas para refugiados e a sua efetividade. Nesse sentido, entende-se pela necessidade de melhorias a serem implementadas pelo estado federativo brasileiro, frente a questões voltadas para esse tema, de modo a implementar políticas públicas em maior quantidade e com maior eficácia, a fim de garantir a seguridade dos direitos fundamentais aos migrantes forçados.

**Palavras chave:** Políticas públicas brasileiras. Migrantes forçados. Estatuto dos Refugiados. Direitos humanos.

## ABSTRACT

With the advent of the increase in the migratory flow around the planet, for reasons other than the will of the migrant, the international community found itself in the obligation to legally establish the institute of refuge. The right to migrate and to avail themselves of refuge had already been secured by the Universal Declaration of Human Rights. Brazil, as a signatory to the declaration, as well as a state that has positivethe rights inherent to man in the form of fundamental rights in its Magna Carta, is obliged to ensure the guarantee of these rights to refugees and asylum seekers. However, observing what the legislation provides with the paradox of reality, is it possible to affirm that the State has fulfilled its role? This paper aims to verify the aptitude of the Brazilian Federative State in relation to issues related to the guarantee and realization of the fundamental rights guaranteed to refugees covered by the country. It is plausible to note that public policies are tools to effect these rights, thus, through a deductive research, through a qualitative and explanatory approach, the research aims to analyze the international forecast for the protection of refugees, the growing number of this population in Brazil and the resulting impacts, as well as discussing the quality of legislation aimed at forced migrants , in addition to identifying public policies aimed at refugees and their effectiveness. In this sense, it is understood by the need for improvements of the Brazilian federative state, in the face of issues focused on this theme, in order to implement public policies in greater quantity and more effectively, in order to ensure the security of fundamental rights for forced migrants.

**Keywords:** Brazilian Public policies. Forced migrants. Refugee Status. human rights.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2 O CONTEXTO DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS .....</b>	<b>14</b>
2.1 Breves considerações sobre a origem dos refugiados.....	14
2.2 diferenças entre imigrantes, apátridas, refugiados e asilados políticos.....	18
2.3 Direitos humanos e fundamentais assegurados ao refugiado.....	20
<b>3 DOS APARATOS LEGAIS PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS INERENTES AOS REFUGIADOS .....</b>	<b>27</b>
3.1 Do estatuto do estrangeiro para a nova Lei de Migração- a proteção do Refugiado.....	27
3.2 Os entraves legais à nova lei de migração: decreto 9.199/17 e portarias 666 e 770 de 2019 .....	31
3.3 Do reconhecimento do status de refugiado ao migrante forçado .....	34
<b>4 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FERRAMENTA PARA EFETIVAR OS DIREITOS FUNDAMENTAIS AOS REFUGIADOS NO BRASIL .....</b>	<b>39</b>
4.1 As dificuldades do recomeço para os refugiados .....	39
4.2 A essência das políticas públicas e a sua importância para a promoção dos direitos fundamentais .....	43
4.3 As políticas públicas promovidas pelo Brasil para os migrantes forçados.	47
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto de análise a aptidão do estado federativo brasileiro, frente a questões relacionadas à promoção das garantias e direitos fundamentais, previstos no ordenamento pátrio, aos refugiados, sendo esses, pessoas que se deslocam para o país de acolhida por estarem sofrendo perseguições e/ou violações a seus direitos em sua terra natal. Nesse sentido, o trabalho também visa sopesar acerca das políticas públicas pensadas e implementadas para efetivar a promoção dos direitos a esses indivíduos.

O fato é que os refugiados sempre estiveram presentes no decurso da história da humanidade, no entanto, apenas com o advento da segunda guerra mundial passaram a causar preocupação em grande escala à comunidade internacional. Atualmente, as migrações forçadas, resultantes de conflitos internos, guerras, perseguições políticas ou religiosas, terrorismo, violação dos direitos humanos, dentre outros fatores, encontram-se como sendo o principal problema humanitário experimentado pela comunidade internacional no século XXI.

O ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) relatou que, até o final de 2019, 79,5 milhões de pessoas ao redor do mundo foram forçadas a se deslocar do seu país de origem e cerca de 4,2 milhões solicitaram refúgio em países acolhedores. Os novos conflitos experimentados pela humanidade, em todo o mundo, têm feito com que a cada dia mais pessoas se desloquem em busca de possuírem a garantia de seus direitos básicos, transformando-se assim, em um problema global sistêmico.

No Brasil, o fluxo migratório também sofreu elevações nas últimas décadas. Num primeiro momento, essa alteração no número de indivíduos que adentravam as fronteiras brasileiras em busca de qualidade de vida, se deu em razão da segunda grande guerra, ainda que não fossem reconhecidos na situação de refugiados pelo Estado brasileiro. Atualmente, embora muitos sejam os conflitos que retiram as pessoas do seu lar e as fazem optar por buscar moradia no Brasil, o principal motivo tem sido a crise humanitária enfrentada pela Venezuela.

Desde 2014 a Venezuela enfrenta uma complexa crise política e econômica, sem precedentes na história do país, o que tem incentivado os seus

cidadãos a deslocarem-se para países vizinhos, por diferentes motivos e origens: geográficas, sociais, culturais, entre outras.

Nesse contexto, é alarmante o número de venezuelanos que atravessam a fronteira para se aventurar como migrantes no Brasil, fugindo especialmente da miséria ocasionada pela instabilidade econômica do país. Uma parte desses indivíduos solicita o refúgio, outra permanece no país de forma irregular.

De um lado, tem-se a figura do indivíduo que se desloca por razões alheias a sua vontade, como condições políticas, econômicas ou sociais. Na outra vertente, tem-se a figura do Estado, que, frente a essa questão, precisa desenvolver políticas que atendam a todo campo migratório, inclusive esses que migraram de forma forçada do seu país de origem.

Tendo em vista a relevância do tema do refúgio, a nível mundial, se faz necessário a compreensão de quem são esses indivíduos e porquê encontrar meios para assegurar seus direitos possui tanta importância.

Ao adentrarem no Brasil e requererem o reconhecimento da condição de refugiado, esses indivíduos tornam-se detentores de direitos e garantias fundamentais, devendo ser-lhes assegurados direitos básicos, como saúde e educação.

A legislação brasileira, ao ratificar a convenção de Genebra de 1951, bem como o protocolo sobre o estatuto de refugiados de 1967, se comprometeu em garantir a segurança dos migrantes forçados, que por sua vez encontram-se em situação de extrema vulnerabilidade.

O advento da Constituição Federal de 1988, reafirmou o compromisso da nação com a promoção dos direitos humanos a todos, sem distinção. A sua redação elucida a extensão dos direitos fundamentais aos estrangeiros, desse modo, esses direitos são assegurados de igual forma aos refugiados e solicitantes de refúgio, visto que são estrangeiros que estão sob a acolhida do país.

Vislumbrar os aparatos legais para efetivar os direitos dos migrantes forçados, se faz necessário para entender o tratamento dado a eles pelo país que é intitulado como acolhedor. O Brasil, na condição de país que recebe migrantes forçados na América Latina, possui legislação acerca de migração e refúgio, reconhecendo direitos e garantias aos solicitantes e aos refugiados, todavia, existe uma disparidade entre reconhecer e promover direitos.

Ao constatar a existência de uma legislação voltada especificamente para o refúgio, sendo ela o estatuto dos refugiados, a Lei 9.474 de 1997, esperasse que o Brasil tenha uma postura humanista e eficaz frente a esses indivíduos. Além disso, a recente lei de migração adotada pelo país, que revogou o antigo estatuto do estrangeiro, possui um caráter mais humanizado, sendo essa aplicada, no que couber, a figura do refugiado ou solicitante de refúgio. Desse modo, a expectativa de uma boa política para migrantes é reforçada.

No entanto, ainda que existam direitos previstos por lei para esses indivíduos, eles apresentam-se menos efetivos na prática, visto que muitos são os desafios e as dificuldades encontradas pelo sujeito que migrou forçadamente do seu país de nacionalidade, para usufruírem deles no país acolhedor.

Diante deste cenário, se faz necessário promover uma discussão sobre a aptidão do estado brasileiro, mediante condição de país acolhedor, para efetivar os direitos e garantias fundamentais aos refugiados, que possuem segurança legal para ter tais direitos assegurados. Isso porque, atualmente, parece ser inversamente proporcional o crescente número de migrantes forçados e as políticas de acolhimento que visem de forma efetiva assegurar esses direitos.

O presente trabalho foi estruturado trazendo em primeiro momento o contexto de proteção aos refugiados, desde os primórdios até a consolidação dos direitos universais inerentes a sua condição de ser humano, bem como a validação desses direitos trazida pela Constituição Federal. Já o capítulo seguinte, fez um apanhado geral sobre os aparatos legais disponíveis para assegurar a proteção de direitos a esses indivíduos, além de tratar sobre a previsão legislativa para o reconhecimento do *status* de refugiado. Por fim, elucidou-se a utilização de políticas públicas analisando a sua função como ferramenta para efetivar os direitos fundamentais aos refugiados. Para tanto, utilizou-se uma pesquisa dedutiva, através de uma abordagem qualitativa e explicativa.

Compreende-se que, as políticas públicas, apresentam-se como uma ferramenta a disposição do Estado para solucionar problemas de caráter público. O aumento avassalador de migrantes forçados que adentram as fronteiras brasileiras em busca de proteção precisa ser tratado como problema público, visto que, ao se fixarem em solo brasileiro, a garantia de seus direitos básicos incube ao Estado e, infelizmente, não vem sido oferecida plenamente.

Desse modo, políticas públicas precisam ser pensadas e implementadas visando assegurar, na prática, os bons conceitos trazidos pela legislação. Isso porque, as políticas públicas dos países acolhedores, muitas vezes, são inexistentes ou ineficazes, o que dificulta sobremaneira o processo de integração do refugiado, em situação de vulnerabilidade, a uma sociedade desconhecida.

Ao serem idealizadas, essas políticas devem ser instauradas na sociedade de forma organizada e bem estruturada, de modo a solucionar a questão problemática a longo prazo, ao invés de se apresentarem como respostas rasas que apenas minimizam o problema por um período de tempo.

Frente a esses aspectos, a discussão apresenta-se como pertinente e atual, pois além de se compreender a função do Estado em proteger e oferecer o devido aparato a quem está em busca de abrigo, por encontrar situações adversas em sua pátria, traz aos olhos da sociedade um problema que deve ser encarado por todos.

O refúgio é um ato de proteção à vida, sendo assegurado a quem dele precisar, pelo menos, o mínimo de dignidade para a sua existência, cabendo a todos voltar a atenção para o assunto e lutar para que nenhum direito a menos seja aceito.

## 2 O CONTEXTO DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

### 2.1 Breves considerações sobre a origem dos refugiados

Embora mostre-se muito atual, o tema de refúgio é tão antigo quanto a história da humanidade. Na antiguidade, era fortemente marcado por seu caráter religioso, de modo que diversas civilizações reconhecidas historicamente como sendo grandiosas em seu tempo, tinham nos templos um lugar de segurança para quem estivesse necessitando de ajuda, eram oferecidos abrigos aos indivíduos, quase sempre para resguardá-los da perseguição religiosa. Por se tratar de um lugar sagrado, os perseguidores respeitavam a instituição, tornando o lugar propício para quem se sentisse ameaçado, sendo o respeito e o temor as divindades mais latentes que a motivação da perseguição. (BARRETO, 2010, p. 12).

Ainda que situações que se equiparavam ao refúgio fossem comuns desde a antiguidade, o tema só começou a ganhar a atenção da comunidade internacional após conflitos que desencadearam movimentos massivos de pessoas ao redor do mundo, como a primeira guerra mundial, a revolução russa e a queda do império otomano.

Tais conflitos foram a razão pela qual foi instituído em 1921, pelo conselho da sociedade das nações, o Alto Comissariado para Refugiados, que visava tratar, especificamente, sobre os refugiados russos, no entanto, ao se constatar a existência de refugiados armênicos na Grécia, optou-se por dar amplitude ao tratamento oferecido.

As mudanças no mundo pós primeira guerra trouxe consigo um aumento no número de deslocamentos por consequência da desnaturalização. Tal situação era imposta por diversos fatores, implementação de novos regimes políticos, remarcação de terras, criação de novos Estados, onde vários povos eram aglutinados. (ARENKT, 1997, p.240).

Os tratados de paz modificaram as bases territoriais da Europa, a partir disso, os novos governos passaram a assegurar a condição de cidadão a um determinado grupo e segregavam os demais, agora, mesmo pertencendo originalmente ao território, muitos indivíduos encontravam-se excluídos de uma

cidadania e de uma proteção estatal, vivendo as margens de uma sociedade que estava sendo remodelada.

Sem a presença do Estado, a garantia dos direitos inerentes ao homem, para esses indivíduos, passava a ser ausente. Segundo Arendt (1997, p. 239)

Os apátridas e as minorias, denominados com razão "primos em primeiro grau",<sup>1</sup> não dispunham de governos que os representassem e protegessem e, por isso, eram forçados a viver ou sob as leis de exceção dos Tratados das Minorias — que todos os governos (com exceção da Tchecoslováquia) haviam assinado sob protesto e nunca reconheceram como lei —, ou sob condições de absoluta ausência da lei.

Sem perspectiva e sem a proteção estatal para efetivar seus direitos, o grupo marginalizado não se via com outra opção que não fosse migrar. No entanto, a fragmentada economia do pós guerra juntamente com o contexto de guerras civis em que o mundo se encontrava naquele momento, não abria espaço para que os compactos grupos que migravam encontrassem receptividade, muito menos para que fossem incorporados em algum lugar. (ARENDET, 1997, p.237).

O advento da segunda guerra mundial, foi um marco para a definição jurídica do instituto do refúgio no contexto internacional, pois trouxe um aumento exponencial no fluxo migratório ao redor do mundo. O número de pessoas que estavam migrando era alarmante, a grande maioria se deslocava fugindo da implementação do regime nazista que se encontrava em expansão. (BARRETO, 2010, p. 14).

A comunidade internacional viu-se na obrigação de definir as condições jurídicas em que esses indivíduos se encontravam, pois, embora as migrações fossem tema conhecido, era o início de uma movimentação de pessoas em grande escala, buscando ajuda, por não ser mais viável e seguro permanecer em seus países de origem.

Neste momento, foi ampliada a vaga proteção aos migrantes forçados, para atender aos recém chegados em busca de refúgio, se estendendo a todos que tiveram que deixar seus países, em decorrência dos atuais acontecimentos na Europa, para resguardar seu direito a vida e à liberdade, visto que se encontravam em perigo devido a sua raça, crença ou religião. Esse

entendimento serviu como base para a futura definição de refúgio que hoje se conhece.

Com o intuito de garantir apoio e proteção integral internacionalmente aos refugiados, instituiu-se em dezembro, do ano de 1950, o ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, que iniciou suas atividades em janeiro de 1951, como uma instituição apolítica, que possui a missão de proteger e buscar soluções efetivas para o problema dos refugiados, visando o melhor a ser feito para resguardar os direitos humanos dos migrantes forçados, até os dias atuais.

Mesmo havendo um órgão específico para tratar das situações relacionadas ao refúgio, carecia-se de uma legislação que definisse com clareza quem, de fato, era o refugiado, quem se enquadrava nessa condição e quais direitos e garantias seriam assegurados a eles.

Parte das dúvidas que rondavam a figura do refúgio, foram esclarecidas em 1951, quando foi aprovada a convenção sobre o estatuto de refugiados, também conhecida como convenção de Genebra. A referida convenção apresenta-se como um pilar para a garantia de direitos aos refugiados no âmbito internacional, visto que se trata do primeiro instrumento de caráter internacional sobre o tema, tendo em vista que os antigos tratados eram aplicados a grupos específicos.

No entanto, a redação da convenção de Genebra conferia a condição de refúgio tão somente aos indivíduos que se deslocaram de seus países em decorrência dos acontecimentos na Europa, anteriores a 1951, ou seja, a fuga em massa para se salvar dos estragos ocasionados pela segunda guerra mundial.

Por se tratar de um instrumento que ainda restringia o acesso ao refúgio, a convenção de Genebra foi ratificada pelo protocolo sobre o estatuto de refugiados de 1967, que excluiu a limitação temporal imposta, integrando como refugiado todo aquele que se enquadra na definição dada pelo instrumento normativo. (BARRETO, 2010, p. 15). Sendo assim, um passo importante na ampliação do direito ao refúgio, garantindo segurança a qualquer indivíduo que se enquadre nas situações estabelecidas pela convenção.

A declaração de Cartagena, na Colômbia, em 1984, veio para dar amplitude ao rol de situações que asseguravam ao indivíduo o direito de se refugiar em território estrangeiro. Ela recomendava que além das hipóteses já

previstas na convenção sobre o estatuto do refugiado, fossem acrescentadas todas as pessoas que se encontrassem em fuga de seu país por ter tido a vida, a liberdade ou a segurança ameaçada por conta da violência, conflitos internos, violação dos direitos humanos ou hipóteses de grave perturbação da ordem pública.

Essa recomendação, flexibilizou positivamente o conceito de refugiado, tornando-o mais amplo e justo. Nesse aspecto, pontua Pita (2016, p. 7)

O Direito Internacional dos Refugiados não pode ser concebido fora do marco do Direito Internacional dos Direitos Humanos. É na violação dos direitos humanos que se radica a causa fundamental pela qual as pessoas se veem coagidas a abandonar seu país de origem e solicitar asilo.

O atual estatuto dos refugiados, lei de nº 9.474/97, em vigência no Brasil, aproxima-se desse conceito, quando introduz em seu artigo 1º quem poderá ser reconhecido como refugiado:

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 a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, 1997).

Nessas condições, entende-se por refugiado todo indivíduo que se desloca involuntariamente do seu país de origem, fugindo dos mais diversos tipos de perseguição, como por exemplo, perseguição religiosa ou racial, desde que estes temores possuam fundamentos plausíveis, sendo assim, o intuito dessa migração é assegurar seu direito a vida e a segurança, que estão sendo ameaçados em sua nacionalidade.

Além disso, como já visto, reconhece-se como refugiado quem sofrer grave violação aos direitos humanos em sua pátria, visto que, tais direitos são inerentes a qualquer pessoa e necessitam de resguardo por parte do Estado.

## 2.2 Diferenças entre imigrantes, apátridas, refugiados e asilados políticos

Embora seja um tema conhecido por grande parte da população, o refúgio ainda é recorrentemente confundido com outras formas de migrações, é popularmente entendido que refugiado, imigrante, apátrida e asilado político descrevem a mesma pessoa. No entanto, existem diferenças entre esses institutos, ainda que corriqueiramente sejam utilizados para definir o mesmo indivíduo.

A figura do imigrante, embora possua a mesma premissa que a do refugiado, pois os dois se deslocam de seu país de origem para se estabelecerem em um país estrangeiro, possuem características que distanciam os indivíduos que se encontram nessas situações.

O imigrante, também denominado de migrante voluntário, caracteriza-se como alguém que deixa a pátria com a intenção de se estabelecer temporariamente ou definitivamente no Estado de acolhida, no entanto, a grande diferença é que, no contexto em que se encontra, isso é feito de forma voluntária. Diversos são os motivos que levam alguém a tomar a decisão espontânea de viver em um ambiente distinto do qual nasceu, entre elas a busca por melhores condições financeiras, oportunidades de emprego, para estudar algo específico ou aprender outro idioma (PEIXER, 2012).

Já o refugiado é um migrante forçado, que atualmente encontra-se com o status de refugiado reconhecido pelo país acolhedor e que não escolhe deixar seu país, mas vê-se obrigado a fazê-lo para resguardar sua dignidade. Isso porque, depara-se com situações adversas em sua pátria mãe, dentre as quais podem ser conflitos internos, guerras, terrorismo, violações dos direitos humanos, perseguições políticas e religiosas, que tornam insustentável a permanência na sua terra natal (PEREIRA, 2019).

É valido lembrar que, no Brasil, enquanto não adquiri o status de refugiado, o indivíduo que se deslocou forçadamente e formalizou o pedido para ser reconhecido como tal, perante a autoridade competente, figura como solicitante de refúgio, ou seja, se encontra a espera pela avaliação e decisão definitiva que reconheça sua condição de refugiado. Nessa situação, já é lhe garantido direitos como autorização de residência provisória, bem como anuência para exercer atividade laboral remunerada (PEREIRA, 2019).

Em outro ponto, existe a figura do asilado político, há muito presente na sociedade. Configura-se como sendo a pessoa que está sendo perseguida em seu país de origem por motivações políticas e tem sua solicitação de asilo aceita no país acolhedor. Ainda que seja comprovada a perseguição do indivíduo, cabe ao Estado a decisão de aceitar ou não, sendo assim uma decisão meramente de caráter político, e é isso que distingue o asilado político do refugiado, visto que, não é cabível ao Estado se valer de motivações políticas para justificar ou não a acolhida de quem adentrou em seu país fugindo de situações de risco, em busca de refúgio.

A diferença marcante, portanto, que se institui entre o refúgio e o asilo político, é que o refúgio se reconhece, é condição pré-existente e não se outorga ou oferece. Quanto ao asilo político, tem-se que é possível a solicitação de dois tipos: o territorial, sob o qual se requer a permissão depois que já estiver no território do país do qual deseja obter o asilo; e o diplomático, que pode ser requerido na embaixada ou consulado do país e se aceito o indivíduo habita lá, ficando protegido das perseguições.

Atualmente, também se diferencia das demais, a condição de apátrida, sendo essa a categoria onde se enquadram pessoas que se encontram sem nenhuma nacionalidade reconhecida. Conforme o guia migrações, refúgio e apatriadia- guia para comunicadores, publicado pelo ACNUR (2019, P.16), essa população costuma viver grandes privações e perseguição, sendo viável, desse modo, ser um apátrida e refugiado ao mesmo tempo. Além do mais, ao terem sua condição reconhecida, podem requerer a nacionalidade brasileira.

No Brasil, alguns órgãos trabalham para garantir, de forma complementar, segurança aos migrantes forçados. Dentre eles o ACNUR Brasil, que se pauta no princípio de garantia a proteção dos refugiados e promoção de soluções duradouras para os problemas enfrentados por eles, que atua em cooperação com o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), que se encarrega por tomar decisões sobre a matéria de refúgio no território nacional.

Algumas instituições e organismos internacionais, em parceria com o ACNUR e CONARE, prestam um papel de suma importância na garantia de assistência humanitária e integração dos refugiados e outros institutos, anteriormente citados. Alguns exemplos atuantes no Brasil são as Cáritas Arquidiocesana, uma organização da igreja católica, que se envolve diretamente com os migrantes forçados que chegam ao país, A Conectas, que visa efetivar

os direitos humanos a todos, a cátedra Sérgio Vieira de Melo, o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), dentre outras, que se doam em prol de oferecer melhores condições a quem se encontra em situação de vulnerabilidade. (ACNUR, 2019, P.22-30).

### **2.3 Direitos humanos e fundamentais assegurados ao refugiado**

A declaração universal dos direitos humanos (DUDH), foi adotada em 10 de dezembro de 1948, pela Organização das Nações Unidas. O cenário mundial, naquele momento, necessitava de uma reafirmação dos direitos dos indivíduos, visto que a segunda grande guerra havia devastado o cenário global.

Junto com toda instabilidade, a guerra trouxe consigo um número alarmante de pessoas que se deslocavam em busca de refúgio, um problema que precisava ser encarado de frente pela comunidade internacional. A DUDH materializou o direito de se beneficiar do refúgio em outro país como sendo inerente à condição humana em circunstâncias adversas, segundo se depreende da leitura do art. 14:

- 1.Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.
- 2.Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por actividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas. (PARIS,1948).

Sabe-se que a proteção dos direitos humanos possui caráter universal, indivisível, interdependente e inter-relacionado. A premissa de proteção ao ser humano, garantindo-lhes direitos essenciais, serviu como base para fundamentar a convenção sobre o estatuto dos refugiados, de 1951, visto que os migrantes forçados necessitam de proteção humanitária internacional. Sobre

os direitos humanos, Jubilut (2007, p.51) discorre da seguinte maneira:

Esse direitos essenciais são aqueles dos quais o ser humano é titular em função de uma construção histórica que buscou assegurar proteção à dignidade humana, característica inerente aos seres humanos, e que todos possuem simplesmente por serem humanos. É o núcleo de direitos essenciais ao homem para que esse possa sobreviver e manter a sua dignidade.

Nesse contexto, é possível alegar que garantir a efetivação dos direitos humanos é assegurar que os direitos fundamentais estejam presentes na vida de quem saiu de seu país de origem e atualmente está no país de acolhida. Os direitos fundamentais são garantidos ao homem juridicamente, uma vez que estão previstos nos ordenamentos jurídicos pátrios. Sendo assim, consistem em enunciados constitucionais, porque ingressam na ordem jurídica nacional inseridos na carta magna de cada país, que garantem ao cidadão direitos básicos inerentes a condição de ser humano.

Em linhas gerais, o conteúdo dos direitos fundamentais é bastante semelhante ao dos direitos humanos, o que os diferencia é a fonte normativa de ambos. Isso porque, os direitos humanos são direitos atribuídos a humanidade de uma forma geral, através de tratados internacionais, ao passo que os fundamentais se caracterizam por serem os direitos básicos a qualquer ser humano, sendo esses positivados por um ordenamento jurídico específico, como é o caso dos dispostos na Carta Magna brasileira (CAVALCANTE FILHO, [s.d.], p.6).

No caso da Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88), os direitos fundamentais estendem-se aos estrangeiros residentes, além, claro, aos nacionais, conforme disposto no *caput* do art. 5º. Assim, também aos refugiados, que são estrangeiros acolhidos no país, devem ser garantidos os direitos fundamentais.

Os refugiados possuem plena segurança jurídica para usufruir dos direitos civis básicos no país de acolhida, sendo-lhes garantidos os direitos fundamentais de igual modo aos que não se enquadram nessa condição. A Constituição Federal de 1988, em seu título II, traz a subdivisão em cinco capítulos desses direitos essenciais a qualquer indivíduo, estabelece os direitos individuais e coletivos, os direitos sociais, os direitos de nacionalidade, os políticos e os relacionados a existência, organização e participação em partidos políticos.

Muitos doutrinadores, a partir dessa subdivisão, entendem que os direitos fundamentais se enquadram em três gerações, levando em consideração a ordem cronológica que passaram a ser reconhecidos no nosso ordenamento. (MORAES, 2003, p. 46). Os direitos de primeira geração, compreendem as liberdades, sendo direitos civis e políticos. Sobre isso preceitua Moraes (2003, p. 47) “Assim, os direitos fundamentais de primeira geração são os direitos e garantias individuais e políticos clássicos (liberdades públicas), surgidos institucionalmente a partir da Magna Carta.”

Inclusive, interessante notar que os autores entendem que o termo mais apropriado é dimensão, pois “geração” leva a entender que há superação da geração anterior pela seguinte, quando, na realidade, ao se falar de direitos fundamentais, tem-se que devem ser somados, ampliados e não superados.

Os direitos fundamentais de segunda dimensão, configuram-se como os que abarcam os direitos sociais, econômicos e cultural. Sobre eles discorre Moraes (2003, p. 47) trazendo o pensamento de outro doutrinador, Themistocles Brandão Cavalcanti, que analisou a seguinte situação:

o começo do nosso século viu a inclusão de uma nova categoria de direitos nas declarações e, ainda mais recentemente, nos princípios garantidores da liberdade das nações e das normas da convivência internacional. Entre os direitos chamados sociais, incluem-se aqueles relacionados com o trabalho, o seguro social, a subsistência, o amparo à doença, à velhice etc.

Modernamente, sendo os mais recentes dos direitos caracterizados como direitos fundamentais, os de terceira geração pressupõem os direitos de solidariedade ou fraternidade. Moraes (2003, p. 47) menciona o seguinte a respeito de tais direitos:

[...] englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, a paz, a autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos, que são, no dizer de José Marcelo Vigliar, os interesses de grupos menos determinados de pessoas, sendo que entre elas não há vínculo jurídico ou fático muito preciso.

Sabendo que os direitos fundamentais são básicos para a existência digna do ser humano e que os refugiados são sujeitos detentores desses direitos,

independentemente de sua atual localização geográfica, pois a simples condição inegável de que possuem vida os assegura, tem-se por fundada a obrigatoriedade da proteção internacional de seus direitos. A CF/88, repita-se, garante aos solicitantes de refúgio ampla igualdade, quando declara em seu artigo 5º:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, observa-se que a atual legislação brasileira trabalha em conjunto com as normas estabelecidas para os refugiados, com a finalidade de garantir-lhes uma seguridade de vida maior e melhor, deixando para trás os traumas que o fizeram migrar de forma forçada. Sendo assim, direitos como saúde, educação, alimentação, moradia, emprego, liberdade, segurança, etc, são assegurados, em forma de lei, respeitando princípios básicos dos direitos humanos.

A seguridade dos direitos fundamentais nada mais é que garantir os direitos da pessoa humana que os Estados se obrigaram a cumprir quando ratificaram a convenção. O estatuto do refugiado de 1951 prevê em seus artigos direitos a serem observados para efetivar os direitos humanos a essa classe que se encontra deslocada de seu Estado de origem.

O artigo 23 da convenção referente ao estatuto dos refugiados, presente no decreto brasileiro de nº 50.215 que promulgou a convenção, refere-se à assistência pública que deve ser prestada ao refugiado pelo Estado acolhedor: “Art. 23 - Assistência pública, os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais”. (GENEBRA, 1951).

Nessa assistência pública, configura-se o direito à saúde, imprescindível à vida humana, que segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 (CF), é direito de todos e se consolida com a implementação do SUS (Sistema Único de Saúde), tendo em vista que estabelece serviços que atendam de forma universal toda a população.

Ainda que seja um direito disponível para a categoria dos refugiados, haja vista que perante a lei não deve existir discriminação no atendimento por sua condição, muitos são os problemas encontrados para ter o direito à saúde validado. Sobre isso Borges, Jibrin e Barros (2015, p. 187) descrevem:

O sujeito em deslocamento, quando confrontado com situações adversas e com a diferença – alteridade –, pode enfrentá-las com dificuldade e padecer de diferentes tipos de sofrimento, devido à dificuldade e, por vezes, ausência de comunicação entre o mundo interno – mundo psíquico – e externo – ambiente cultural no qual esse sujeito se constituiu.

Não é apenas na saúde que os indivíduos que se deslocam forçadamente encontram dificuldades, o direito fundamental à educação é carente quanto a efetividade. Sabe-se que a educação é o pilar de uma sociedade, o que faz necessário investimento contínuo para assegurar a garantia de uma escolarização que, além de existente, se faça eficaz. A convenção relativa ao Estatuto do Refugiado ratificou, em seu artigo 22, o direito a educação pública:

1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais no que concerne ao ensino primário.
2. Os Estados Contratantes darão aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e em todo caso não menos favorável do que o que é dado aos estrangeiros em geral, nas mesmas circunstâncias, quanto aos graus de ensino além do primário e notadamente no que concerne ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, à isenção de direitos e taxas e à concessão de bolsas de estudo. (GENEBRA, 1951).

Embora seja um direito assegurado, a taxa de refugiados ao redor do mundo, em idade escolar, que não recebem educação é alarmante. Segundo relatório “Coming Together For Refugee Education” divulgado no dia 3 de setembro de 2020, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, metade das crianças na condição de refúgio, não estão frequentando a escola, dados têm como base números brutos de matrículas do ciclo escolar de 2019 (ACNUR, 2020).

O relatório, além dos números alarmantes já presentes na educação dos refugiados em 2019, de quando os dados foram colhidos, trouxe ao

conhecimento de todos os impactos avassaladores que a pandemia da COVID-19 tem causado. Isso porque, além de todas as dificuldades já encontradas para entrar e permanecer na escola em condições normais, agora, se faz necessário a adaptação aos limites impostos pelo atual sistema, aulas online que requerem todo um aparato tecnológico, no entanto, muitos dos refugiados não se encontram condições para isso, visto que a maioria está acolhido em países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos.

Outro fator relevante é o direito à segurança garantido ao refugiado, que na grande maioria dos casos retirou-se de seu país fugindo de uma violência ou perseguição instaurada. Ao se estabelecer em um país de acolhida, o que se espera é encontrar um pouco de paz e segurança, visto que sujeitos da segurança internacional, uma vez que se encontram na condição de refugiados.

Acerca do direito fundamental à segurança González (2009, p. 4) afirma:

Os solicitantes de asilo e os refugiados enquanto seres humanos sob a jurisdição de um Estado têm o direito de desfrutar de segurança, como direito humano de todo indivíduo. Os refugiados também são sujeitos de direitos fundamentais, e, portanto, lhes assiste os direitos básicos estabelecidos na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, assim como os direitos humanos consagrados nos instrumentos internacionais, tanto universais como regionais. Nesse sentido, pode-se afirmar que a segurança como direito inerente do ser humano incide diretamente na qualidade do asilo que se oferece aos refugiados. Certamente, se não se desfruta de segurança no país de asilo, é questionável falar de proteção efetiva do refugiado e, portanto, é muito possível que este se veja na necessidade de buscar proteção em outro país.

Se tratando de um instrumento de garantia aos direitos humanos e fundamentais, o refúgio tem suas ressalvas, não sendo concedido a qualquer pessoa sem que antes se observe seus precedentes, afinal, a segurança é uma via de mão dupla. O Estado além de proteger o refugiado precisa se resguardar quanto a possíveis inseguranças futuras.

As disposições gerais da convenção relativa ao Estatuto do Refugiado ressaltam, em seu 1º artigo:

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

que:

- a) elas cometem um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes;
- b) elas cometem um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados;
- c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas. (GENEBRA, 1951).

Haja vista ser uma condição inicialmente temporária, a legislação prevê o suporte necessário para assegurar o direito à repatriação, sempre que possível, não admitindo expulsão ou rechaço do refugiado, quando sua vida ou a sua liberdade esteja ameaçada em razão da sua raça, da religião que professa, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

Nessas hipóteses, observa-se que o refúgio é um ato e um instituto de proteção à vida e a uma vida minimamente digna. Sua finalidade e alcance são maiores do que o problema humanitário ocasionado mundialmente pelo deslocamento. Entender e aceitar que a dignidade da condição humana é direito de todos e uma obrigação enquanto sociedade, torna a efetivação do instituto do refúgio e seus direitos da forma que estão previstos uma luta de todos.

### **3 DOS APARATOS LEGAIS PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS INERENTES AOS REFUGIADOS**

#### **3.1 Do estatuto do estrangeiro para a nova Lei de Migração- a proteção do refugiado.**

Sabendo que há muito se tem ondas de migrações que rompem as fronteiras brasileiras, fugindo de situações adversas em seu país de origem, o Brasil necessitava de uma lei que regesse as questões ligadas a esse assunto. Por mais de trinta anos as questões pertinentes aos migrantes foram relacionadas a uma legislação criada durante o período da ditadura militar brasileira, o estatuto do estrangeiro.

A lei de nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, trazia a figura do estrangeiro como um inimigo para o país, visando a proteção da soberania nacional e resguardar os direitos dos brasileiros diante da ameaça advinda de outra nacionalidade (CLARO, 2020).

O artigo segundo do estatuto do estrangeiro, por exemplo, reforçava a ideia de que pessoas que migravam para o Brasil, inevitavelmente, eram inimigos da pátria, além de consolidar o tratamento desigual para nacionais e estrangeiros quando traz a seguinte redação “Na aplicação desta Lei atender-se-á precípuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”. (BRASIL,1980)

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as previsões trazidas pelo estatuto do estrangeiro foram tornando-se obsoletas. Isso porque, a constituição cidadã, como é conhecida a carta magna brasileira, vislumbra a proteção dos direitos humanos e o dever do Estado de assegurá-los. De forma paralela ao referido estatuto, normas infralegais passaram a ser objeto de mudança para o tratamento dado aos migrantes que buscavam o Brasil para serem acolhidos.

A Constituição Federal prevê na redação de seu artigo 5º que aos brasileiros e estrangeiros residentes no país serão garantidos inviolavelmente os direitos fundamentais. Sendo assim, a lei de nº 9.477/97 veio para estabelecer,

depois de muita pressão das partes envolvidas, mecanismo para implementação do estatuto dos refugiados.

A mencionada lei trouxe para o cenário brasileiro uma redação considerada inovadora, implementando os motivos de refúgio presentes na Convenção de 1951 e a ampliação trazida pela Declaração de Cartagena, de 1984. O Brasil, se tornou o primeiro país da América Latina a elaborar uma legislação que tratasse com exclusividade sobre o tema, definindo em seu texto o refúgio de forma abrangente e garantindo direitos como o de reunião familiar, a da não-devolução, proibição de extradição e a não punição por adentrar em solo nacional de forma irregular, assegurando mínimas condições para quem está com o seu direito à vida violado (OLIVEIRA; SOUZA, 2019).

A legislação brasileira de refúgio coexistiu com o suprarreferido estatuto do estrangeiro até o advento da nova lei de imigração, que só passou a ter eficácia em 2017. Até então, os indivíduos que chegavam ao Brasil encontravam barreiras que não deveriam existir, levando-se em consideração que a Constituição estabelece igualdade entre brasileiros e estrangeiros, como já mencionado.

Embora após o advento da Constituição Federal de 1988 as normas estabelecidas no estatuto do estrangeiro de forma costumeira estivessem entrando em desuso, é inegável que a sua estada em vigor até 2017, por vezes, dificultou a plena efetivação dos direitos assegurados aos migrantes, sejam eles migrantes forçados ou não.

Além das dificuldades, a carência de normas que visassem beneficiar os migrantes era notória, afinal, se tratava de um ordenamento jurídico criado em um contexto de regência militar sobre o Estado, onde se buscava, em primeiro lugar, a soberania nacional sem observar os princípios de proteção aos direitos humanos aplicados a todos os indivíduos.

O referido estatuto do estrangeiro não se preocupava em designar normas de acolhimento que oferecesse condições de vida, no mínimo, básicas aos imigrantes. Desse modo, nem há o que se falar na possibilidade desse regimento legal possuir previsão de políticas públicas nem direitos sociais garantidos aos imigrantes.

De maneira geral, a lei nº 6.815/80 tinha por objetivo estabelecer critérios para dificultar que os estrangeiros, vistos como ameaça, se estabelecessem em território nacional, deixando de lado toda preocupação internacional relacionada

às garantias fundamentais a serem asseguradas a esses indivíduos, bem como esquecendo as pessoas que migravam de forma forçada em busca de acolhimento.

Ao constatar todas as deficiências existentes no estatuto do estrangeiro, surge a necessidade do Brasil, enquanto país voltado para a defesa dos direitos humanos, como aponta sua constituição, possuir um regulamento voltado para o migrante com um olhar mais acolhedor e integrador.

A lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, trouxe diretrizes importantes que respaldaram o tratamento dado aos refugiados chegados ao país durante anos, no entanto, ainda necessitava-se de uma lei que fosse criada especificamente para regulamentar questões gerais relacionadas à migração.

Foi nesse contexto que, depois de décadas de um estatuto em vigor, que havia sido criado respaldado por princípios obsoletos, surgiu a nova lei de migração, visando amparar os migrantes em todos os aspectos.

Em um momento em que a temática migratória estava em foco no país, era impossível para o Estado ignorar a necessidade de uma legislação atual. O Projeto de Lei nº 288, do qual foi autor o então senador Aloysio Nunes Ferreira, serviu como base para a futura implementação da nova lei de migração brasileira, de nº 13.445, aprovada em 24 de maio de 2017.

A nova legislação surgiu em meio a acirradas discussões. Segundo Claro (2020, p. 42) o referido ordenamento foi aprovado “entre apelos da sociedade civil organizada e possíveis retrocessos defendidos por alas mais conservadoras do Executivo e do Legislativo”.

A nova lei de migração veio trazendo parâmetros mais atuais e alinhados com a garantia dos direitos humanos. Uma das alterações significativas do novo ordenamento mostra-se logo de início, com a substituição da utilização do termo “estrangeiro” por “migrante”.

A adoção do termo “migrante” foi muito bem recepcionada, visto que, entende-se que o termo estrangeiro possui um sentido conotativo, uma vez que a palavra latina, em sua origem etimológica, possui relação com o radical da palavra “estranho”, levando a uma associação que não faz jus a uma política acolhedora aos indivíduos de outra nacionalidade (PEREIRA, 2019), além de possuir um sentido menos amplo que o termo adotado pela atual legislação.

O artigo segundo da nova lei de migração traz a garantia de que a aplicação de normas específicas, internas e internacionais, para refugiados não

será prejudicada por ela, bem como o art. 121 do mesmo ordenamento jurídico prevê que devem ser observadas as disposições do estatuto do refugiado, nas situações em que esse grupo estiver envolvido.

Desse modo, tem-se que o “estatuto brasileiro dos refugiados”, a Lei nº 9.474/97, é aplicado em conjunto com a referida lei para garantir aos migrantes forçados os direitos e deveres que lhes são cabíveis, visto que, possuindo a condição de refúgio, ele gozará das mesmas prerrogativas que goza um migrante no Brasil, conforme a redação do artigo quinto da lei nº 9.474.

Sabendo que os migrantes forçados valem-se das mesmas normas aplicadas aos migrantes que adentram as fronteiras brasileiras, entende-se que os avanços trazidos pela nova lei de migração atingem diretamente esse grupo de indivíduos.

Além de esclarecedor, o novo ordenamento consagra princípios pautados na igualdade de tratamento e inclusão dos migrantes presentes em solo brasileiro, como a “promoção de entrada regular e a regularização documental”, previsto no inciso V do artigo terceiro da Lei nº 13.445.

Questões pertinentes, como a implementação do visto humanitário, dentre os cinco estabelecidos para ingresso ou permanência no Brasil, também fazem parte do enriquecimento trazido ao tema pela nova legislação.

O visto temporário, que tem como finalidade a acolhida humanitária, terá seu público alvo nos apátridas ou migrantes de qualquer nacionalidade que se encontrem “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”, conforme estabelece o artigo quatorze, parágrafo terceiro, da Lei nº 13.445.

O já ultrapassado Estatuto do Estrangeiro sofreu infinitas críticas, dentre elas, uma que ensejou diversas discussões, foi o fato de conter em seu texto o veto à possibilidade de os migrantes participarem de protestos ou de associarem-se a uma organização sindical.

A proibição retomencionada tratava-se de uma clara oposição ao preceituado na Carta Magna brasileira, por isso, visando a conformidade com a Constituição e a garantia de direitos básicos aos migrantes, a nova lei estabeleceu, em oposição ao antigo regulamento, que o migrante possui direito de participação em reivindicações, como qualquer outro cidadão, desde que essa possua fins pacíficos e lícitos.

O advento do novo ordenamento jurídico, também superou, na letra da lei, a questão relacionada a extradição como solução para a manutenção da segurança nacional representada pela figura do estrangeiro em solo brasileiro e o imigrante, assim como o refugiado e asilado passaram a usufruir do benefício da não extradição por crimes políticos ou de opinião, como não ocorria no instituto anterior.

Um grande marco presente na atual legislação foi a desconsideração do migrante como um problema para a nação e o reconhecimento de que são pessoas detentoras de direitos, que necessitam de acolhimento e da garantia de seus direitos fundamentais.

A nova lei de migração traz como um dos princípios que embasam a sua redação o acolhimento do migrante por meio de políticas públicas que visem à inclusão laboral, produtiva e social do indivíduo, conforme o exposto no artigo terceiro, inciso X, da referida legislação. (BRASIL, 2017).

Além do mais, questões voltadas para a promoção da igualdade, através do oferecimento livre e igualitário de programas, serviços e benefícios sociais aos migrantes, fazem parte do rol de melhorias trazidas pelo novo ordenamento.

Motivos não faltavam para aposentar o estatuto do estrangeiro e a nova lei de migração veio para fazer isso através de seus conceitos inovadores, sendo aplicada em conjunto para reforçar direitos aos refugiados e solicitantes de refúgio, levando em consideração o indivíduo que é detentor de direitos, o migrante.

### **3.2 Os entraves legais à nova lei de migração: decreto 9.199/17 e portarias 666 e 770 de 2019**

Apesar de inovadora, a atual legislação migratória também é alvo de críticas, visto que, na prática, não efetiva mudanças radicais na resolução de muitos problemas migratórios que existem no Brasil. Isso porque, além dos vetos presidenciais, que resultaram na não efetivação de temas importantes para as migrações, após a sua aprovação, passou a vigorar o decreto de número 9.199 que regulamenta a nova lei. Sua entrada em vigor trouxe a perspectiva uma

excessiva burocracia, que dificulta a aplicação do ordenamento jurídico considerado promissor.

Questões relacionadas aos preços exorbitantes para a emissão de cédulas de identidade fazem parte das burocracias trazidas pelo decreto regulamentador. A cobrança de taxas exageradas a cidadãos, sobre um direito que lhe é previsto legalmente e que, por muitas vezes, era concedido gratuitamente, quando analisada a situação de que muitos saíram de seus países fugindo da pobreza ou que se encontram no Brasil em más condições financeiras, quase sempre atrelada a sua condição de migrante, mostra a falta de preocupação com a realidade vivenciada diariamente por muitos migrantes, além de deixar incerto como será a prática desses atos.

Outro ponto que é alvo de retaliações no novo ordenamento migratório é a previsão legal do seu artigo 6º, que retrata a hipótese dos vistos de autorização de entrada, exigido pelo Brasil para alguns países. A redação do artigo traz a afirmação de que o titular do visto possui apenas a expectativa de ingressar no território brasileiro.

Pereira (2019, p. 108) ressalta que “para ser condizente com o paradigma de direitos humanos ventilado por seus princípios e diretrizes, o visto deveria conceder o direito de ingresso e permanência no país”. O fato é que, de forma util, aplicam-se preceitos discriminatórios e seletivos no processo de ingresso ao Brasil.

Ademais, outra questão bastante criticada é a não previsão, na atual de lei de migração, de uma agência fiscalizatória, com profissionais preparados para acompanhar a entrada e a permanência do migrante em solo brasileiro. Isso porque, atualmente, esse processo é realizado pela Polícia Federal, o que para muitos não condiz com a sensibilidade necessária para lidar com o tema.

Acerca da atuação da Polícia Federal como órgão responsável para acompanhar a entrada e permanência do migrante no país, Pereira (2019, p.109) afirma que “Em geral, o papel da polícia, em sentido amplo, é de investigar crimes, estando ela, portanto, despreparada e deslegitimada para tratar a respeito da recepção do estrangeiro”.

Além de toda problemática listada acima, o Ministério da justiça e segurança pública publicou no dia 25 de julho de 2019 a portaria de nº 666, que dispunha sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa. A presente portaria foi recebida por ferrenhas

críticas, visto que se mostra manifestamente contrária a pretensão de proteção humanitária trazida pela redação da Nova Lei de Migração.

A portaria 666 traz em seu artigo segundo um rol de atos que configuram como pessoa perigosa quem for suspeito de cometê-los, sendo eles a prática de terrorismo, a participação em grupo criminoso organizado, associação criminosa armada ou que tenha armas à disposição, envolvimento com tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo, além de suspeitos de se valerem de pornografia ou exploração sexual infantojuvenil e por fim envolvimento em torcida com histórico de violência em estádios. (BRASIL, 2019).

Tais previsões contrariam a lei citada anteriormente, que prevê, em sua redação apenas a expulsão do migrante que tenha sido condenado, sendo necessário o trânsito em julgado dessa condenação, para efetuar esta previsão legal do seu artigo 54, §1º (BRASIL, 2017).

Não sendo bastante, é possível verificar que as previsões trazidas pela mencionada portaria, como a expulsão sumária e o reconhecimento de pessoa perigosa como fundamento para deportação, violam o direito reconhecido constitucionalmente de garantia do devido processo legal, além do princípio da inocência resguardado a todos. Nessa conjectura, negasse inclusive o direito de refúgio ao solicitante caso esse esteja na qualidade de pessoa investigada, sendo a ele atribuídas todas as normas referentes a deportação pela citada portaria. (MOREIRA; SILVA, 2020).

Outro fator que se mostra não consonante com a atual lei que regulamenta a migração no Brasil, é a previsão trazida pelo artigo 5º da portaria 666, visto que sua redação permitia a prisão de forma cautelar para a deportação, o que difere da previsão legal trazida pela própria da lei de migração em seu artigo 123 que afirma que “Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei.” (BRASIL, 2017).

Ademais, além das diversas arbitrariedades que ferem explicitamente direitos da população migrante, o prazo estabelecido pela portaria para o indivíduo sob quem recai a medida de deportação apresentar a defesa ou deixar o país voluntariamente, mostra-se extremamente insuficiente, sendo ele de quarenta e oito horas a contar da data da notificação.

Cercada por críticas, a portaria 666 foi revogada pelo Ministro da justiça através de uma nova portaria, a de nº770 também de 2019. Poucas alterações

foram realizadas no novo texto normativo, mantiveram-se muitas violações aos direitos fundamentais que deveriam ser garantidos a população migrante.

A classificação de pessoa perigosa foi alterada, retirando a imposição de deportação feita a quem fosse pessoa suspeita e passando o texto a responsabilizar a quem recaem razões sérias que indiquem envolvimento em um dos atos criminosos previstos na redação.

A possibilidade de deportação para quem possuísse envolvimento em torcida com histórico violento, foi removida pela nova portaria. Ademais, o prazo para apresentar defesa ou deixar o país voluntariamente após a notificação sobre a deportação foi aumentado, passando para cinco dias, o que ainda mostra-se ineficaz e insuficiente para uma ampla defesa. Expressões que geraram insatisfação na comunidade civil, como repatriação e deportação sumária foram retiradas da nova redação.

Sabendo que o solicitante de refúgio já encontra-se numa situação de maior vulnerabilidade e está sujeito as mesmas regras que os migrantes que adentram o país, incluindo as de deportação, é válido a observação de que além dos entraves naturais de sua condição, o solicitante necessita ultrapassar também as dificuldades imputadas a ele pelo país que deveria facilitar seu acolhimento.

Em comparação ao instituto em vigor anteriormente, Pereira (2019 p.106) afirma que “A Lei nº 13.445, de 2017, esteve atenta à questão dos direitos humanos do migrante, tentando promover uma política migratória que, ao menos em seu texto, vise efetivar e garantir a proteção de tais direitos”.

No entanto, diante da perspectiva até aqui analisada, é correto assegurar que a nova lei de migração mesmo sendo um marco positivo no tratamento dado aos migrantes, precisa de normas de apoio que não excluam nem mitiguem direitos, para que assim os direitos fundamentais desses indivíduos sejam efetivamente assegurados.

### **3.3 Do reconhecimento do *status* de refugiado ao migrante forçado**

Ao adentrar em solo brasileiro, o migrante que se enquadre na figura estabelecida legalmente para o refugiado, ou seja, esteja procurando proteção por motivos de perseguição religiosa, racial ou em razão de sua nacionalidade,

opiniões políticas, grupo social ou até mesmo por grave violação dos direitos humanos, poderá requerer, mediante as figuras competentes, o reconhecimento de seu estado de refúgio.

Para atender às solicitações referentes ao *status* de refugiado, é necessário um trabalho em conjunto, entre órgãos estatais e entidades da sociedade civil. Quatro organismos estão envolvidos diretamente nesse processo, sendo eles, a polícia federal, o CONARE, o ACNUR e algumas entidades civis que assessoram com questões relacionadas a migração.

O CONARE (Comitê Nacional para Refugiados) é o órgão brasileiro instituído pela lei nº 9.474/1997. Dentre as funções atribuídas ao comitê, pelo artigo 12 do referido ordenamento jurídico, está a de analisar os pedidos de refúgio e declarar reconhecida, em primeira instância, a condição de refugiado ao migrante que solicitou o reconhecimento do *status*, bem como decidir sobre a cessação e a perda dessa condição.

Ademais, outras atribuições pertinentes ao CONARE são a de coordenar e orientar ações relativas à proteção, apoio e assistência jurídica aos refugiados, além de aprovar instruções normativas que esclareçam a execução das leis.

Como órgão de suma importância, o CONARE exerce função primordial no acolhimento do estrangeiro que busca por refúgio no Brasil. O comitê é composto por 07 (sete) representantes, sendo eles, conforme o previsto no artigo 14 da Lei 9.474/97, um membro do Ministério da justiça, o qual será o presidente, um representante do Ministério das Relações Exteriores, seguido por porta-vozes do ministério da saúde, trabalho e da educação e desporto, um de cada, totalizando 5 representantes de ministérios estatais.

As outras duas vagas junto ao CONARE são compostas por um membro do departamento da Polícia Federal e um de uma organização não-governamental, que exerce atividades de assistência e proteção de refugiados no País, que tem sido, desde a criação do órgão, a Cáritas arquidiocesana do Rio de Janeiro ou de São Paulo (SILVA, 2013).

O ACNUR se estabelece, conforme previsão legal, como possuidor do direito a voz e será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, no entanto, não possui direito a voto. Sobre isso, afirma PEREIRA (2019, p.96)

:

[...] por se tratar de uma decisão soberana do Estado brasileiro, não podendo a ONU, na figura do ACNUR, intervir de maneira

impositiva na decisão brasileira, como trata o princípio da “não intervenção”, base da normativa internacional esculpida pela Carta das Nações Unidas.

Desse modo, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados mantém sua opinião, influenciando de forma diferente da dos demais representantes, que, ao se reunirem, resolvem as questões pertinentes, deliberando por maioria simples, tendo o presidente, voto decisivo em caso de empate, conforme especifica o artigo 16 da lei 9.474/97.

As diversas áreas em que atuam os representantes do comitê, ressalta a possibilidade de soluções favoráveis aos refugiados, de forma a integra-los interdisciplinarmente.

Para a concessão do *status* de refugiado, é necessário que o estrangeiro passe por algumas etapas pré-estabelecidas e caso tenha sua solicitação negada em primeiro momento, é cabível apresentar recurso.

Inicialmente esse processo consiste no pedido, feito pelo migrante, à autoridade competente, que neste caso é a Polícia Federal, ao adentrar em território nacional. Nesse momento é lavrado o termo de declaração, contendo os motivos de solicitação da proteção, bem como as circunstâncias de entrada no Brasil e os dados pessoais, com o termo devidamente lavrado, se dá início formalmente ao procedimento de concessão de refúgio.

Após o contato inicial, o solicitante, com o auxílio da Cáritas, deverá prestar declarações e preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, conforme especifica o artigo 19 do estatuto do refugiado. Essa solicitação deve conter informações como identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, tendo em vista que caso seja concedido, o refúgio se estenderá aos familiares que estiverem em solo brasileiro. Além disso, é fundamental que esteja presente no requerimento o relato dos fatos e circunstâncias que respaldam o pedido de refúgio, bem como as provas pertinentes.

Após o recebimento da solicitação, o departamento da Polícia Federal emitirá um protocolo provisório, que irá garantir ao estrangeiro e ao seu grupo familiar presente no Brasil a autorização de estadia até que seja julgado o pedido. Esse protocolo é de suma importância para os passos seguintes que o migrante forçado pretende dar no Brasil, visto que é o documento de identidade do solicitante até o término do processo, sendo através dele que o ministério do

trabalho terá o aval para confeccionar a carteira de trabalho provisória, oferecendo ao esse migrante a possibilidade de trabalhar de forma remunerada legalmente. (PEREIRA, 2019).

Muitas vezes, o primeiro contato, que, pela lei, deveria ser realizado diretamente com a Polícia Federal, não ocorre. Visto que o migrante, em grande parte, por medo de que por alguma irregularidade seja enviado imediatamente para fora das fronteiras brasileiras, ao chegar ao país busca amparo nos centros de acolhida para refugiados, que por sua vez acabam atuando como um intermediador entre a chegada do migrante forçado ao Brasil e a solicitação de refúgio junto ao órgão competente.

Após esse procedimento, é realizada pelo CONARE uma entrevista com o solicitante de refúgio, para que seja analisada a fundamentação do temor da perseguição, bem como o mérito do pedido. Vale ressaltar que o solicitante pode requerer assistência jurídica, para que seja acompanhado durante todos os procedimentos do seu pedido de refúgio, sendo ela concedida de forma totalmente gratuita.

Durante o processo de espera, o solicitante de refúgio pode buscar amparo nos centros de acolhida de atuação estratégica, que possuem como uma das funções facilitar o acesso do estrangeiro a programas de assistência e integração social. Destaque-se que, ainda que possua previsão na nova lei de migração, o acesso a políticas públicas é muito difícil, seja pra o refugiado ou migrante de maneira geral, sem muita acessibilidade do ponto de vista prático (PEREIRA, 2019).

Tendo os procedimentos legais realizados, cabe ao CONARE proferir a decisão, informando se julgou aceitável ou não a solicitação de refúgio, podendo se valer, inclusive, da opinião do parecer de recomendação enviado pelos advogados que atuam no convênio envolvendo a Cáritas, o ACNUR e a Ordem dos Advogados do Brasil.

Se tiver o status de refugiado reconhecido, o solicitante poderá permanecer no Brasil e obter o Registro Nacional de Estrangeiros, bem como uma carteira de trabalho definitiva, usufruindo da proteção do Estado brasileiro e de todos os direitos pertinentes ao estrangeiro em situação regular no Brasil.

Caso a solicitação venha a ser negada, é possível interpor recurso para o Ministro da Justiça, de forma fundamentada, explicando detalhadamente os motivos pelos quais não se concorda com a decisão, no prazo de 15 dias, a

contar do recebimento da notificação, conforme expressa o artigo 29 da Lei 9.474/97.

Nas situações em que a decisão do Ministro da Justiça acompanhar a negativa, encerra-se para o solicitante o processo administrativo de refúgio, estando ele submetido, a partir de então, à lei de estrangeiros, conforme o que versa o artigo 32 do referido ordenamento.

Vale salientar que o procedimento na via administrativa não obsta o requerimento na via judicial, obedecendo a prerrogativa de separação de poderes, prevista no artigo 2º da Constituição Federal. Desse modo, cabe ao solicitante ingressar com o pedido perante a Justiça Federal, uma vez que, a carta magna brasileira prevê no *caput* do seu artigo a efetivação dos direitos fundamentais a estrangeiros. (PEREIRA, 2019).

## **4 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FERRAMENTA PARA EFETIVAR OS DIREITOS FUNDAMENTAIS AOS REFUGIADOS NO BRASIL.**

### **4.1 As dificuldades do recomeço para os refugiados**

A carta magna brasileira estabelece tratamento igualitário entre os brasileiros e os migrantes residentes no país, sendo assim, os refugiados possuem, na teoria, a garantia dos direitos civis básicos estabelecidos na constituição.

No entanto, na prática, ao adentrarem em território nacional, deparam-se com inúmeras dificuldades, desde as mais básicas até as mais complexas para usufruírem de direitos comuns a qualquer cidadão, conforme expressa Moreira (2010, p.123) “O processo de integração sócio-econômica e, muitas vezes, cultural dos refugiados abrigados no país ainda acarreta muitos desafios. Os maiores problemas se referem a emprego, moradia e, notadamente, discriminação”.

Em um primeiro contato, já é possível observar uma barreira que necessita ser ultrapassada pela maioria dos solicitantes de refúgio/refugiados no Brasil, o idioma. Assim como tudo no país de acolhida, a língua, geralmente, também é estranha a sua cultura, o que dificulta o acesso à informação.

Algumas organizações sem relações com o governo passaram a oferecer ensino da língua portuguesa, de forma gratuita, a fim de facilitar a integração social, dentre elas encontram-se a Cáritas arquidiocesana e a fundação Oásis, como exemplos na cidade de São Paulo. Ao Estado falta o posicionamento de forma precisa no que concerne a essa questão, sobre isso relata Fermino (2017, P.202) “Se o Brasil acolhe essas pessoas, não se pode olvidar que a língua é uma importante ferramenta de integração para os que aqui desejam permanecer”.

Refazer a vida em outro país pressupõe a procura por um novo lar. Ao tentar se estabelecer no Brasil, o migrante forçado encontra outro entrave, a dificuldade em conseguir um bom lugar para fixar moradia, devido a algumas barreiras burocráticas.

A necessidade de caução ou de fiador para se firmar um contrato de aluguel mostra-se assustadora e um tanto distante da realidade de quem teve que deixar seu país de origem, muitas vezes às pressas, e se desfez de suas economias durante o percurso até chegar onde visa buscar acolhimento.

Outro fator relevante nessa dificuldade do acesso à moradia se dá pela falta de aceitação do protocolo de refúgio como documento de identificação. A legislação o reconhece como tal, no entanto é comumente ignorado.

Em outra vertente encontram-se os migrantes forçados que também possuem dificuldade de encontrar uma residência, mas por não acharem vagas nos abrigos municipais e estaduais, sem condições de custear um lugar e sem vagas nos abrigos. Assim, muitas famílias acabam se estabelecendo em ocupações, como as do centro de São Paulo ou até mesmo nas ruas. (FERMINO, 2017).

A falta de conhecimento dos agentes públicos sobre os direitos que são prerrogativas dos migrantes forçados torna mais ríspido o contato com o país receptor. Questões como a não obrigatoriedade de pagamento para obtenção de documento de identidade ou a possibilidade da integração dos refugiados nos programas sociais, como bolsa família, por vezes, são desconhecidas pelos agentes que deveriam facilitar a vida de quem já se encontra perdido em um ambiente totalmente diferente, de modo a se tornar uma barreira na aplicação do direito.

Notoriamente, o Brasil vem recebendo nos últimos anos um grande contingente de migrantes que buscam se valer do refúgio no país, fugindo das situações adversas que os fizeram deixar sua pátria. É válido salientar que, diferentemente do imigrante, o refugiado ou solicitante de refúgio geralmente não teve tempo de organizar todos os documentos que iria necessitar, pois encontrase numa situação de fundado temor de perseguição e necessita fugir o quanto antes do seu país de origem em busca de proteção.

Atualmente, muitos dos migrantes forçados que adentram no Brasil possuem um perfil de alta qualificação acadêmica e profissional. No entanto ao tentarem revalidar seus diplomas esbarram em entraves econômicos, pois a maioria das instituições cobra uma taxa para submeter os documentos a uma análise.

Existem, ainda, as dificuldades burocráticas, alimentadas pela falta de conhecimento sobre o tema, visto que muitas instituições dificultam o processo

com a exigência de documentos fora do alcance do refugiado (FERMINO, 2017), ainda que a Lei nº 9.474/97, estabeleça em seu artigo 44, que o reconhecimento de certificados e diplomas deve ser facilitado, afinal é necessário levar em consideração a sua condição. (BRASIL, 1997)

Nos casos em que não há possibilidade de acesso à documentação requerida para a revalidação, o refugiado que desejar reconhecer seu diploma será submetido a uma avaliação, que fica a cargo da universidade responsável, podendo ser uma prova oral, escrita ou outra maneira encontrada para verificar o domínio do solicitante na área pretendida.

Sobre revalidação de diploma, observa Teixeira que (2019, p.3) “a maioria dos refugiados não conseguirão revalidar seus diplomas em curto espaço de tempo, pois é necessário assimilar o idioma, primeiro, para então realizar uma prova em português para medir seus conhecimentos técnicos.”.

O relatório anual da Cátedra Sérgio Vieira de Melo em parceria com a ACNUR, divulgou que foram revalidados 76 diplomas no ano da pesquisa, pelas instituições de ensino superior vinculadas à Cátedra (CSV; ACNUR, 2020, P.15). Um avanço se comparado aos anos anteriores, mas ainda muito aquém do necessário.

Mesmo após a revalidação do diploma em território nacional, o solicitante que precisar de um registro mediante algum conselho de representação de profissões, se vê em uma condição desfavorável, pois o processo mostra-se mais demorado para o migrante se comparado com o tempo de espera de um brasileiro nato. (FERMINO, 2017). Mais uma vez, a falta de conhecimento sobre a realidade migratória e a não observância da lei destinada aos refugiados submete-os a situações de desigualdade.

Sobretudo nos primeiros meses de estadia no país receptor, enquanto esperam o reconhecimento do seu diploma, a obtenção do registro ou após simplesmente não conseguirem ou até mesmo por não terem uma qualificação profissional, o migrante forçado necessita de um meio de se sustentar, aí se instaura um dos grandes problemas enfrentados por eles, a busca por um trabalho digno. Teixeira (2019, p.2) faz a seguinte afirmação “Ocorre que entre o emprego adequado à sua qualificação, a renda almejada e o desemprego, há o subemprego”.

É fato que ao refugiado ou migrante são assegurados pela legislação que possuem os mesmos direitos trabalhistas empregados aos brasileiros, como por

exemplo, carteira de trabalho, férias, horas extras, décimo terceiro salário e etc. Todavia, ao se deparar com um novo idioma, uma nova cultura, atrelado a necessidade de sobreviver, muitos se submetem a condições de trabalho desumanas, sem o mínimo respeito aos direitos trabalhistas. (FERMINO, 2017).

Com todas as dificuldades enfrentadas, é difícil se desvincular do ciclo vicioso das más condições de trabalho por medo, por exemplo, de não alcançar nada melhor e o mercado permanece se valendo da situação em benefício próprio.

Além dos fatores já citados que se mostram como empecilho para um efetivo acolhimento do migrante forçado na sociedade brasileira, é válido citar que questões relacionadas à xenofobia e preconceito costumam estar presentes, afetando diretamente o seu cotidiano no país em que ele adentrou em busca de proteção.

Muito embora a população do Brasil seja composta por grande miscigenação e tenha sofrido influência dos muitos ciclos migratórios ao longo dos anos, isso não impede que haja um preconceito velado e por vezes de forma notória, sobretudo se o migrante for preto, pobre e esteja em uma situação de extrema vulnerabilidade social (SILVA; FERNANDES, 2017), como é o caso de muitos solicitantes de refúgio., 2017), como é o caso de muitos solicitantes de refúgio.

O Brasil, ao se comprometer com a proteção aos refugiados e a garantia de seus direitos, se coloca na posição de assegurar o bem-estar de quem precisou abandonar forçadamente seu país. Infelizmente, como apontado, não é o que ocorre, o Estado vem desempenhando o papel de acolher, no sentido de deixar que suas fronteiras sejam cruzadas, no entanto mostra-se falho no que diz respeito a integrar o migrante forçado a sociedade brasileira, visto que inúmeras são as dificuldades encontradas.

A bagagem de experiências trazidas pelos refugiados precisa ser aproveitada e não jogada às margens da sociedade. Sendo assim, compete, a partir da constatação do problema, buscar as maneiras cabíveis e eficazes para facilitar esse processo de troca, que se mostra benéfica para ambos os lados, podendo o Brasil se beneficiar, por exemplo, de profissionais qualificados dentre os refugiados em áreas em que, muitas vezes, não há qualificados nacionais suficientes para suprir a demanda do mercado interno.

#### **4.2 A essência das políticas públicas e a sua importância para a promoção dos direitos fundamentais**

Numa sociedade nutrida pela democracia, onde a população atribui aos seus representantes eleitos a função de solucionar os problemas da comunidade, muito se ouve falar em políticas públicas.

Com o passar dos anos, o papel do Estado para com a sociedade sofreu transformações significativas, seus principais objetivos foram diversificados. Além de manter a segurança pública e assegurar a defesa do país em casos de ataques de inimigos externos, funções comumente atribuídas por décadas, atualmente muito se fala na promoção do bem estar social, como sendo função prioritária do Estado.

Na realidade, no final do século XVIII, o Estado deixou de ser absolutista para ser liberal, onde se exigia um não agir do ente público. Todavia, com a consagração do estado do Bem-Estar social e a conquista dos direitos fundamentais de 2<sup>a</sup> dimensão, a partir do início do século XX, dentre os quais os direitos sociais, que na Constituição de 88 estão elencados, sobretudo, no seu art. 6º, constituiu-se como objetivo precípua do Estado o bem comum, cuja concretização se dá por meio da promoção de políticas públicas para efetivar os direitos fundamentais sociais.

Sabendo que uma sociedade é composta por diversas camadas, onde subsistem cidadãos dos mais diversos níveis sociais, raça, cor, sexo, gênero, grau de escolaridade, religião, e baseando-se, ainda, nos princípios democráticos, as políticas públicas vêm como uma maneira de atender as necessidades enfrentadas por todos.

O Estado se reveste da obrigação de garantir, por meio de suas ações, segurança à população. Nesse sentido, têm-se as políticas públicas como aliadas para efetivar direitos, muitas vezes solucionando um problema incrustado na sociedade, de forma a garantir o bem estar social do todo.

Um conceito que ilustra bem e de forma simples e objetiva o que é uma política pública é o trazido por Secchi (2013, p. 2), pelo qual “Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público.”

Sendo assim, a partir do momento em que a sociedade se encontra com um problema específico, que afeta determinado setor ou grupo social e que necessita de solução, o Estado, a nível nacional, estadual ou municipal, pode se valer de uma política de caráter público para que haja a resolução deste.

Para Secchi (2013, p. 34) “Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”. Desse modo, a política pública surge como ferramenta, uma resposta dada pelo Estado, em busca de solucionar as necessidades coletivas, visando chegar à realidade considerada ideal, onde inexiste o problema que assola a comunidade.

Para que haja uma implementação eficaz das políticas de caráter público, é necessário identificar os responsáveis por idealizá-las. Assim, como principal figura têm-se duas espécies de atores, os estatais e os privados. Os que atuam como atores estatais são os representantes eleitos democraticamente pela população, que exercem a função pública por um período de tempo pré-estabelecido, sendo eles o poder legislativo, que as define, e o poder executivo, que as coloca em prática. Os servidores públicos também possuem sua cota de participação, visto que, a eles cabe conceder as informações necessárias para a idealização das políticas públicas, ou seja, são responsáveis pela parte burocrática do processo. (CALDAS, 2008).

Em outra perspectiva, encontram-se os atores privados. Ainda que a ideia popular seja de que as políticas públicas são prerrogativa do Estado, é possível contribuir para sua implementação sem que haja um vínculo direto com a administração estatal, valendo-se de demandas apresentadas pela sociedade civil para estabelecê-las.

Nesse viés, respondendo às necessidades sociais, o Estado busca desenvolver programas e ações que visem assegurar a equidade e proporcionar uma solução para quem encontra-se na posição de desfavorecimento. Existem algumas formas de operacionalizar as políticas públicas para que seja possível solucionar o problema público, a mais conhecida são as leis, que estabelecem diretrizes para resolução do impasse, no entanto, outros instrumentos podem ser utilizados.

Como outras formas de fazer políticas públicas, encontram-se alguns exemplos que passam despercebidos pela sociedade. As campanhas, idealizadas para induzir o cidadão a realizar ou não determinado ato, de modo a suprir a necessidade social, mostra-se como uma dessas formas.

Outros instrumentos utilizados para efetivar as políticas públicas são a aplicação de multas, taxas e impostos, as premiações oferecidas para incentivar boas condutas ou as obras realizadas para solucionar problemas de infraestrutura. Todas essas maneiras possuem um ponto em comum, visam à resolução de um problema que afeta diretamente a sociedade.

Sabe-se que é possível se valer de vários instrumentos para operacionalizar uma política pública eficaz, mas, para isso é necessário que as ações e programas sejam muito bem estruturados e funcionais, de modo que haja êxito na reprodução do projeto. Sendo assim, é importante observar o ciclo das políticas públicas, que se trata de um esquema lógico que visa solucionar, ao fim de suas etapas, o problema social.

Em um contexto de sociedade, onde a demanda de problemas é extensa, torna-se inviável para o poder público concentrar sua atenção de forma a resolver todos os problemas verificados. Por esse motivo, a primeira fase para implementação de uma política pública é a formação da agenda, onde se estabelece quais temas serão tratados como prioridades e consequentemente quais serão colocados em segundo plano.

Para eleger o tema que possui relevância para ser tratado, observa-se a existência de um problema concreto, que seja considerado como um problema público, pois vale ressaltar que nem todo problema social, ainda que afete um grande número de pessoas, é considerado de caráter público. Isso porque, esse *status* é definido levando em consideração o contexto social em que se encontra inserida a comunidade, sendo adquirido a partir do momento que é entendido como tal por alguma instituição que integre o governo. (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011).

Após o momento de identificação do problema a ser tratado, inicia-se a fase de formulação das políticas. Nesse passo, dá-se início ao diagnóstico das causas do estorvo bem como se consideram as possíveis soluções para ele. (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011).

Os objetivos, os programas a serem desenvolvidos e as metas que pretendem ser alcançadas, são expostas e discutidas, a fim de identificar a melhor proposta de ação. Sendo assim, leva-se em consideração a posição adotada pelo grupo social, bem como a opinião técnica da administração pública, inclusive no que concerne aos recursos à disposição para a implementação da solução.

Agora, sabendo do problema e das maneiras existentes para tratá-lo, já que existem diversas formas de atacar o mesmo obstáculo, instaura-se o momento da tomada de decisões. Nessa fase, primeiro será definida a maneira que irá ocorrer o processo de tomada de decisão, ou seja, quais os procedimentos serão seguidos para chegar à decisão por uma determinada proposta.

Após definido o procedimento, uma das soluções apresentadas será instituída como a maneira a ser adotada para solucionar a situação, sendo escolhida a que possuir uma maior certeza técnica de eficácia no combate ao problema. (FONSECA; FILHO, 2019).

Depois de passar pelas fases anteriores, chega-se ao momento da implementação, onde as escolhas serão transformadas em atos práticos. As ideias e os recursos serão aplicados no prazo determinado para garantir que se enfrente o problema público. O corpo administrativo será o responsável por executar a política, e a ele fica incumbido o monitoramento, a aplicação e o controle da ação. (CALDAS, 2008).

Em muitos casos, as decisões tomadas e implementadas mostram-se politicamente acertadas, além de adequadas para a resolução do problema. No entanto, levando em consideração a complexidade da realidade, alguns desdobramentos não podem ser previstos, o que afeta os resultados de formas não esperadas. Em outros casos, além do fator surpresa, pode existir uma má implementação do projeto, o que afeta diretamente a possibilidade de resolução do problema por meio dessa ação (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011).

Por fim, encerrando o ciclo das políticas públicas, tem-se o processo de avaliação. Neste momento, que pode ser realizado em outras fases da instauração e não necessariamente ao final, tem-se um dos passos mais significativos para esse instrumento de resolução de problemas, isso porque, a partir da avaliação é possível identificar o impacto decorrente da ação governamental.

Os objetivos, a eficácia, a eficiência, a relevância, o desempenho e outros fatores das ações desenvolvidas são verificados e servem como norte para os atores públicos estabelecerem padrões do que funciona, ou não, para solucionar determinados conflitos.

Tendo em vista que as políticas públicas surgem como ferramentas para solucionar problemas que possuem um *status* de público, a sua implementação

possui ligação direta com a promoção dos direitos fundamentais a quem se encontra sem poder gozá-los.

Todo cidadão possui plenos direitos garantidos pela Constituição, de aplicabilidade direta e imediata. No entanto, na prática, muitos grupos sociais se encontram distantes da teoria, não tendo seus direitos fundamentais respeitados, o que se mostra como uma afronta à dignidade humana e ao Estado de Direito e do Bem-estar social. Sendo assim, tem-se um problema de caráter público, que necessita de solução e precisa ser encarado como prioridade, podendo as políticas públicas serem utilizadas pelo Estado como forma de promovê-los e efetivá-los.

#### **4.3 As políticas públicas promovidas pelo Brasil para os migrantes forçados**

O refúgio revela-se como instrumento de sobrevivência para um grande contingente de pessoas ao redor do mundo, tendo em vista a impossibilidade de permanência nos seus países de origem por razões que afetam diretamente o direito inviolável do indivíduo à vida. Sendo assim, se faz necessário questionar se o país receptor assegura, através de suas ações, os direitos aos migrantes forçados que ele diz acolher, principalmente frente ao aumento exponencial dessa população nos últimos anos.

As políticas públicas são uma importante ferramenta à disposição do Estado para assegurar a garantia de direitos fundamentais aos migrantes forçados, tendo em vista que grande parte das situações desafiadoras vivenciadas por eles podem ser caracterizadas como um problema público.

Em território nacional, algumas ações foram adotadas ao longo dos anos, de modo a auxiliar a integração do refugiado, ainda que, de uma perspectiva realista, sejam mais uma resposta aos episódios inevitáveis da situação migratória do país do que uma política de intervenção bem estruturada e efetivamente acolhedora.

No Brasil, nota-se a existência, além das garantias constitucionais previstas a todos, sem distinção, trazidas pela CF/88, de políticas públicas em forma de previsões legais voltadas especificamente para o tema dos refugiados,

como a lei 9.474/97 e a “nova” lei de migração, que é aplicada ao tema do refúgio, no que couber. Muito embora a legislação pertinente seja de suma importância, a necessidade da prática de ações que efetivem os direitos dos refugiados e auxiliem na integração social desses indivíduos precisam de fomento e de maior visibilidade.

Dentre muitos fatores, questões voltadas para a saúde, educação e moradia necessitam de uma atenção especial quando se encontra em uma situação de vulnerabilidade e está se estabelecendo em um novo país. Observando essa necessidade, em 2017, foi lançada pelo Ministério da Saúde a Portaria de nº 3.565, que instituiu o Grupo de Trabalho pela saúde do estrangeiro, que tem por finalidade a organização das ações e dos serviços públicos de saúde oferecidos aos imigrantes, refugiados, residentes fronteiriços e visitantes por meio de discussão e propostas de estratégias (Brasil, 2017).

Sobretudo pelo momento que o mundo e o Brasil estão vivendo, com a pandemia do COVID-19, as ações de saúde ganham fundamental importância para efetivação de uma vida minimamente digna ao refugiado no país receptor. Desse modo, todos os solicitantes de refúgio e residentes provisórios têm direito de acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS), inclusive portando o cartão SUS.

Inclusive, por conta da crise pandêmica atravessada, o refugiado e o migrante desempregado ou em exercício de trabalho informal podem solicitar o auxílio emergencial.

Algumas políticas adotadas por governantes merecem destaque: a estratégia de interiorização, coordenada pelo governo federal, é uma delas. Refere-se a um dos pilares da Operação de Acolhida, que visa assistir de forma emergencial os venezuelanos que adentraram o Brasil e estão concentrados no estado de Roraima ou na cidade de Manaus, por meio da realocação, de modo voluntário, para municípios brasileiros que ofereçam melhores condições de integração social a quem se encontra regularizado como refugiado ou com solicitação de refúgio em andamento. (ESMPU; ACNUR, 2020).

Foram estabelecidas algumas modalidades de interiorização das quais o migrante forçado pode se valer, sendo elas, abrigo, onde são acolhidos por abrigos públicos ou da sociedade civil; reunião familiar e reunião social, onde a acolhida fica por conta da família e amigos, respectivamente, e por fim, a interiorização por trabalho, onde o migrante viaja com vaga de emprego já sinalizada, pois foi selecionado previamente por uma empresa que necessita de

seus serviços. Segundo dados divulgados pelo ACNUR, até abril de 2021, mais de 50.000 mil pessoas haviam sido interiorizadas por esse processo (ACNUR; OIM, 2021, online).

Ademais, dados do ACNUR Brasil apontam que os Municípios de Manaus, Curitiba e São Paulo, somados, já receberam mais de 11 mil refugiados e migrantes venezuelanos através dessa estratégia de interiorização (ACNUR; OIM, 2021, online). Também, por conta da referida estratégia, concernente a Operação Acolhida, com início em 2018, realiza-se um processo de proteção e mapeamento do perfil do refugiado, a fim de que se promova o adequado acolhimento e assistência emergencial para sua sobrevivência de forma mais integrada e eficaz nas cidades destino.

Além da atuação do governo federal, é possível observar algumas atividades desempenhadas por governos estaduais e municipais frente ao tema do refúgio. O município de São Paulo sancionou, em 2016, a lei de nº 16.478, que instituiu uma política municipal para a população imigrante, sendo considerado como tal todos que se deslocaram de seu lugar de residência habitual em outro país para o Brasil, incluindo as pessoas em situação de refúgio, conforme o previsto no parágrafo único do artigo 1º da referida lei.

O acesso igualitário a serviços públicos e a facilitação para aquisição de documentos são algumas das benesses trazidas pela legislação supramencionada, além da formação de profissionais para o trabalho continuado com os imigrantes e a contratação de agentes imigrantes, de modo a assegurar acolhimento correto e proteção a essa população.

O governo do Estado de São Paulo também efetuou a criação da Casa de Passagem Terra Nova, localizada na capital, onde são oferecidas 50 vagas para acomodar a população migrante. São oferecidos serviços de apoio jurídico e social, atividades ocupacionais e culturais, além de promoverem aulas que visam o ensino da língua portuguesa e encaminhamento para a rede de políticas públicas, para que haja uma recepção mais humanizada e eficaz a quem está em situação de vulnerabilidade (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019).

O Estado do Rio Grande do Sul possui o Comitê Gaúcho de Atenção para Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas (COMIRAT), instituído pelo decreto de nº 49.729, de 2012. O referido comitê busca o fortalecimento das políticas públicas, bem como a produção de conhecimento e

planos de ação para promover o respeito e a garantia aos direitos humanos desse grupo.

Ainda no Estado gaúcho, é possível encontrar o Decreto nº 18.815 de 2014, que instituiu o Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas, sendo esse coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos da prefeitura de Porto Alegre com o apoio de instituições e organizações da sociedade civil como a Cátedra Sergio Vieira de Mello, PUC-RS, UFRGS e Cáritas-RS, sob a égide da proteção e garantia de direitos, bem como o devido acolhimento dessa população (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019).

É possível vislumbrar que muitos lugares não possuem políticas públicas específicas voltadas para os migrantes forçados, como é o caso do Distrito Federal. A capital do país deixa o acolhimento por conta dos órgãos de assistência social já existentes, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e a Central de Vagas de Acolhimento e Atendimento Emergencial (UNISUAS), além, é claro, das embaixadas e da Polícia Federal, contando ainda com o suporte de entidades da sociedade civil (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019).

A situação torna-se aparentemente mais complicada quando se nota que estados fronteiriços como Amapá, Roraima e Acre, também não possuem políticas públicas específicas para essa população. Muito embora sejam a porta de entrada para a maioria dos refugiados e solicitantes de refúgio que estão no Brasil atualmente, em decorrência da crise humanitária do país vizinho, a Venezuela, não se percebe esforços governamentais através de políticas públicas para integrar essa população a esses Estados.

O que se vê é uma tentativa de afastar o problema iminente, de modo que outro Estado se responsabilize pela questão. Em contraponto, se tem a inevitável primícia de que, de forma unilateral, esses Estados não se encontram em condições de atender a demanda de migrantes que rompem suas fronteiras (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019).

A falta de centralização nos esforços para garantir a inclusão social e assegurar os direitos fundamentais dos refugiados e solicitantes de refúgio mostra-se como um dos principais impasses no avanço do Brasil enquanto país que recebe os migrantes forçados. Isso porque, como se pode observar, os esforços e ações para colocar em prática a integração à sociedade brasileira

desse grupo são mínimos, além de descentralizados no território nacional, não figurando tratamentos padronizados e eficazes a todos.

Sobre isso explana Barbosa (2015, p.20) “Podemos atribuir ainda à falta de políticas públicas voltadas aos refugiados no Brasil a inexistência de coordenação entre os membros envolvidos nesse trabalho.”.

Na falta de ações governamentais propriamente voltadas para facilitar a vida dos refugiados e solicitantes de refúgio, as organizações da sociedade civil carregam um papel de extrema importância na promoção dos direitos fundamentais a esse grupo, conforme afirma Moreira (2014, p.93) “As iniciativas voltadas para a integração dos refugiados no Brasil são levadas a cabo preponderantemente pela sociedade civil”. Isso porque, grande parte das ações ocorre com o seu apoio ou partem de sua iniciativa.

Entidades como o Centro de Acolhida a Refugiados (Caritas Brasil); o Instituto Migrações e Direitos Humanos; a Cátedra Sergio Vieira de Melo; a casa do Imigrante, em São Paulo; a ONG Abraço Cultural; o Instituto de Reintegração do Refugiado; o projeto Vidas Refugiadas, dentre outras, são exemplos de organizações que trabalham para prestar assistência, em diversas áreas, a esse grupo que se encontra em situação de vulnerabilidade e suprir a falta de ações por parte do Estado.

Como pontua Barbosa (2015, p.22) pode-se ressaltar o seguinte:

De uma forma geral, o Brasil mostra-se como um país promissor em sua capacidade de receber refugiados, contudo é notória a deficiência do país na elaboração e aplicação das políticas públicas voltadas aos imigrantes forçados. Seja por entraves burocráticos no processo de tomada de decisão, seja por pouco engajamento das partes envolvidas na elaboração de tais políticas. Diagnosticou-se uma preocupação maior do Estado Brasileiro de classificar e admitir os refugiados do que em integrá-los a comunidade local.

Nessa perspectiva, é válido salientar as considerações trazidas pelo relatório “perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil” do ACNUR. Chegou-se à conclusão de que, mesmo com todos os desafios encontrados por quem vem em busca de refúgio, o Brasil ainda se mantém para os refugiados como uma opção, difícil, mas viável, para se estabelecerem, existindo a esperança na capacidade de adaptação e ascensão social no país.

Além do mais, se mostrou a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas para a facilitação da vida do migrante forçado, de modo a efetivar a promoção dos direitos fundamentais previstos a eles para que reconstruam suas vidas com dignidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto no presente trabalho, nota-se que o direito dos refugiados se consolidou no cenário internacional ao longo de décadas de migrações forçadas. Os conflitos da humanidade sempre obrigaram pessoas a se deslocarem dos seus lares em busca de maior segurança, no entanto, as duas grandes guerras e as consequências trazidas por elas para os países foram pontos cruciais para o estabelecimento de direitos a essa população migrante.

As mudanças nas bases territoriais da Europa após o fim da primeira guerra mundial, bem como os conflitos que a sucederam, trouxeram a vista um grande contingente de indivíduos desnaturalizados, que não viam outra opção que não fosse migrar em busca de um Estado que lhe oferecesse proteção.

Mesmo com essa movimentação ocasionada no globo pelo pós primeira guerra, o principal marco para se estabelecer internacionalmente direitos as pessoas que migram forçadamente, se deu com o advento da segunda guerra mundial. O número de pessoas que se deslocavam fugindo da implementação do regime nazista era um fenômeno nunca antes experimentado na comunidade internacional.

Perante essa situação retromencionada, a comunidade internacional se viu na obrigação de definir juridicamente o instituto do refúgio. Foi estabelecido internacionalmente, por meio da convenção de Genebra de 1951, as condições de proteção para quem se deslocava em decorrência dos acontecimentos na Europa daquele período, estando com a vida e liberdade em perigo por razão da sua crença, religião ou raça.

Além disso, outro passo importante foi o início das atividades do ACNUR, no mesmo ano, órgão criado visando proteger e buscar soluções efetivas para o problema dos refugiados ao redor do mundo, permanecendo ativo até os dias atuais.

A definição de refúgio foi ampliada pelo protocolo de 1967, que exclui a limitação temporal, que considerava como refugiado apenas os indivíduos que se deslocaram em decorrência dos acontecimentos na Europa anteriores a 1951, a segunda grande guerra.

Em seguida, a declaração de Cartagena, de 1984, trouxe amplitude para o rol de situações que asseguravam o direito ao refúgio, recomendando a

inserção de todos que se encontrassem em fuga de seu país por ter tido a vida, a liberdade ou a segurança ameaçada por conta da violência, conflitos internos, violação dos direitos humanos ou hipóteses de grave perturbação da ordem pública.

Com base nos parâmetros estabelecidos internacionalmente para a concessão de refúgio, o Brasil, definiu em seu estatuto dos refugiados, a Lei 9.474, o conceito que aponta quem será reconhecido como tal. Segundo a legislação, esse reconhecimento se dará aos indivíduos que se desloquem involuntariamente em decorrência de fundados temores de perseguição, sejam eles por motivos de raça, religião, opinião política, nacionalidade ou grupo social, além de assegurar esse direito a quem deixou o seu país por grave e generalizada violação dos direitos humanos.

considerando o conceito previsto legalmente, é possível diferenciar o refúgio de outros institutos de migração, essa diferenciação se faz importante tendo em vista que as normas e condições aplicadas, em grande parte, são diferentes. No entanto, a premissa de proteção aos direitos humanos se aplica a todos, pela inerente condição do indivíduo ser humano.

Resguardar e garantir os direitos humanos aos migrantes forçados pressupõe dever do Estado. Isso porque, além de ser signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Brasil, positiva em sua Carta Magna, os direitos inerentes à pessoa humana por meio da garantia dos direitos reconhecidos como fundamentais. O direito de migrar e se beneficiar do refúgio foi materializado pela referida declaração como sendo um dos direitos inerentes à condição humana, visto que visa a proteção da vida desses indivíduos.

Sendo assim e sabendo que aos migrantes é assegurado a garantia dos direitos fundamentais pelo ordenamento jurídico pátrio, aos refugiados e solicitantes de refúgio, que são migrantes em busca de acolhida no país, se estende a previsão de garantia, por parte do Estado, ainda que na prática as coisas venham se mostrando mais complicadas.

Tendo em vista que é inegável que são assegurados direitos e garantias fundamentais, visando a proteção da vida com dignidade, aos refugiados e solicitantes de refúgio, legislações que tratasse sobre migrações, em especial as forçadas, precisavam entrar no ordenamento jurídico brasileiro. Além do já referido estatuto dos refugiados, o Brasil, instituiu a conhecida como nova lei de

migração, esta revogou o ultrapassado estatuto do estrangeiro e seus conceitos discriminatórios.

A nova lei de migração, trata de maneira geral sobre a política migratória brasileira, sendo aplicada, no que couber, aos migrantes forçados e posta em prática em conjunto com o estatuto dos refugiados, nos assuntos que for pertinente. Apesar de ter surgido e sido implementada como uma proposta inovadora, o novo regulamento sobre migração, encontra alguns entraves legais que dificultam a sua execução de forma mais humanizada, como se esperava.

O decreto que de número 9.199 que regulamenta a nova lei trouxe dificuldades, por meio de uma excessiva burocracia, para a aplicação de um ordenamento considerado promissor. Além dele, as portarias publicadas pelo ministério da justiça e segurança pública, como a de nº 666, revogada pela portaria de número 770, a qual não trouxe muitas alterações no texto anterior, disponde sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa, apresenta-se manifestamente contrária a pretensão de proteção humanitária trazida pela redação da Nova Lei de Migração.

O indivíduo que busca se valer da proteção brasileira, assim que adentrar em território nacional pode requerer, junto as autoridades competentes o reconhecimento do seu estado de refúgio. Para isso, se faz necessário um trabalho em conjunto, entre órgãos estatais e entidades da sociedade civil, quatro organismos estão envolvidos diretamente nesse processo, sendo eles, a polícia federal, o CONARE, o ACNUR e algumas entidades civis que assessoram com questões relacionadas à migração.

Após todo o processo, que por vezes é demorado, se tiver o status de refugiado reconhecido, o solicitante poderá permanecer no Brasil e obter o Registro Nacional de Estrangeiros, bem como uma carteira de trabalho definitiva, usufruindo da proteção do Estado brasileiro e de todos os direitos pertinentes ao migrante em situação regular no Brasil. Mas, enquanto isso não ocorre os muitos são os confrontos que esse indivíduo precisa encarar e por vezes, até mesmo depois, visto que a legislação, em razão de suas inconstâncias, não assegura plenos direitos.

São notórias as muitas dificuldades dos migrantes forçados por sua condição de necessitar do refúgio, visto que essa se apresenta em meio a ferrenhas adversidades. Além dos obstáculos naturais que enfrenta por essa

condição, é necessário que este ultrapasse também os entraves que lhe se são impostos pelo país de acolhida, como é o caso das arbitrariedades trazidas pela referida portaria, tendo em vista que sua redação também se aplica a esse grupo de migrantes.

Recomeçar é desafiador em qualquer circunstância, mas ter que se reinventar em um país desconhecido, fugindo de sua pátria para ter sua vida preservada, mostra-se uma missão ainda mais árdua. Ao adentrarem no Brasil, migrantes forçadas das mais diversas nacionalidades se deparam com inúmeras dificuldades, desde as mais básicas até as mais complexas para usufruírem de direitos comuns a qualquer cidadão, mesmo com as previsões legais visando assegurar direitos.

O primeiro dos desafios para o indivíduo de outra nacionalidade, é o idioma, a dificuldade de comunicação na língua do país de acolhida vem puxando os demais problemas a serem enfrentados. Questões relacionadas a moradia, emprego e claro, discriminação, fazem parte das primeiras barreiras que precisam ser ultrapassadas para um recomeço com dignidade.

A busca pelo novo lar, para se estabelecer no país de refúgio, vem cercada de entraves, como a burocracia para firmar o contrato de aluguel, a necessidade de caução, fiador ou até mesmo a não aceitação do protocolo de refúgio como documento de identificação são alguns. Para os que não possuem condições de custear uma moradia os desafios são maiores, a falta de vaga em abrigos obriga muitos a se estabelecerem em ocupações ou até mesmo nas ruas.

Para além da moradia, a necessidade de um emprego, para se manter por meio do seu salário com dignidade, é outro grande problema. Alguns não encontram vagas por serem considerados desqualificados para o mercado, notoriamente a discriminação por estar em situação de refúgio está presente.

Outros, mesmo possuindo alta qualificação acadêmica e profissional em seus países de origem, esbarram nas burocracias para terem seu diploma revalidado. Essa situação, facilita a submissão a trabalhos em condições desumanas, sem a mínima observância aos direitos trabalhistas.

A falta de profissionais bem instruídos para lidar com a situação dos que buscam por refúgio no Brasil, com a sensibilidade que a questão requer, torna o processo ainda mais desafiador. O Estado, enquanto segurador de direitos

precisa se valer dos meios a sua disposição para tentar garantir um recomeço com a dignidade necessária.

As políticas públicas são instrumentos à disposição do Estado para solucionar problemas de caráter público. Se a necessidade de garantia aos direitos básicos a uma população não se mostrar como tal problema, os conceitos acerca do tema necessitam de revisão. Sendo assim, tendo ciência de que garantir direitos aos migrantes forçados é dever do Estado, utilizar-se de políticas públicas para que isso ocorra é um caminho que necessita ser percorrido.

Sabendo que instrumentos normativos também são formas de operacionalizar as políticas públicas e que o Brasil possui alguns, resta entender que, embora legislação pertinentes sobre o assunto sejam de suma importância, atualmente necessita-se da prática de ações que efetivem os direitos dos refugiados e auxiliem na integração social desses indivíduos precisam de fomento e de maior visibilidade.

O Estado brasileiro possui alguns exemplos de políticas que visam diminuir os impactos negativos causados pela falta proteção eficaz aos migrantes forçados, no entanto, as mesmas são descentralizadas, inexistindo políticas que atendam a esse grupo de forma igualitária em todo território nacional.

No mais, boa parte das ações que visam facilitar ficam a cargo de organizações da sociedade civil que desempenham um papel de suma importância na prática da integração a sociedade brasileira, seja junto ao Estado ou seja de forma particular.

Desta feita, é possível vislumbrar que, o Brasil ainda se mantém para os refugiados como uma opção, difícil, mas viável para se estabelecerem, existe a esperança na capacidade de adaptação e ascensão social no país. Ainda que as dificuldades sejam numerosas, ao constatar-se uma legislação pertinente voltada para o tema do refúgio no ordenamento pátrio se mantém o alento de que, mesmo a lento passo, o país consiga chegar em um nível em que garanta, de forma eficaz, os direitos fundamentais aos migrantes forçados.

Valer-se de políticas públicas bem pensadas e implementadas voltadas para esse viés, apresenta-se como uma alternativa mais que certeira para o Estado, que possui como dever, resguardar e garantir efetivamente os direitos fundamentais aos migrantes forçados.

## REFERÊNCIAS

ACNUR- Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados; OIM- Organização Internacional para as Migrações. Estratégia de interiorização (2021). Disponível em:<http://aplicacoes.mds.gov.br/snaps/painel-interiorizacao/>. Acesso em: 6 abr. 2021

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS- ACNUR. **Coming Together For Refugee Education.** Genebra, 3 set. 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5f4f9a2b4>. Acesso em: 6 out. 2020.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

BARBOSA, Raul Felix. Reassentamento solidário e políticas públicas para refugiados no Brasil. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 17-23, jul./dez. 2015. Disponível em:<file:///C:/Users/comer/Downloads/3398-16898-1-PB.pdf>. Acesso em: 03 maio 2021.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **A Lei Brasileira de Refúgio:** Sua história In: Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (Org.) 1. ed. Brasília, ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 10-21.

BORGES, Luciene Martins-; JIBRIN, Marcio; BARROS, Allyne Fernandes Oliveira. Clínica Intercultural: a escuta da diferença. **Contextos Clínicos**, v. 8, n. 2, p. 186-192, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/cclin/v8n2/v8n2a08.pdf>. Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.474 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/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm). Acesso em: 5 out. 2020.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. **Decreto de nº 50.215 de 1961.** Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50215-28-janeiro-1961-389887-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 5 out. 2020.

**BRASIL. Lei nº 6.815 de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm). Acesso em: 10 nov. 2020.

**BRASIL. Lei de nº 13.445 de 2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 30 nov. 2020.

**BRASIL.** Percursos, percalços e perspectivas: a jornada do projeto Atuação em Rede: capacitação dos atores envolvidos no acolhimento, na integração e na interiorização de refugiados e migrantes no Brasil. Escola Superior do Ministério Público da União e Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Org.). Brasília: ESMPU, ACNUR, 2020. Disponível em:<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/02/Percusos-percal%C3%A7os-e-perspectivas-Online-V2.pdf>. Acesso em: 28 mar 2021.

**BRASIL. Lei nº 16.478 de 2016.** Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. Disponível em:<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16478-de-08-de-julho-de-2016>. Acesso: 01 maio 2021.

**BRASIL. Portaria nº 3.565 DE 2017.** Disponível em:  
[https://www.in.gov.br/materia-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1392316/do1-2017-12-27-portaria-n-3-565-de-22-de-dezembro-de-2017-1392312](https://www.in.gov.br/materia-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1392316/do1-2017-12-27-portaria-n-3-565-de-22-de-dezembro-de-2017-1392312). Acesso em: 7 maio 2021.

**BRASIL. Decreto nº 49.729 de 2012.** Institui o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul – COMIRAT/RS. Disponível em:  
<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2049.729.pdf>. Acesso em: 15 abr 2021.

**BRASIL. Decreto nº 18.815 de 2014.** Institui o comitê municipal de atenção aos imigrantes, refugiados, apátridas e vítimas do tráfico de pessoas no município de porto alegre e revoga o decreto nº 13.717, de 8 de maio de 2002. Disponível em:<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2014/1881/18815/decreto-n-18815-2014-institui-o-comite-municipal-de-atencao-aos-imigrantes-refugiados-apatriadas-e-vitimas-do-trafico>

de-pessoas-no-municipio-de-porto-alegre-e-revoga-o-decreto-n-13717-de-8-de-maio-de-2002. Acesso em: 10 abr. 2021.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (Coord.). **Políticas Públicas:** conceitos e práticas. Belo Horizonte: Sebrae, 2008.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais.** [s.d.].disponível em:[file:///C:/Users/comer/Downloads/joao\\_trindadade\\_\\_teoria\\_geral\\_dos\\_direitos\\_undamentais.pdf](file:///C:/Users/comer/Downloads/joao_trindadade__teoria_geral_dos_direitos_undamentais.pdf). Acesso em: 30 abr. 2021.

CLARO, Carolina de Abreu Batista; **Do estatuto do estrangeiro à lei de migração- avanços e expectativas.** Boletim de Economia e Política Internacional, Brasília, 2020, p. 41-53. Disponível em:  
[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_internacional/200305\\_bepi\\_26.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/200305_bepi_26.pdf). Acesso em: 25 nov. 2020.

CSVM-Cátedra Sérgio Vieira de Mello. Relatório Anual 2020. ACNUR – Alto comissariado das nações unidas para refugiados. Disponível em:<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/09/Relat%C3%B3rio-Anual-CSVM-2020.pdf>. Acesso em: 04 maio 2021.

CSVM-Cátedra Sérgio Vieira de Mello. Perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil: subsídios para elaboração de políticas. ACNUR – Alto comissariado das nações unidas para refugiados, 2019. Disponível em:<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Resumo-Executivo-Versa%CC%83o-Online.pdf>. Acesso em: 04 maio 2021.

FERMINO, Chrystiane Castellucci. **Refugiados e migrações no século XXI: direitos fundamentais e relações internacionais.** In: Álvaro A. Sánchez Bravo; Jorge Luis Mialhe. (Org.) Belo Horizonte, Arraes Editores, 2017, p. 199-205.

FONSECA, Vicente; FILHO, Ernany Bonfim. políticas públicas: conceito, ciclo, processo de formação e sua ineficácia no âmbito do sistema penitenciário brasileiro. **Revista Neiba, Cadernos Argentina-Brasil**, Rio de Janeiro, Vol. 8, 2019 p. 01-29. Disponível em: <file:///C:/Users/comer/Downloads/38421-148796-1-PB.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

FRANÇA, Rômulo Ataides; RAMOS, Wilsa Maria; MONTAGNER, Maria Inez. Mapeamento de políticas públicas para os refugiados no Brasil. **Estudos e**

**pesquisas psicologias**, Rio de Janeiro, vol. 19, n° 1, p. 89-106, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revispsi/article/view/43008/29719>. Acesso em: 15 abr. 2021.

GONZÁLES, Juan Carlos Murillo. Os legítimos interesses de segurança dos estados e a proteção internacional de refugiados. **Sur - Rev. int. direitos humanos**, São Paulo, v. 6, n.10, p. 120-137, jun./ 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sur/v6n10/a07v6n10.pdf>. Acesso: 20 set. 2020.

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

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA, Thiago Oliveira; SILVA, Tony Robson da. A [in]convencionalidade da regulação migratória brasileira. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 13, n.2, ago./dez. 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/comer/Downloads/22929-Texto%20do%20artigo-79871-1-10-20210331.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2021.

MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Rev. Bras. Polít. Int.** 53 (1): p. 111-129, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n1/a06v53n1.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2021.

OLIVEIRA, Eduarda Azevedo de; SOUZA, Fernando Machado de. **Os Refugiados e a Nova Lei de Migração**. Rev. Jur. do Min. Públ. Catarin., Florianópolis, v. 14, n. 31, p. 76-96, dez. 2019. Disponível em: [file:///C:/Users/comer/Downloads/Os%20refugiados%20e%20a%20nova%20lei%20de%20migra%C3%A7%C3%A3o%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/comer/Downloads/Os%20refugiados%20e%20a%20nova%20lei%20de%20migra%C3%A7%C3%A3o%20(1).pdf). Acesso em: 13 mar. 2021.

**ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. I série, nº 55/78, de 9 de março de 1978**. Dispõe sobre a declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/446107/details/maximized?jp=true>. Acesso em: 13 out. 2020.

PEIXER, Janaina Freiberger Benkendorf. As políticas públicas como forma de concretização dos direitos do homem e o tratamento dispensado aos refugiados no Brasil. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 85-95, jan./jun.2012. Disponível em:

file:///C:/Users/comer/Downloads/16069315-2-PB.pdf. Acesso em: 23 abr. 2021.

**PEREIRA, Gustavo de Lima. Direitos humanos e migrações forçadas: introdução ao direito migratório e ao direito dos refugiados no Brasil e no mundo.** Porto Alegre: ediPUCRS, 2019.

PITA, Agni Castro. **Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados.** In: José Antônio Peres Gediel; Gabriel Gualano Godoy. (Org.) Curitiba, Kairós Edições, 2016, p. 5-16.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, César Augusto S. da. **A política brasileira para refugiados (1998-2012).** Porto Alegre, 2013. Disponível em:  
<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/88351/000912544.pdf?sequence=1>. Acesso em: 2 dez. 2020.

SILVA, Filipe Rezende; FERNANDES, Durval. Desafios enfrentados pelos imigrantes no processo de integração social na sociedade brasileira. **Revista do Instituto de Ciências Humanas** – vol.13, nº18, 2017 p. 50-64. Disponível em: file:///C:/Users/comer/Downloads/16249-Texto%20do%20artigo-59525-1-10-20171221.pdf. Acesso em: 27 mar. 2021.

TEIXEIRA, René Dutra. O trabalho indigno de refugiados no brasil: as dificuldades de revalidação de títulos e o subemprego. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE PRODUÇÃO CIENTÍFICA, XI EPCC, 2019, Maringá. Anais Eletrônico. Maringá: Unicesumar, 2019.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos.** Vol. 8, nº 14, jun. 2011, p. 35-65. Disponível em:  
<https://core.ac.uk/download/pdf/16031669.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2021.