

A PROTEÇÃO SOCIOJURÍDICA AOS REFUGIADOS NO BRASIL: DA LEGISLAÇÃO À POLÍTICA PÚBLICA



Simone Andrea Schwinn

Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – Brasil

Priscila de Freitas

Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – Brasil



Resumo

As migrações entre diferentes países se perdem no tempo. O refúgio, instituto cujas raízes remontam ao direito ao asilo, é um fenômeno não tão antigo a cada vez mais atual. Este fenômeno apresenta muitas implicações, tanto para os refugiados que deixam seus países e suas referências e sofrem para se adaptar a uma nova cultura, quanto para os países que os recebem, que, ou não tem uma política definida para a inserção desta população ou tem políticas insuficientes, que não abarcam a complexidade da situação. É disto que trata o presente trabalho: do direito humano ao refúgio, o direito à uma vida digna longe da violência, da perseguição por origem, raça, crença, pertencimento a um determinado grupo social. O Brasil conta com um instrumental jurídico, baseado em tratados e princípios internacionais, inseridos em nosso ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional. Mas é preciso repensar a política migratória e com ela, as políticas públicas para esta população tão vulnerável. É um processo de aprendizado e amadurecimento democrático e institucional, necessário a um país multicultural.

Palavras-chave: Migrações internacionais. Proteção sociojurídica. Políticas Públicas. Refugiados.

Considerações iniciais

As migrações entre diferentes países se perdem no tempo. O refúgio, instituto cujas raízes remontam ao direito ao asilo, é um fenômeno não tão antigo e cada vez mais atual. Este fenômeno apresenta muitas implicações, tanto para os refugiados que deixam seus países e suas referências e sofrem para se adaptar a uma nova cultura, quanto para os países que os recebem, que, ou não tem uma política definida para a inserção desta população ou tem políticas insuficientes, que não abarcam a complexidade da situação.

No Brasil, ao longo dos anos, o trabalho de acolhida e inserção social dos refugiados tem sido realizado em grande parte pela sociedade civil, como as Cáritas Diocesanas, Universidades e Organizações Não Governamentais, em parceria com órgãos de governo, muito em função da precariedade de uma política pública governamental capaz de dar suporte aos refugiados e solicitantes de refúgio, como a facilitação de sua inserção em programas sociais e de assistência. Em 2014, de 30 de maio a 1º de junho, foi realizada a 1ª Conferência de Migrações e Refúgio-COMIGRAR, promovida pelos Ministérios da Justiça, do Trabalho e das Relações Exteriores, com apoio de Agências Especializadas das Nações Unidas. O objetivo da Conferência foi o de promover um diálogo ampliado para construção da Política Nacional sobre Migrações e Refúgio, com o debate sobre “acesso aos serviços e direitos pelos migrantes, sua inserção econômica, social e produtiva; a cidadania e o reconhecimento da diversidade; meios e prevenção e proteção nos casos de violação de direitos; e a participação social”(UNODC, 2014, online).

Ainda, recentemente, uma comissão de especialistas chamada pelo Ministério da Justiça, elaborou um anteprojeto de lei de migrações, onde “A palavra estrangeiro é substituída por migrante. O ideário da segurança nacional dá lugar ao alinhamento da lei com a Constituição Federal de 1988 e os tratados internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil. Uma autoridade migratória civil passa a se ocupar da regularização migratória, facilitada e desburocratizada¹, tornando possível que um migrante aqui permaneça regularmente por até um ano em busca de emprego. Os direitos entre nacionais e migrantes são equiparados, nos limites da Constituição” (VENTURA; REIS, 2014, online).

O Brasil tem um fluxo misto de migrações, recebendo diferentes migrantes: econômicos, em situação de necessidade humanitária, refugiados, apátridas, indocumentados, enfim, categorias específicas que necessitam de políticas específicas. A começar, pela superação da política *a la carte* para os imigrantes, oferecendo soluções pontuais, não duradouras, conforme a situação se apresenta.

Desta forma, o presente trabalho se ocupará da proteção sociojurídica oferecida aos refugiados que chegam ao Brasil, sendo que em um primeiro momento, tratará de considerações acerca do instituto do refúgio, para a seguir, dissertar sobre os marcos legais desta proteção e por fim, das políticas públicas para esta população. Lembrando que trata-se de tema atual e relevante, que carece de discussões na seara jurídica para seu aperfeiçoamento.

¹ Cabe observar que a lei 9474/97 estabelece que a instrumentalização inicial do pedido de refúgio, ou seja, o *Termo de Declaração* é feito na Polícia Federal.

1 Panorama das migrações internacionais para o Brasil: considerações acerca do instituto do refúgio

Em várias partes do mundo, especialmente nos países ditos desenvolvidos, é possível afirmar que existe um certo desconforto trazido pelas imigrações, tendo em vista que milhares de pessoas se deslocam diariamente, em busca de melhores condições de vida, seja por motivos de perseguição em seu país por intolerância, seja por almejam uma vida digna para si e suas famílias, em uma terra desconhecida.

De forma genérica, a Organização Internacional para Migrações-OIM (online) caracteriza a migração enquanto o termo utilizado para descrever o movimento de pessoas, com o atravessamento de fronteiras, internacionais ou internas, pelas mais diversas razões, incluindo-se aí as migrações por motivo de coação, seja por ameaça à vida e a subsistência, ou devido a causas naturais ou humanas.²

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR entende que migrante é todo aquele que se desloca de seu país para outro de forma voluntária, sendo que quando este movimento ocorre de forma forçada, trata-se de refúgio. Ou seja, refugiados são todos aqueles forçados a sair de seu país de origem por fundado temor de perseguição, devido à raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, de acordo com a Convenção da Organização das Nações Unidas – ONU de 1951 sobre refugiados (ACNUR, 2014, p. 6-9).

No Brasil, a proteção aos refugiados remete aos anos 1950, uma vez que o país ratificou a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967, além de fazer parte do Conselho Executivo do ACNUR desde 1958, sendo pioneiro na América do Sul (JUBILUT, 2007, p. 171). Porém, a proteção mais efetiva aos refugiados no Brasil, por parte do poder público, passou a acontecer a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que demonstrou maior preocupação com a proteção aos direitos humanos e, a partir de 1996, com a edição do I Plano Nacional de Direitos Humanos-PNDH, que propõe um projeto de lei estabelecendo o estatuto dos refugiados.

Assim, é aprovada em julho de 1997 a Lei 9.474, que estabelece os critérios para o reconhecimento do *status* de refugiado, determina o procedimento para tal reconhecimento e cria o Comitê Nacional para Refugiados-CONARE, que é o órgão competente para tratar do tema. Segundo Leão (online, p. 6), o CONARE é uma “instituição caracterizada por guiar-se, na tomada de suas decisões e em suas atuações, pela prevalência de um caráter democrático e

² Sobre migrações internacionais ver ZOLBERG, A. R. *A Nation by Design - Immigration Policy in the Fashioning of America*. New York: Russell Sage Foundation, 2006.

humanitário.” Ademais, desde a promulgação desta lei, o refúgio no Brasil passa a incorporar preceitos contemporâneos de proteção aos refugiados, absorvendo a doutrina da convergência das três vertentes da proteção internacional da pessoa humana, quais sejam: o direito internacional humanitário, o direito internacional dos refugiados e o direito internacional dos direitos humanos, elementos estes contemplados pela Declaração de Cartagena.

Nos últimos anos o fluxo de migrantes para o Brasil tem aumentado exponencialmente, fazendo também com que os pedidos de refúgio dessem um salto (entre os anos de 2010 e 2013 as solicitações de refúgio aumentaram 800%, segundo dados do ACNUR). A partir do momento em que o país começou a receber um fluxo muito maior de imigrantes e refugiados, faz-se necessária uma sensível alteração no que se refere à proteção desta população, o que vem acontecendo de forma gradual, mas ainda precária.

Reforce-se que a evolução do Direito Internacional, especialmente no que diz respeito aos direitos humanos, tem caminhado no sentido de agregar um maior número possível de indivíduos carentes de proteção. Assim, o Direito Internacional dos Refugiados surge de uma visão atualizada de direitos humanos, cuja compreensão “parte da esfera de direitos da pessoa humana” (LIPPSTEIN; GOMES, 2013, p. 158).

A perseguição de pessoas em função de sua raça, opinião política ou grupo social é tão antiga quanto a história, assim como sua proteção. Mesmo esta proteção podendo ser tida como um costume internacional, é a partir de sua inserção na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que o asilo passa a ter reconhecimento jurídico³. Jubilut (2007, p. 41) observa que, embora esta não seja a “forma ideal de proteção, pois não obriga à concessão de asilo”, ela representa uma evolução do instituto, uma vez que, é a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos que se passa a ter “uma base internacional positivada para o direito de asilo geral.”⁴

Ainda, segundo Jubilut (2007, p. 39), a maioria dos doutrinadores afirma que o asilo é restrito à América Latina, uma vez que os dispositivos sobre o instituto encontram-se em documentos regionais que tratam do tema⁵, apresentando uma inovação em relação à

³ Artigo XIV. 1. Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS).

⁴ Mesmo considerando que a Declaração Universal dos Direitos Humanos não é um documento juridicamente vinculante, cabe salientar que ela ensejou a elaboração de normas internacionais referentes ao direito de asilo, como, por exemplo, a Convenção sobre Asilo Territorial de 1967 e o artigo 23 da Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, entre outros no plano latinoamericano.

⁵ Ver Convenção Americana de Direitos Humanos de 1978; Convenção sobre Asilo da VI Conferência Pan-americana de Havana de 1928; Convenção sobre Asilo Político da VII Conferência Internacional Americana de Montevidéu de 1933; Declaração dos Direitos e Deveres do Homem sobre Asilo Territorial da IX Conferência

Declaração Universal dos Direitos Humanos, no que se refere à concessão do asilo: o dever dos Estados de conceder asilo, ampliando de modo significativo a proteção aos solicitantes desta proteção internacional.

O direito de asilo⁶, defendido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, proporcionou a criação de outro instituto: o refúgio, que pode ser identificado já na história bíblica, em passagens de Isaías, por exemplo, ou mesmo ao longo de todo texto bíblico que “traz histórias de guerra e triunfo, deslocamento e dor, frustração e esperança” (BARROS, 2011, p. 25). Mas o evento que provocou o maior número de deslocamentos de populações na modernidade, foi a Segunda Guerra Mundial e o pós guerra. “Calcula-se que, em Maio de 1945, mais de 40 milhões de pessoas se encontravam deslocadas na Europa”, contingente do qual não faziam parte os alemães em fuga devido ao avanço do exército soviético e os trabalhadores estrangeiros que trabalhavam forçados na própria Alemanha (ACNUR, 2000, p. 13).

Jubilut (2007, p. 42) assevera que o refúgio é um instituto do Direito Internacional, com abrangência maior e mais tipificada do que o asilo, o que significa dizer que não se trata de ato discricionário do Estado concessor, uma vez que “o reconhecimento do *status* de refugiado está vinculado a diplomas e hipóteses legais bem definidos.”

Desse modo, tem-se que o refúgio é um instituto regulado por um estatuto (atualmente em nível internacional a Convenção de 51 revisada pelo Protocolo de 67), o qual assegura a algumas pessoas em função de determinadas circunstâncias o status de refugiado.

Tanto o instituto do refúgio quanto o do asilo visam à proteção da pessoa humana, em face da sua falta no território de origem ou de residência do solicitante, a fim de assegurar e garantir os requisitos mínimos de vida e de dignidade, residindo em tal fato a sua principal semelhança, traduzida por meio do caráter humanitário de ambos (JUBILUT, 2007, p. 42).

Assim, as principais semelhanças entre os dois institutos, asilo e refúgio, são quanto a seus objetivos, já que ambos tem por finalidade a proteção aos indivíduos por outro Estado que não o de residência do solicitante; a fundamentação, uma vez que ambos se alicerçam na solidariedade e na cooperação internacionais, assim como a fundamentação legal, que diz do respeito aos direitos humanos, sendo abarcados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Ainda, assemelham-se em seu caráter humanitário e na proteção assegurada, uma vez que “a saída compulsória dessas pessoas fica limitada” (JUBILUT, 2007, p. 49).

Pan-Americana de 1948; Convenção sobre Asilo Político de Montevideu de 1939 e Convenção sobre Asilo Diplomático da X Conferência Interamericana de Caracas de 1954.

⁶ Jubilut (2007, p. 40) lembra que o direito de asilo figurou na primeira versão da Declaração Universal dos Direitos Humanos como um direito do Estado, e não do indivíduo ficando, ainda, restrito aos refugiados políticos. Na época, essa opção já significava o medo dos Estados em terem de assumir obrigações financeiras advindas da concessão de asilo, sendo que, ao defini-lo como um direito do Estado “manter-se-ia a discricionabilidade da concessão e, de fato, não se teria uma regra efetiva sobre o tema.”

Para Sánchez Rubio (2010, p. 79), o que assusta é a reação do Ocidente diante do problema da imigração, uma vez que este parece não ser um problema dos países ditos desenvolvidos, mas da periferia mundial, de onde provém a grande maioria dos imigrantes. Lembra ainda que é preciso buscar uma solução global, uma vez que os problemas locais são fruto do sistema capitalista, e, com esta percepção, “preferimos fechar as portas de nossas casas que supostamente exalam universalidade.”

No Brasil, a proteção aos refugiados remete ao início da década de 1960, uma vez que o país ratificou a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, além de fazer parte do Conselho Executivo do ACNUR desde 1958 (JUBILUT, 2007, p. 171).

O Brasil foi o pioneiro, na América do Sul, a regulamentar a proteção aos refugiados. Isso porque foi o primeiro país da região a aprovar a Convenção de 1951, o que se deu em 1960; aderiu ao Protocolo de 1967 em 1972; e também foi o primeiro a elaborar uma lei nacional específica sobre refugiados, em 1997 (a Lei Federal n.º 9.474/97). E, embora não tenha assinado a Declaração de Cartagena de 1984, passou a aplicar a definição ampliada de refugiado contida nesse instrumento desde 1989 (MOREIRA, 2005, online).

Para o reconhecimento de um indivíduo enquanto refugiado, necessários os seguintes requisitos: o fundado temor de perseguição; perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política; o solicitante de refúgio deve encontrar-se fora de seu país de origem, não podendo para ele retornar (AGUIAR, 2001, p. 217). Esta definição encontra-se na Convenção de 1951, relativa aos refugiados.

No Brasil hoje, a população refugiada contempla 80 nacionalidades, sendo que os pedidos de refúgio no país aumentaram 930% entre 2010 e 2013 (de 566 para 5.882 pedidos). Até outubro de 2014, haviam sido contabilizadas 8.302 solicitações, sendo a maioria proveniente da África e da Ásia. Esses números refletem também o reconhecimento dos pedidos de refúgio: de 150 refugiados reconhecidos pelo Comitê Nacional para os Refugiados-CONARE em 2010, para 2.032 deferimentos de refúgio em 2014, representando um crescimento de 1.240% (ONU BRASIL, 2014, online).

Para solicitação do refúgio, é preciso estar em território nacional, sendo que, a qualquer momento após sua entrada no país, o imigrante deve procurar a Polícia Federal ou a autoridade migratória na fronteira para solicitar a proteção do governo brasileiro. Para tanto, necessário o preenchimento de um termo de concessão de refúgio e informar dados para contato. Para esta solicitação, não há necessidade da presença de advogado, assim como não há custos (BRASIL, [s.d.], online).

Após a solicitação à Polícia Federal, o solicitante recebe um protocolo provisório, que servirá de documento de identidade no Brasil, válido pelo período de um ano, podendo ser

renovado até a decisão final do Conare sobre o pedido de refúgio. Durante o período de tramitação do pedido, o solicitante tem sua situação migratória considerada regular, o que lhe garante proteção e garantia de não devolução ao país de origem. Este protocolo garante ainda o direito de obtenção da carteira de trabalho e cadastro de pessoa física (CPF), além da garantia de acesso aos serviços públicos disponíveis no Brasil (BRASIL, [s.d.], online).

Observe-se que a concessão de refúgio baseia-se em elementos subjetivos (o fundado temor de perseguição), o que faz com que cada pedido seja analisado de forma individual, levando-se em consideração também os elementos objetivos (a situação do país de origem do solicitante). Para Varese (2007), “O refúgio no Brasil já é uma política de Estado. Esta é uma conquista importante e forma parte da construção do edifício dos direitos humanos e, portanto, da democracia deste país.”

Para além disto, necessário observar que os desafios à inserção da população refugiada no país são grandes. Em 2012, durante a 3ª Oficina sobre Trabalho e Emprego para solicitantes de Refúgio e Refugiados(as), realizada em Porto Alegre, os grupos de trabalho identificaram as seguintes dificuldades relativamente ao acesso da população refugiada ao mercado de trabalho brasileiro:

- 1) dificuldade com o idioma português; 2) baixa qualificação profissional; 3) desconhecimento por parte dos empregadores e dos funcionários das entidades de facilitação de mão de obra sobre o tema do refúgio; 4) desconhecimento dos refugiados sobre as regras trabalhistas brasileiras; 5) dispersão territorial dos refugiados em solo brasileiro; 6) falta de acesso dos refugiados a atividades produtivas, como microcrédito e economia solidária; 7) dificuldade de validação de diploma emitido no país de origem (BRASIL, online).

Essa situação pode ser considerada um reflexo da ausência de uma política migratória nacional, que garanta segurança aos imigrantes no atendimento a seus direitos, e a ausência de políticas públicas específicas para essa população. O país conta ainda com uma legislação migratória do início da década de 1980: O Estatuto do Estrangeiro, que passou a tratar a questão dos imigrantes como um problema de segurança. A Lei 6815/1980 (Estatuto do Estrangeiro) remete ao acervo autoritário da ditadura civil militar brasileira e está alicerçado na doutrina de segurança nacional.

Mas, a partir do acervo legal disponível, para além do Estatuto do Estrangeiro, no que tange à proteção aos refugiados, é possível caminhar para a construção de políticas efetivas de proteção a esta população.

2 Proteção jurídica aos refugiados no Brasil: entre tratados internacionais e legislação pátria

O tema atinente aos refugiados remonta ao período da Idade Antiga, porém, com o transcorrer da história, tornou-se necessária a criação de medidas mais efetivas para que pessoas nessa situação tivessem a garantia de seus direitos asseguradas, e de maneira uniforme, sendo necessária uma internacionalização de normas.

Conforme abordado por Jubilut (2007), a preocupação da comunidade internacional com o resultado do período pós Segunda Guerra Mundial foi determinante para que fosse necessária a instituição de direitos humanos, a fim de assegurar garantias a uma vida digna, passando assim a ser criado o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Direitos esses que foram moldados ao longo da história, sendo disponíveis a qualquer pessoa por suas condições de seres humanos.

Os direitos humanos são, assim, garantias individuais que objetivam a proteção dos direitos mais essenciais do ser humano em face ou de outros seres humanos, uma vez que por serem todos essencialmente iguais, um não pode interferir na esfera individual alheia, ou em face do Estado. (JUBILUT, 2007, p. 52).

Com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 surge a preocupação com a dignidade da pessoa humana e, dentre a série de direitos constantes do referido texto, encontra-se o direito de migrar. Quanto a esse dispositivo, existe uma distinção entre asilo e refúgio, como já abordado, sendo ambos assegurados àquelas pessoas vítimas de perseguição. O primeiro trata de casos onde um determinado indivíduo sofre perseguição e busca “ajuda” ou uma espécie de abrigo em outro país, e o segundo, aborda uma coletividade de pessoas, em situação semelhante (Barreto [s.d.], online). Lembrando que esses direitos não são assegurados em casos de perseguição pela prática de crimes.

Tendo em vista a crescente onda de migrações causadas, sobretudo, por conflitos armados, é criado, em 1950, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados-ACNUR, com a finalidade de proteger vítimas de perseguição, violência e intolerância. Como principal organização humanitária para proteção de refugiados, o ACNUR tem dois objetivos principais: “proteger homens, mulheres e crianças refugiadas e buscar soluções duradouras para que possam reconstruir suas vidas em um ambiente normal” (ACNUR BRASIL, online).

Em 1951, é convocada em Genebra, Suíça, uma Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas, com a tarefa de redigir uma Convenção para regulação do *status* legal dos refugiados (ACNUR BRASIL, online). Assim, em 28 de julho de 1951, é celebrada, pelas

Nações Unidas, a Convenção de Genebra relativa ao *status* dos refugiados, que é, até o presente, considerada a mais importante lei do direito internacional dos refugiados (CUNHA, 2012, p. 99).

A Convenção de Genebra de 1951, das Nações Unidas, estabeleceu o que caracteriza o refugiado:

como toda pessoa que, como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social e por suas opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira recorrer à proteção de tal país; ou que, carecendo de nacionalidade e estando, em consequência de tais acontecimentos, fora do país onde tivera sua residência habitual, não possa ou por temor fundado não queira regressar a ele (BARRETO, 2010, p. 15).

Porém, a Convenção de 1951 possuía dois problemas para sua aplicação: o espaço geográfico, pois a mesma abarcava o ocorrido apenas na Europa e, o lapso temporal, pois ela abarcava apenas os fatos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 (Barreto, 2010).

Com o intuito de sanar esses problemas, foi elaborado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, o qual não trazia o lapso temporal, criando assim a possibilidade de serem abarcados fatos posteriores à data estipulada na convenção, além de seu caráter universal. “O Protocolo omite as palavras “como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, que aparecem na Convenção, tornando, assim, aplicáveis seus dispositivos a casos futuros (BARRETO, online). Trata-se de um instrumento jurídico independente, sendo que, os países que aderirem somente a este Protocolo, aceitam as disposições da Convenção de 1951. “No entanto, muitos Estados preferiram ratificar a Convenção e o Protocolo, reforçando assim autoridade dos dois instrumentos como do direito internacional relativo aos refugiados”⁷ (ACNUR, 2000, p. 55).

Saindo da Europa, na América Latina, aqueles que de lá migravam eram recepcionados pelo ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, porém, não eram reconhecidos com este *status*. Com o fim de buscar reconhecer essa condição, foi assinada, em 1984, na Colômbia, a Declaração de Cartagena, passando assim, a ser adotada a terminologia de refugiados para aqueles migrantes vindos da Europa e que fossem adotadas as demais disposições constantes na Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, Estatuto dos Refugiados. A Declaração ampliou o sentido da palavra refugiado, trazendo também os que fugiram de seus

⁷ Até dezembro de 1999, 134 Estados haviam aderido ao Protocolo de 1967. Os únicos que haviam aderido somente ao Protocolo eram Cabo Verde, Suazilândia, Estados Unidos e Venezuela. Madagáscar Mônaco, Namíbia e São Vicente e Granadinas aderiram apenas à Convenção e não ao Protocolo (ACNUR, 2000, p. 55).

países por ameaças de violência generalizada, agressões de outros países, conflitos internos ou graves violações aos direitos humanos.

No Brasil, o país aderiu à Convenção de Genebra de 1951 em 1960, abrangendo apenas os refugiados provenientes da Europa. Durante o período da ditadura militar, que fez cessar o número de imigrantes para o país, havendo muitos emigrantes, fugindo do regime de perseguição política. Já na década de 1980, após a volta da democracia no país, houve uma vinda intensa de angolanos, tendo em vista a guerra civil no seu país e, em 1982, o Brasil aceitou a presença da Acnur. Apenas em 1989 o país deixou de lado o critério geográfico da Convenção de 1951 e passou a adotar por completo a Declaração de Cartagena.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, ganha destaque o dispositivo que traz abordagem sobre a prevalência dos direitos humanos como princípio das relações internacionais, além da questão do asilo político também enquadrado como princípio.

Marco importante consolidou-se em 1997, com a promulgação da lei 9.474, o Estatuto dos Refugiados. A lei é considerada como uma das mais modernas no que diz respeito ao tema proteção e regulamentação da situação dos refugiados. (Barreto, 2010). O Estatuto traz o conceito de refugiado, abrangendo seus familiares, sua condição jurídica, os procedimentos para o pedido de refúgio, lembrando que a situação irregular, conforme exposto na lei em seu artigo 8º, não constitui impedimento para o pedido; cessação da situação de refugiado, expulsão e repatriação.

Editada a Lei nº 9474, de 1997, com 49 artigos, ficou definido o mecanismo para a implementação do Estatuto dos Refugiados. A lei brasileira, redigida em parceria com o Acnur e com a sociedade civil, é considerada hoje pela própria ONU como uma das leis mais modernas, mais abrangentes e mais generosas do mundo. Contempla todos os dispositivos de proteção internacional de refugiados e cria um órgão nacional – o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) – para ditar a política pública do refúgio e decidir quanto às solicitações de refúgio apresentadas no Brasil (BARRETO, 2010).

A lei 9.474 de 1997, trouxe como novidade não somente a criação de um órgão nacional para tratar da política de recepção dos refugiados, composto por representantes do governo federal, das organizações não governamentais e do ACNUR, mas também a extensão do conceito de refugiado, para as situações de grave e generalizada violação a direitos humanos, conforme artigo 1º, inciso III da lei (BRASIL, 1997).

Em 2004 o Brasil foi um dos países, juntamente com demais latino-americanos a promover a Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, “definindo um conjunto de medidas para buscar soluções

duradoras⁸ e inovadoras para os refugiados na América Latina” (ACNUR BRASIL, 2014). Dentre vários pontos abordados, o Brasil defende que a questão dos refugiados deve estar vinculada diretamente com os direitos humanos e que, os países que não assegurarem os direitos pertinentes aos migrantes devem responder por seus atos.

Brasil tem evoluído bastante na questão da proteção aos refugiados e tem bastante preocupação com os direitos humanos de todos em seu país, nacionais ou não. O tema merece maior atenção e demais medidas ainda precisam ser tomadas, porém, entende-se que, apesar dos grandes desafios, sobretudo de esclarecimento da sociedade para superação do preconceito, o país caminha para isso.

3 Da lei à política pública: concretizando a proteção aos refugiados no Brasil

Diante de uma nova cultura, uma nova língua, longe de suas raízes, em situação de total vulnerabilidade, sem a proteção do Estado, onde “difunde-se a ideia de que os imigrantes tiram dos nacionais os postos de trabalho, sobrecarregam os serviços sociais e põem em risco a segurança das pessoas” (WINCKLER, 2001, p. 120), resta ameaçada sua cidadania, ou, nas palavras de Hannah Arendt, sua *vida activa*.

Para Winckler (2001, p. 121) privar os migrantes de sua cidadania afeta de forma substancial sua condição humana, pois mesmo quando recebem vistos de residência e trabalho, que costumam ser provisórios, encontram grandes dificuldades de integração na vida social e política. A Plataforma Unidade na Diversidade disponibilizada pela Rede Comunitária do Columbia College, lançou um manifesto (de mesmo nome), assinado por diversos professores de instituições norte americanas e europeias, onde primeiramente reconhece a preocupação de diferentes setores das sociedades democráticas com a questão da imigração em massa para seus países, alertando para a formação de minorias culturais dentro de suas fronteiras. O manifesto aponta para o fato dessa imigração ser responsável pelo surgimento de grupos extremistas, que propagam um discurso de ódio contra essas diferentes culturas (SASECE, [s.d.], online).

O manifesto afirma ainda que a discussão sobre o acesso dos imigrantes à cidadania tem sido caracterizada muitas vezes pela oscilação entre ofertas radicais para a assimilação ou para

⁸ No Brasil foi adotada a solução duradoura do reassentamento solidário, mecanismo proposto pelo país como resposta humanitária ao conflito na Colômbia e suas consequências nos países vizinhos que recebem maior número de refugiados. Por meio do reassentamento, o país recebe refugiados cuja condição que motivou o pedido de refúgio não cessou, mas que não conseguiram se integrar ao primeiro país de refúgio (ACNUR, 2014).

a diversidade ilimitada: o abrir as fronteiras para todos, ou não; ou a responsabilidade pela integração apenas para os recém-chegados, ou os contribuintes; ou todos os recém-chegados devem receber apoio público e ajuda para manter suas culturas, línguas e identidades, ou não; ou todos os imigrantes ilegais devem ser deportados imediatamente ou não deve haver distinção entre imigrantes legais e ilegais (SASECE, [s.d.], online).

Por tanto, de acordo com o Manifesto, os Estados democráticos devem ter regras claras e justas para a admissão e acolhida dos imigrantes, incluindo taxas razoáveis para o processo de legalização (quando for o caso). Os requisitos de língua e educação podem ser necessários para a familiarização com o funcionamento do governo democrático, assim como com os elementos de união/identificação da sociedade receptora. Porém, aos imigrantes que não completaram seu processo de regularização, poderia ser permitida a investidura em direitos, como o de votar em eleições locais, ou então, atuar em alguma função pública, porque esta seria uma forma de lhes permitir a aquisição da prática cívica, uma vez que uma função pública se torna adequada para a ocupação das minorias (SASECE, [s.d.], online).

Além dos documentos legais já citados, tramita hoje no Congresso Nacional, o Projeto de Lei 288/2013, cujo objetivo principal é a supressão do ordenamento jurídico brasileiro do Estatuto do Estrangeiro, marco legal herdado do período antidemocrático pelo qual passou o país. Apesar de ser reconhecido enquanto um avanço, o projeto está distante de um esforço de integração dos imigrantes à cidadania brasileira. Lembre-se que, as políticas públicas podem ser consideradas enquanto respostas aos problemas sociais, sendo que, toda política pública aponta para a resolução de um problema público, assim reconhecido na agenda governamental. Ou seja, é a resposta do sistema político administrativo a uma situação social, ou problema social, tido como inaceitável. Desta forma, os sintomas do problema social são o ponto de partida para a “tomada de consciência” e para o debate sobre a necessidade de determinada política pública (SUBIRATS, 2012, p. 35).

Para Subirats (2012, p. 35/36), a definição de políticas públicas enquanto respostas institucionais a estados sociais em transformação, tidos como problemáticos, em termos de análise, deve ser relativizada, uma vez que, se por um lado, determinadas mudanças sociais não geram necessariamente políticas públicas (por diferentes motivos que vão desde falta de mobilização social em torno da temática até a falta de interesse em colocá-lo na agenda pública), por outro, determinadas políticas podem ser tidas não como uma ação coletiva, para aplacar certo problema social, mas como um simples instrumento para o exercício do poder de dominação de um grupo social sobre outro.

Com a crescente escala de intervenção do Estado e a complexidade dos governos, os assuntos públicos não são mais tão simples, e as soluções para estes são multifacetadas. Nesse contexto, as políticas públicas passam a ter um maior debate no meio acadêmico, bem como na prática. Do ponto de vista prático (grupos interessados, agentes políticos e cidadãos), “uma maior compreensão do tema permite uma ação mais qualificada e mais potente”. Do ponto de vista acadêmico, “o interesse pelos resultados das ações governamentais suscitou a necessidade de uma compreensão teórica dos fatores intervenientes e da dinâmica própria das políticas” (SCHMIDT, 2008, p. 2308).

Desta feita, a noção de política pública⁹ incorpora o conjunto de atividades normativas e administrativas que tratam de melhorar ou solucionar problemas reais, onde os efeitos desejados dependerão de um conjunto de decisões que emergem dos atores públicos¹⁰, com a pretensão de orientar uma população alvo determinada, com objetivo de resolução conjunta de um problema coletivo (SUBIRATS, 2012, p. 39).

Schmidt (2008, p. 2309) denota que as políticas públicas¹¹ “são o resultado da política, compreensíveis à luz das instituições e dos processos políticos, os quais estão intimamente ligados às questões mais gerais da sociedade”.

Neste sentido, pelo que se tem observado no Brasil, nos últimos anos, mesmo estando presentes discursos em tom discriminatório, onde a tônica está no “medo” de que os imigrantes, entre eles os refugiados, roubem empregos e sobrecarreguem os serviços de educação e saúde, o tema da migração está na pauta, tanto da sociedade civil, quanto dos governos. A sociedade civil organizada em conjunto com o Ministério da Justiça, elaborou uma alternativa ao Estatuto do Estrangeiro. Por sua vez, o Poder Legislativo também colocou o tema em pauta, acelerando a tramitação de um projeto de lei com a temática migratória.

Por outro lado, alguns estados brasileiros tem se mobilizado no sentido de criar políticas inclusivas para a população migrante, independente da aprovação da nova legislação

⁹ Schmidt (2008, p. 2315 - 2321) destaca que são 5 as fases das políticas públicas: *Fase 1*: Percepção e definição do problema; *Fase 2*: Inserção na agenda política; *Fase 3*: Formulação (diretrizes, objetivos e metas e atribuição de responsabilidades); *Fase 4*: Implementação e *Fase 5*: Avaliação. A principal se dará nas eleições! É o *feedback*. Nunca é neutra ou puramente técnica. Os aspectos verificados são a eficácia (resultados obtidos) e eficiência (relação entre resultados e custo). A avaliação é um “instrumento democrático” do eleitorado.

¹⁰ Subirats (2012) entende como ator tanto um indivíduo, como vários indivíduos, uma pessoa jurídica ou ainda, um grupo social, conceito inspirado em Parsons, para quem a análise de uma ação social passa pela identificação do “*unit-act*”, ou o ato elementar, central, que é produzido por pelo menos um ator em busca de um objetivo, valendo-se de diferentes meios. Desta forma, a noção de ator faz menção a um indivíduo, ou a um ou vários grupos de indivíduos, ou a uma organização (p. 51/52).

¹¹ Há 3 dimensões para a política: *polity* (dimensão institucional da política – máquina administrativa), *politics* (processual – dinâmica política e competição pelo poder: forças políticas e sociais) e *policy* (material: as políticas públicas propriamente) (SCHMIDT, 2008, p. 2010).

migratória. Em São Paulo, por exemplo, até dezembro de 2014 haviam sido inaugurados o Centro de Referência e Acolhida para Migrantes (CRAI), sob responsabilidade da prefeitura municipal; a Casa de Passagem Terra Nova, gerida pelo governo de São Paulo; e o Centro de Integração e Cidadania do Imigrante (CIC do Imigrante), também no âmbito estadual (MIGRAMUNDO, 2015). Mas o que se percebe ainda, é que a recepção e acolhida dos migrantes continua sob responsabilidade da Igreja, através da Pastoral do Migrante e da Cáritas, e dos próprios grupos organizados de migrantes que aqui se encontram. É o caso do Fórum Social pelos Direitos Humanos e Integração dos Imigrantes no Brasil que conta com a participação de trinta organizações sociais, que organizaram a Campanha Nacional pelo voto do Migrante, “Aqui Vivo, aqui voto”.

Essas organizações afirmam que o acesso à políticas públicas pelos imigrantes é mais difícil, sendo que a demanda pelas políticas envolve duas etapas: “primeiro, que todas as pessoas sejam reconhecidas como iguais perante a lei; depois, que as necessidades e prioridades de imigrantes sejam identificadas, assim como mecanismos que impedem que eles exerçam seus direitos” (CARTENSEN, 2013).

Para Piketty (2014, p. 85), existe um outro componente a ser observado na construção de políticas públicas no século XXI: a opção pelo tipo de sociedade que os governantes desejam e que a própria sociedade quer. Existem assim, componentes culturais, econômicos e psicológicos que se relacionam com o objetivo de vida dos indivíduos e com as “condições materiais que os diferentes países decidem adotar para conciliar a vida em família e a vida profissional (escolas, creches, políticas de igualdade de gêneros etc).”

No que se refere à políticas específicas para os refugiados, além das iniciativas anteriormente citadas, algumas ações vem sendo adotadas pelo Brasil, no sentido de dar maior efetividade aos textos legais, garantindo assim, a proteção à dignidade e aos direitos fundamentais dos migrantes. Destaque-se que desde o ano de 2005, a União destinou uma rubrica orçamentária para a acolhida dos refugiados no país. Em relação ao direito à saúde, o Hospital dos Servidores do estado do Rio de Janeiro conta com um Centro de Referência para a saúde dos Refugiados, em uma parceria entre os governos federal, estadual e municipal e da sociedade civil. De acordo com Miles e Carlet ([s.d.], online)

Sua relevância está centrada no fato de que os refugiados chegam ao País com dificuldade de comunicação, traumas psicológicos em razão das guerras e da violência que sofreram. São casos que requerem maior sensibilidade na acolhida, atenção às condições emocionais e psíquicas, e particular consideração por parte dos profissionais da saúde.

Com relação ao direito à educação, os refugiados tem acesso ao sistema de educação nos níveis primário e secundário. A Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, desde 1998 passou a admitir refugiados em seus cursos de graduação, mediante documentação expedida pelo Conare, contando ainda com bolsas de manutenção, acesso à programas de moradia e estágios remunerados (MILES; CARLET, [s.d.], online). Em março de 2015, a Universidade Federal do Paraná-UFPR e o Ministério Público do Trabalho do Paraná-MPT/PR, assinaram um termo de cooperação visando reforçar a ampliar as ações de atendimento a refugiados e imigrantes com visto humanitário, no intuito de reduzir a vulnerabilidade social dessa população (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, 2015).

O Ministério do Trabalho e Emprego alterou a identificação na Carteira de Trabalho, quando de sua emissão, eliminando o termo “refugiado” e adotando a expressão “estrangeiros com base na lei 9.474/97”. Tal iniciativa contribui para combater a discriminação e exploração dos refugiados no momento da busca por trabalho (MILES; CARLET, [s.d.], online).

No entanto, a maior assistência aos refugiados ainda é realizado pela sociedade civil: o Brasil conta com uma rede de mais de 40 entidades que atuam com migrantes e refugiados em todo o país, a RedeMIR. As entidades estão comprometidas na ampliação dos esforços para a integração dessas populações na sociedade brasileira, através da elaboração de materiais informativos; a articulação nas regiões em que atuam; a interlocução com o Poder Público para aumentar o número de vagas em abrigos; o estabelecimento de contatos com empregadores e entidades patronais para a inserção laboral de migrantes e refugiados, com a ampliação de aulas de português e ainda, a disseminação de noções sobre direitos e deveres dos imigrantes residentes no Brasil (ACNUR BRASIL, 2014, online).

Mas ainda existem lacunas a suprir em todas essas áreas, com a ampliação dos serviços de saúde, sobretudo com a implementação de políticas locais de saúde; ampliação de vagas de trabalho, dos cursos de língua portuguesa, possibilitando também a comprovação de experiências profissionais anteriores. No que diz respeito à educação, existe a necessidade de criação de mecanismos que agilizem o processo de revalidação de diplomas e documentos universitários; ampliação do número de vagas para crianças em creches; estabelecimento de acordos entre Ministério da Educação e Universidades Públicas para oferta de vagas para refugiados e definição de critérios especiais para inclusão destes no PROUNI (MILES; CARLET, [s.d.], online).

Outros desafios se referem à integração social, que requer as seguintes medidas:

1 - Garantir a igualdade de acesso entre nacionais e refugiados aos programas e benefícios do Sistema Único de Assistência Social e na Política Nacional de Assistência Social;

2 - Demandar o envolvimento do Poder Público local e regional na elaboração e execução de políticas públicas e na inserção de refugiados nas já existentes;

3 - Criar mecanismos que possibilitem aos refugiados denunciar casos de exploração no trabalho ou discriminação;

4 - Instituir benefício pecuniário a ser prestado pelo Governo aos refugiados até a superação da situação crítica inicial e a inserção no mercado de trabalho ou geração de renda familiar;

5 - Desenvolver campanhas de sensibilização sobre a temática do refúgio e a situação dos refugiados e refugiadas (MILES; CARLET, [s.d.], online).

Não se pode então, perder de vista que, a política pública é uma ação do Estado em consonância com a sociedade e que, por vezes, uma inação pode ser a política adotada. As políticas públicas requerem aceitação social e podem estar divididas em políticas de Estado e de governo, o que não tem necessariamente vinculação com a consolidação democrática dos países. Portanto, necessária uma internalização da política pública a partir de uma legitimação social.

No Brasil, ainda é bastante presente o discurso discriminatório em relação aos imigrantes, vistos como um fardo a ser carregado pelo país. Mas a sociedade civil organizada tem demonstrado sua capacidade de mobilização, no sentido de pressionar os poderes públicos para que atendam de forma humana e responsável as demandas dessa população. No entanto, ainda há um longo caminho a percorrer até a aprovação da nova legislação migratória, que pode ampliar sobremaneira as possibilidades de implementação de políticas públicas para os migrantes, em especial os refugiados.

Considerações finais

O mundo hoje se encontra diante de uma realidade brutal: milhares de pessoas são diariamente forçadas a deixar suas casas, suas vidas, sua terra, para fugir de perseguições e rumar para uma vida melhor, longe da violência e da pobreza. Mas, alguém poderia lembrar: a migração sempre existiu, o que é fato. A diferença está no volume desses deslocamentos e nas crises humanitárias que os tem provocado.

Trata-se de um tema atual, cujo estudo é de grande relevância, uma vez que as migrações internacionais estão hoje na pauta das discussões, devido às novas dinâmicas observadas nos fluxos migratórios: países como o Brasil, que tradicionalmente não era destino de migrantes vindos de países periféricos, hoje recebe um número cada vez maior de pessoas vindas de países como o Haiti, Senegal, Gana, Bolívia e também, vem recebendo um número maior de pedidos de refúgio de pessoas fugindo de conflitos armados em países do Oriente Médio, África e Ásia.

Destaque-se que o Brasil não possui uma política migratória, esta entendida como o conjunto de ações governamentais para regulação da entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional, além de ações com vistas a regular a manutenção dos laços entre o Estado e seus nacionais, residentes no exterior (ZOLBERG, A. R., 2006) apresentando uma série de leis e dispositivos esparsos, editados isoladamente e que respondem a questões pontuais para regular a condição do estrangeiro no país.

Em termos legais, mesmo existindo uma legislação considerada modelo para os demais países, a lei 9.474/1997, esta também tem limitações em sua aplicação, uma vez que o conceito estendido de refugiado, ou seja, a solicitação baseada em grave e generalizada violação a direitos humanos, não é considerada no momento da concessão.

Por outro lado, o país não conta com uma autoridade nacional migratória, tendo os solicitantes de refúgio que se dirigir à Polícia Federal. É preciso lembrar que devido à condição de extrema vulnerabilidade em que se encontram esses indivíduos, em função de traumas em função da violência sofrida (muitas vezes pelo seu próprio Estado) e o deslocamento para um país estranho, com uma realidade completamente distinta da sua, exigir que estas pessoas se dirijam à polícia para requerer sua permanência no país, em muitos casos contribui ainda mais para o agravamento dos traumas aos quais estão submetidas.

O alento, é que se trata, no caso do Brasil, de um processo de aprendizado, uma vez que o país há muito não recebia um fluxo tão grande de “estrangeiros” aos mesmo tempo, provenientes de países com sérios problemas sociais. Neste processo, as instituições tendem a aperfeiçoar seus mecanismos de proteção, o que tem influência também sobre o conjunto de leis que regulam tais situações, envolvendo também a sociedade civil, em permanente estado de mobilização.

Mas ainda há muito a evoluir, sobretudo, no processo de aceitação social dos imigrantes, com a desmistificação do imigrante que traz violência, que rouba empregos, que é foragido (refugiado=foragido). Esses discursos apenas disseminam intolerância e preconceito, e fragilizam ainda mais quem já está em uma condição extremamente frágil. Estado e sociedade devem trabalhar juntos nesse processo.

Referências

ACNUR BRASIL. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Protegendo refugiados no Brasil e no mundo. Brasília: ACNUR Brasil, 2014.

_____. RedeMIR lança propostas para avançar na integração de migrantes e refugiados. Publicado em 14 out. 2014. Disponível em:<

<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/redemir-lanca-propostas-para-avancar-na-integracao-de-migrantes-e-refugiados/>>. Acesso em 10 ago. 2015.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações para os Refugiados. A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de acção humanitária. Tradução: Isabel Galvão. Genebra: UNHCR; Portugal: A Triunfadora, 2000.

AGUIAR, Renan. Lei 9.474/97: cláusulas e inclusão e exclusão. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARENDET, Hannah. *A condição humana*. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.
BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasil: Ministério da Justiça/Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), 2010.

_____, Luiz Paulo Telles F.. Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio. Disponível em: <www.migrante.org.br/Asilo%20e%20Refugio%20diferencas.doc>. Acesso em 10 ago. 2015.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego-MTE. Relatório da 3ª Oficina sobre Trabalho e Emprego para Solicitantes de Refúgio e Refugiados(as). Disponível em: <<<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A36A27C140137DD3F40C47617/Relat%C3%B3rio%203%C2%B0%20oficina.pdf>>>. Acesso em 13 jul. 2015.

_____. Ministério da Justiça. Refugiados. Disponível em:<<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/refugio>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

CARTENSEN, Lisa. Em São Paulo, imigrantes se mobilizam por políticas públicas e respeito. Publicado em 11 dez. 2013. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2013/12/em-sao-paulo-imigrantes-se-mobilizam-por-politicas-publicas-e-respeito/>>. Acesso em 13 jul. 2015.

CUNHA, Ana Paula da. “Refugiados ambientais?”. In: ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania. Vol. 7, n. 7, 2012. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2012.

GRIMSON, Alejandro. Doce equívocos sobre las migraciones. In: Revista Nueva Sociedad, n. 233, mayo-junio de 2011. Disponível em: <<<http://www.nuso.org>>>. Acesso em 13 jul. 2015.

IMDH. Instituto Migrações e Direitos Humanos. Migrantes: quem são? Publicado em 22 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content&view=article&id=219&Itemid=1214>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

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

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Memória anotada, comentada e jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados- CONARE*. Disponível em: <<
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf?view=1>>>. Acesso em 13 jul. 2014.

LIPPSTEIN, Daniela; GOMES, Daniela. A proteção político-jurídica do refugiado ambiental. In: *Revista Direito em Debate*. Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí. Ano XXII, n 40, jul.-dez. 2013, p. 155-192. Ijuí: Unijuí, 2013.

MIGRAMUNDO. Em primeira votação, comissão do Senado aprova Lei de Migrações. Publicado em maio de 2015. Disponível em: < <http://migramundo.com/2015/05/22/em-primeira-votacao-comissao-do-senado-aprova-nova-lei-de-migracoes/>>. Acesso em 13 jul. 2015.

MILES, Rosita; CARLET, Flávia. Refugiados e Políticas Públicas: pela solidariedade, contra a exploração. Disponível em:<
www.migrante.org.br/refugiados_e_politicas_publicasout06.doc>. Acesso em 10 ago. 2015.

MOREIRA, Julia Bertino. Os refugiados e a posição do Brasil. *Revista Histórica*. Disponível em:<<
<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao06/materia02/>>>. Acesso em 13 jul. 2015.

OIM. Organização Internacional para as Migrações. *Direito Internacional da Migração: Glossário sobre Migração*. Nº 22. 2009. Disponível em: <<
http://www.acidi.gov.pt/_cf/102363>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

ONU BRASIL. Nações Unidas no Brasil. ACNUR: em São Paulo, refugiados sensibilizam sociedade brasileira sobre importância da integração. Publicado em 28 nov. 2014. Disponível em:< <http://nacoesunidas.org/acnur-em-sao-paulo-refugiados-sensibilizam-sociedade-brasileira-sobre-importancia-da-integracao/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. Tradução: Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SANCHEZ RUBIO, David. *Fazendo e desfazendo direitos humanos*. Tradução: Clóvis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

SASECE. Sociedad Española de Socioeconomía. Manifiesto por la diversidad em la unidad. In: *Nomadas: Revista Critica de Ciencias Sociales y Juridicas*. Disponível em:<
<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/5/deu.htm>>. Acesso em 13 jul. 2015.

SCHMIDT, João P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J.R.; LEAL, R. G.. (org.) *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2307-2333.

SUBIRATS, Joan et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Planeta, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. UFPR. UFPR e Ministério Público do Trabalho assinam cooperação para apoio a imigrantes e refugiados. Publicado em 16 mar. 2015. Disponível em:< <http://www.ufpr.br/portafulpr/blog/noticias/ufpr-e-ministerio-publico-do->

trabalho-assinam-termo-de-cooperacao-em-aco-es-de-apoio-a-imigrantes-e-refugiados/>. Acesso em 10 ago. 2015.

UNODC- United Nations Office on Drugs and Crime. Comigrar reúne 788 pessoas para discutir Política Nacional de Migrações e Refúgio. Disponível em:<<
<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2014/06/03-comigrar-reune-788-pessoas-para-discutir-politica-nacional-de-migracoes-e-refugio.html>>>. Acesso em 24 ago. 2014.

VARESE, Luis. O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do Conare. Brasil: Conare/Acnur Brasil, 2007.

VENTURA, Deisy; REIS, Rossana Rocha. Criação de Lei de migrações é dívida histórica do Brasil. Revista Carta Capital, edição de 21 de agosto de 2014. Disponível em:<<
<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/divida-historica-uma-lei-de-migracoes-para-o-brasil-9419.html>>>. Acesso em 10 jul. 2015.

WINCKLER, Silvana. A condição jurídica atual dos imigrantes no cenário internacional à luz do pensamento da Hannah Arendt. In: AGUIAR, Odilio Alves (et al). Origens do Totalitarismo 50 anos depois. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fortaleza: Secretaria de Cultura de Desporto, 2001.

ZANFORLIN, Sofia Cavalcanti. Por que se migra? Das motivações para migrar às narrativas sobre migrações. Labor: Revista do Ministério Público do Trabalho. Ano II, n. 5, 2014. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2014.

ZOLBERG, A. R. A Nation by Design - Immigration Policy in the Fashioning of America. New York: Russell Sage Foundation, 2006.

Sobre as autoras:

Simone Andrea Schwinn é Doutoranda pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, Área de Concentração Direitos Sociais e Políticas Públicas, linha de pesquisa Diversidade e Políticas Públicas, com Bolsa CAPES. Mestre em Direito do PPGD da UNISC, Área de Concentração Direitos Sociais e Políticas Públicas, linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com Bolsa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPQ Brasil. Integrante dos grupos de Pesquisa “Direito, Cidadania e Políticas Públicas”, coordenado pela Profª Pós Dra. Marli M. M. da Costa; “Direitos Humanos”, coordenado pelo Prof. Pós Dr. Clóvis Gorczewski, ambos da UNISC e do grupo de estudos e pesquisa “Ciência Penal Contemporânea”, coordenado pelo Prof. Dr. Tupinambá Pinto de Azevedo, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS. Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFRGS. Bacharela em Direito. Endereço eletrônico: ssimoneandrea@gmail.com

Priscila de Freitas é Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Membro dos Grupos de Pesquisa “Direito, Cidadania e Políticas Públicas”, coordenado pela Profª Pós Dra. Marli M. M. da Costa, ligado ao PPGD – Mestrado e Doutorado em Direito da UNISC. Endereço eletrônico: pri_freitas02@hotmail.com