



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

A política migratória brasileira para refugiados: contexto atual César Augusto S. da Silva

Como citar: SILVA, C. A. da. A política migratória brasileira para refugiados: contexto atual. *In*: SALATINI, Rafael. **Cultura e direitos humanos nas Relações Internacionais – vol 2** (org.). Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. p. 63-90. DOI: <https://doi.org/10.36311/2016.978-85-7983-803-3.p63-90>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

4.

A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA PARA REFUGIADOS: CONTEXTO ATUAL

César Augusto S. da Silva

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno mais recente das migrações internacionais forçadas, particularmente de deslocamento de refugiados vem ganhando grande destaque mundial, e encontrando-se na pauta central da agenda política das principais nações do sistema internacional¹, sendo sem dúvida uma crise sistêmica mundial, da qual o Brasil não tem como se esquivar. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em seu relatório “Tendências Globais” de 2014, estima que o número de deslocados forçados de forma geral no fim de 2014, girava em torno de 59,5 milhões, ou seja, perto de 60 milhões de pessoas, alcançando níveis sem precedentes na história mundial mais recente (ACNUR, 2015, p.2). Fruto de sistemáticas perseguições políticas, sociais e culturais, da violência generalizada e violação maciça de direitos humanos, produzindo refugiados, solicitantes de asilo e deslocados internos.

Dos refugiados regularmente aceitos nos Estados, em torno de 14,4 milhões, encontram-se sob o mandato do ACNUR, e 5,1 milhões são refugiados palestinos registrados pela Agência da ONU de Assistência

¹ Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/internacional/perguntas-e-respostas-crise-imigratoria-na-europa-9337.html>. Acesso em 22.09.2016

aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA), perfazendo um total de 19,5 milhões de refugiados propriamente ditos (OIM, p.8). A maior parte do contingente de refugiados situando-se nos países vizinhos da origem dos grandes fluxos migratórios, ou seja, nos países periféricos, particularmente Turquia (1,59 milhão), que se converteu no país que mais abriga refugiados no mundo, Paquistão (1,51 milhão), Líbano (1,15 milhão), República Islâmica do Irã (982 mil), Etiópia (659 mil) e Jordânia (ACNUR, 2015, p.2).

A guerra civil da Síria foi um importante ponto nevrálgico para o aumento global do número de refugiados. O país se transformou no maior Estado de origem de refugiados, ultrapassando o Afeganistão, que possuía esta posição há muito tempo (ACNUR, 2015, p. 8). Os sírios que tentam chegar aos países europeus passaram meses ou até anos em campos de refugiados na Turquia que, com 75 milhões de habitantes e menos de um quarto da renda per capita da Alemanha, abrigava mais refugiados do que toda a União Europeia em conjunto (ACNUR, 2015). Ou do Líbano, que, com o mesmo grau de desenvolvimento social e econômico, abriga o equivalente a 23,2% da população nacional. São esses países, e não o continente europeu, que estão no limite de capacidade para receber e acolher refugiados, e ainda assim os países mais desenvolvidos apropriam-se de uma linguagem securitária para impedir ou criminalizar o fluxo advindo dos países menos desenvolvidos (OPESKIN; PERRUCHOUD; REDPATH-CROSS, 2012, p. 200).

Alem disso, milhões de refugiados acabam por viver de maneira isolada e “biológica” (ARENDDT, 1989) nos campos turcos, libaneses ou jordanianos, em um contexto de guerras prolongadas em que quinze novos conflitos armados surgiram ou se reiniciaram nos últimos anos (ACNUR, 2015). Sem muitas perspectivas de retornar aos seus países em condições seguras, ou de conseguir emprego nos países vizinhos que precariamente os acolhem, não é surpresa que se arrisquem por uma oportunidade em países mais desenvolvidos, sendo que em torno de 219 mil refugiados e migrantes de forma geral cruzaram o mar mediterrâneo somente no ano de 2014, para chegar a Europa (ACNUR, 2015, p. 5).

O crescimento do número de refugiados no continente europeu foi enorme em 2014 e 2015, devendo ser também considerável ao fim de

2016, no entanto, se alguns países europeus correm o risco exagerados em suportar excedentes, isso está longe de ser verdade para o conjunto dos países do continente. É perfeitamente razoável para os europeus solicitar colaboração de outros países desenvolvidos, principalmente para EUA e Canadá (cujo Primeiro-Ministro Justin Trudeau fez recentemente pronunciamento na ONU sobre a generosa acolhida canadense)², mas dentro do futuro previsível, a parcela de sobreviventes de guerras e perseguições recebidas pelos países desenvolvidos estará bem abaixo de sua participação na riqueza global. Bem abaixo, também, de sua parte na responsabilidade compartilhada por esses desastres, é necessário sublinhar.

A maior parte da migração forçada de refugiados é produzida pelos efeitos colaterais das guerras e por certo grau de hipocrisia da política externa das potências centrais do sistema internacional da qual os europeus continuamente participaram e procuraram se beneficiar ao longo dos séculos. Em outros termos, os refugiados são produto de um complexo jogo entre as prerrogativas e interesses dos Estados e a preservação dos direitos humanos, entre a política e o direito (GAMMELLTOFT-HANSEN, 2011, p.11). Aplica-se com notoriedade no caso do Afeganistão, do Iraque, Líbia e Síria, mas se aplica, com ainda mais responsabilidade europeia, aos refugiados africanos, em maior número advindo da Eritreia, Nigéria ou Sudão (ACNUR, 2015).

Neste contexto global, em que os refugiados ganham destaque internacional devido a chegar em número considerável aos países europeus, este texto apresenta enquanto objetivos a visualização da ação periférica do Estado brasileiro a respeito do tema dos refugiados a partir do funcionamento de suas instituições políticas que lidam com o tema, visto que o país não tem como ficar fora dos grandes movimentos migratórios mundiais. Os objetivos deste trabalho são visualizados a partir do ponto de vista dos agentes públicos do Estado, os procedimentos das instituições políticas envolvidas com a questão migratória para reconhecimento da condição de refugiado, identificando as dificuldades institucionais e burocráticas para execução de políticas públicas voltadas aos refugiados.

² Disponível em: <https://web.facebook.com/quebrandootabu/videos/1213426135380438/> . Acesso em 22.09.2016.

O texto busca aproximar-se a um tema ainda muito pouco explorado no Brasil, a análise de políticas públicas voltadas aos migrantes internacionais, incluindo refugiados. Neste sentido, as abordagens fazem conexão direta com o levantamento bibliográfico nacional e internacional a respeito dos refugiados. Examinamos as instituições políticas envolvidas com os deslocados a partir do protagonismo do Ministério da Justiça, por meio da análise do trabalho do Comitê Nacional para Refugiados e da Polícia Federal, e do papel das organizações não governamentais, além da atuação da comunidade internacional, e de entrevistas com pessoas que ocupam cargos estratégicos no quadro institucional brasileiro.

Evidencia os acordos firmados entre governo, comunidade internacional e sociedade civil organizada, em atuação tripartite, de modo à verificação do processo decisório a respeito de políticas e do ambiente institucional formatado. O que acaba envolvendo refugiados e solicitantes de refúgio, particularmente relacionado às competências e ações políticas dos agentes de fronteira e às políticas regulatórias para pessoas deslocadas.

Ao estabelecer uma legislação e uma estrutura institucional, o Brasil comprometeu-se em identificar e receber refugiados, por meio de uma instituição responsável por sua identificação e reconhecimento jurídico: o CONARE (Comitê Nacional para Refugiados), submetido à Secretaria Nacional de Justiça e ao novo Departamento de Migrações do Ministério da Justiça.

Em uma estrutura tripartite de atuação, composta por membros do governo, da sociedade civil e da comunidade internacional, conforme o Estatuto dos Refugiados. E neste sentido, procurando superar desafios para estabelecer políticas públicas consistentes para a proteção dos regimes internacionais de refugiados (OPESKIN, PERRACHOUD; REDPATH-CROSS, 2012, p. 201), na distribuição de responsabilidades compartilhadas. E tais desafios giram em torno de uma melhor gestão e organização desta instituição que decide a condição de refugiado no país, além da substituição da legislação ultrapassada sobre migração internacional de forma geral.

O aumento exponencial das migrações forçadas, o desafio das migrações internacionais mistas e a virada brasileira em atração internacio-

nal para estrangeiros nos últimos anos (evidentemente que antes da crise política e econômica iniciada ao final do segundo governo Dilma Rousseff) são evidências de como o tema dos refugiados tornou-se algo fundamental nos dias atuais no que tange à montagem de cenários futuros para a inserção brasileira enquanto atuante na cooperação internacional para temas humanitários. Os desafios passam a ser examinados a seguir, a partir do diagnóstico das questões relativas aos refugiados do ponto de vista das autoridades nacionais que lidam com o tema.

2 DIAGNÓSTICOS DA POLÍTICA NACIONAL PARA REFUGIADOS NO BRASIL: INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

A legislação nacional aprovada em 1997 (Lei 9.474 – Estatuto dos Refugiados) estabeleceu regras e normas para a obtenção e cassação do refúgio, institucionalizou um órgão específico submetido ao Ministério da Justiça para decidir o status de refugiado aos solicitantes, além das chamadas soluções duradouras para o problema (repatriação, integração local ou reassentamento). Para assim dizer, ditar parâmetros de políticas públicas para os deslocados, articulada teoricamente com autoridades de fronteira e com os Estados-membros da federação³. Ou seja, estabelecendo uma política pública específica para o tema.

A instituição política criada pela legislação, o CONARE, é um órgão deliberativo coletivo, tripartite, interministerial, com representantes do governo, da sociedade civil e da comunidade internacional, que toma suas decisões técnicas e políticas em plenário, deliberando por maioria simples⁴.

Ou seja, é composto por um representante do Ministério da Justiça, que o preside, por um representante das Relações Exteriores, que exerce a vice-presidência, por um representante do Ministério do Trabalho, do Ministério da Saúde, da Educação, do Departamento de Polícia Federal e por uma organização não governamental que se dedique ao trabalho em

³ Lei 9.474 – de 22 de julho de 1997 – Estatuto dos Refugiados – artigos 17º ao 28º, artigos 38º ao 39º, artigos 4º ao 6º, artigos 40º ao 41º, artigos 42º ao 46º, respectivamente.

⁴ Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. CONARE – Comitê Nacional para Refugiados, OFÍCIO N.42. 2012. Lei 9474/1997, artigo 16.

favor dos refugiados, normalmente a Cáritas Arquidiocesana, de São Paulo ou do Rio de Janeiro⁵.

O ACNUR também participa da instituição, somente com direito a voz, mas sem voto. Exercendo grande influência por sua experiência internacional ao lidar com a temática do refúgio, do deslocamento interno e do fenômeno da apatridia no resto do mundo (ACNUR, 2012, p.14-17). Além da mais recente participação da Defensoria Pública da União (DPU) tendo função consultiva mediante acordo de convênio com o CONARE, e da própria participação do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH).

Os valores e a visão de mundo dos representantes da sociedade civil e do organismo internacional, ACNUR, até mesmo pela larga experiência em tratar diretamente com refugiados ao longo de grande parte do século XX, e pelo acúmulo de “*know how*” em suas trajetórias históricas, buscam a defesa dos regimes internacionais de direitos humanos e a máxima proteção possível aos refugiados. O que inclui a promoção de cursos e capacitações sobre o tema para os demais membros da sociedade civil, para a Polícia Federal e os organismos de imprensa, com ênfase nesta visão de mundo⁶.

A representação da sociedade civil no CONARE, a Cáritas Arquidiocesana, vem lidando com a temática do refúgio no Brasil desde o período do regime militar que perseguia seus dissidentes e não reconhecia refugiados latino-americanos. Mesmo nesta época, a instituição desenvolvia um trabalho de proteção aos refugiados que chegavam ao Brasil, vindos da Argentina, Uruguai, Chile e Paraguai, ainda que não reconhecidos como tais pelo governo, acumulando grande experiência e conhecimento especializado sobre o assunto (BARRETO, 2010).

O ACNUR possui toda uma história em defesa de refugiados desde sua criação nos anos 1950. Ainda que tenha surgido com recursos limitados e somente com mandato de três anos, desenvolveu um consistente trabalho de médio e longo prazo para solucionar problemas, ainda que de forma mitigada, focando nas chamadas soluções duradouras – repatriação, integração local e reassentamento, desde suas primeiras experiências,

⁵ Lei 9.474- de 22 de julho de 1997 – Estatuto dos Refugiados – artigo 14.

⁶ ACNUR. Seminário “*Direito de Refugiados e Direitos Humanos: aplicação nas fronteiras brasileiras*”. Vitória, 5 e 6 de abril de 2005. Também Oficina Paulista de Jornalismo sobre Proteção Internacional de Refugiados. São Paulo, 31 de março de 2014.

na crise da Hungria, em 1956, e a guerra da Argélia, de 1954 a 1962 (ACNUR, 2000, p.26-37). A “*path dependence*” da instituição enquanto instrumento analítico para entender a importância das sequências temporais e do desenvolvimento dos processos sociais apontam na direção da especialização e da flexibilidade enquanto fatores importantes para a tomada de decisões governamentais para favorecer refugiados.

Com esta longa experiência acumulada, seus atuais funcionários salientam a importância estratégica do Brasil para o fortalecimento do tema, solicitando a máxima cooperação possível do país na busca de equacionar os problemas para deslocados, e exortam pela contínua melhoria do CONARE, além de novas soluções nacionais e internacionais⁷.

Por outro lado, as maiores preocupações com controle migratório ostensivo, com segurança e o direito coletivo de uma comunidade política em definir quem são ou não seus residentes, em torno de seletividade e de reciprocidade (WALZER, 2003, p.63-65), parece advir do governo e das autoridades de fronteira. Por razões ligadas a sua própria função de controle migratório e as prioridades dos agentes de fronteira no combate aos crimes federais, e de que as comunidades também precisam de limites no sentido de parentesco, reciprocidade e auxílio mútuo (WALZER, 2003, p.65).

O treinamento policial para questões migratórias ainda possui ênfase no defasado Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), com suas modificações pontuais ao longo dos últimos trinta e cinco anos (VENTURA; ILLES, 2012). Ainda que o Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474/1997) seja uma legislação especial de direitos humanos para uma situação específica relacionada aos estrangeiros perseguidos e que fogem de situações catastróficas, o foco do treinamento policial está voltado para questões de segurança pública e de segurança nacional (VENTURA; ILLES, 2012).

Ou seja, há uma fragmentação legislativa no tema da migração internacional por parte do Brasil: uma legislação mais voltada aos direitos humanos (Estatuto dos Refugiados); outra, à segurança nacional e ao utilitarismo econômico complementar (Estatuto do Estrangeiro). E ainda existe a Convenção n.97 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) incorpo-

⁷ Entrevista. Andrés Alfonso Ramirez da Silva. Representante do ACNUR no Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), em Brasília, entrevista para a revista Monções da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD. Em 15.09.2015.

rada ao ordenamento em 1965, que tem como foco o combate ao trabalho escravo e já estando também ultrapassada. Contribuindo acentuadamente para obscuridade de tratamento aos estrangeiros e aos solicitantes de refúgio por parte das autoridades de fronteira (HAMID, 2012; MOREIRA, 2012).

Como ressalta Hamid (2012, p.104), ora o tratamento aos refugiados é encarado como uma questão de direitos humanos, ora é vislumbrado como de segurança pública ou de segurança nacional. Praticamente de maneira divorciada de princípios como “*em dúvida pró-refugiado*” ou do “*non refoulement*”, denotando as prioridades dos agentes de fronteira em torno dos valores mais repressivos, previstos no obsoleto Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) e suas atualizações pontuais ao longo dos últimos anos, sem uma devida e necessária reforma global, no sentido da atualização e combate à fragmentação.

Como lembra Póvoa Neto (2005, p. 307), os imigrantes internacionais encontram-se encadeados em uma imensa teia global e que estimula a solidariedade entre indivíduos e o crescimento das máfias do tráfico internacional de pessoas, da exploração sexual e a arregimentação de trabalhadores em condições precárias. Por outro lado, foca a atenção e as prioridades dos agentes públicos de fronteira para a questão criminal e os ilícitos internacionais.

Some-se a isso o fato de que o lucro obtido pelas atividades econômicas dos chamados “coiotes” e aliciadores de pessoas parece uma reação à rigidez da legislação migratória e à burocracia nacional, e não a causa das migrações (PÓVOA NETO, 2005, p.307), no confronto emblemático entre legislação restritiva e necessidades sociais e econômicas. Um fato admitido pelo próprio presidente do CNIG e representante do Ministério do Trabalho e do Emprego no CONARE (ALMEIDA, 2012, p.45).

Os fluxos migratórios estão interligados com mudanças estruturais dos sistemas econômicos, sociais e políticos dos diversos países. Além dos desastres naturais, com inclusive parte da literatura moderna denominando-os de “refugiados ambientais”, não sendo mais possível analisar simplesmente com base em modelos explicativos de “fatores de expulsão” e “fatores de atração” entre nações, tal como lembra o mesmo Póvoa Neto (2005, p.307).

Uma maior projeção política e econômica internacional do país pelo menos até 2015 sinalizava uma potencialidade para candidatos à imigração e ao refúgio, destacando-se que o país buscava desenvolver sua política econômica e social, tornando-se atraente para cada vez mais imigrantes internacionais (IPEA, 2016). Porém, a estrutura migratória de serviços e de recursos humanos não acompanhava este ritmo de crescimento, existindo há muito tempo uma ausência de uma política consistente, contínua e de longo prazo no sentido de uma modernização e especialização, ainda que com um considerável aumento do fluxo migratório em direção ao Brasil, e o enorme acúmulo de solicitações de refúgio (SILVA, 2015, p. 288), tal como também expõe o último relatório do CONARE, divulgado em abril de 2016.

As solicitações de refúgio no país que podem ser realizadas pela via da elegibilidade, por meio da extensão da condição de refugiado por reunião familiar ou por via da política de reassentamento, aumentaram em mais de cinco vezes nos últimos anos (IPEA, 2016, p.141). Conforme a instituição, o aumento simultâneo de solicitações deferidas e indeferidas sugere uma procura crescente pelo país entre estrangeiros em situação de vulnerabilidade, ao mesmo tempo em que o organismo não consegue responder rapidamente aos desafios deste crescimento.

Como lembra Magalhães (2012), o Brasil escolheu a centralização das inúmeras atribuições policiais federativas em um único órgão, o Departamento de Polícia Federal. A política de centralizar na mesma instituição todas as funções de um policiamento federativo possui consequências nefastas em relação aos agentes públicos componentes, visto que são obrigados a atuar simultaneamente em várias funções. E muitas vezes perdendo-se a oportunidade da especialização temática e do treinamento intensivo e direcionado ao tema migratório mais detalhado.

O mesmo agente migratório lembra que, ao longo de mais vinte anos de serviços prestados, é quase impossível encontrar um policial federal que tenha atuado durante toda carreira dedicado a um único tema, trabalhando no mesmo setor, e tornando-se especialista na matéria.

A Academia de Polícia Federal brasileira tem capacidade de formação de por volta de 1,1 mil policiais por ano, apresentando uma instituição relativamente pequena, com cerca de 11.500 policiais, sob o con-

trole do governo federal (MESQUITA NETO, 2011, p. 248). Com este efetivo necessita cumprir todas as funções administrativas e judiciais, o que ocasiona uma alta rotatividade de seus servidores públicos e a falta de especialização nos diversos setores, incluindo o setor migratório.

Ainda que Arantes (2011, p.113) aponte para o investimento maciço realizado nas últimas administrações (Lula e Dilma Rousseff) mostrando o crescimento da instituição; a renovação e o protagonismo apontados pelo autor focam somente as carreiras principais da corporação e as operações de combate à corrupção e ao crime organizado. E não para o corpo integral de seus componentes, particularmente o quadro administrativo, e nem para o desempenho relativo à política migratória (ARANTES, 2011, p. 113-114).

O crescimento qualitativo e quantitativo da instituição que são apontados tanto por Arantes (2011, p. 116-117) como por Mesquita Neto (2011, p. 390-391), no contexto do Plano Nacional de Segurança Pública, executado a partir do início do século XXI, mostra uma polícia federal bastante aparelhada e renovada, evidenciando decisões políticas em realizar estes investimentos desde o início do governo Lula (2003-2010). Porém, foca seu protagonismo em certas competências em seu vasto rol de atribuições, relacionadas às funções de repressão ao crime, segurança pública e combate à corrupção (SILVA, 2015).

A mudança paradigmática dos cursos e treinamentos da polícia federal vêm sendo lentas, e conforme surgem novos concursos públicos para reposição de recursos humanos. As alterações nos currículos de treinamento, assim como o foco nos direitos humanos se tornou gradativamente importante, ainda que pontual. Até mesmo em função da novidade da legislação 9.474/1997, em relação à antiguidade da legislação de 1980, a tradição de controle e ênfase na questão penal por parte da polícia federal.

Comparativamente, por exemplo, na Argentina, que também é um estado federativo como o Brasil, há uma polícia federal com 33 mil agentes, além de uma polícia militar com 18.500 agentes, controlados pelo seu governo federal (MESQUITA NETO, 2011, p. 248-249). E particularmente uma Secretaria ou Departamento Nacional de Migrações, especializado no tema das migrações, multidisciplinar, lidando com todos os tipos de imigrantes. E com longa tradição e experiência no que tange à imigração, for-

mulação e execução deste modelo de política, como atesta Federico Agusti, o diretor nacional de migrações nacionais e internacionais na Argentina⁸.

No modelo argentino, esta secretaria é um organismo descentralizado que atua no âmbito do Ministério do Interior e Transporte, encarregado de aplicar a Lei 25.871 (lei migratória), registrando a entrada e saída de pessoas do país, exercendo o poder de polícia migratória, avaliando e outorgando os distintos tipos de residência de estrangeiros, e retoricamente comprometida com a doutrina dos direitos humanos⁹. Participa do processo decisório do CONARE argentino, tendo criado no âmbito universitário um Instituto de Políticas de Migração Internacional e Asilo, uma entidade destinada a administrar e propor políticas migratórias na Argentina, incluindo refugiados.

No caso brasileiro, as questões parecem apontar na direção da criação de uma legislação migratória mais voltada para direitos humanos (vários projetos de lei vem tentando substituir o antigo Estatuto do Estrangeiro desde 1991, sendo a última versão a P.L n.2516/2015, já aprovada na Câmara dos Deputados) e o combate ao uso abusivo do instituto do refúgio, do mesmo modo que preconiza a criação de um órgão estatal especializado para atender migrantes aos moldes dos vizinhos argentinos. Possivelmente substituindo a polícia federal na questão migratória ou reforçando sua atuação de maneira temática especializada, além da manutenção das boas práticas em matéria de refúgio¹⁰.

Tornam-se evidentes as diferenças para o Brasil, onde existe um modelo fragmentado e desequilibrado da questão migratória, e não centralizado em um departamento como no país vizinho, com uma equipe especializada em migrações internacionais, incluindo o deslocamento forçado de refugiados. No caso brasileiro, o Ministério da Justiça atua como Ministério do Interior na regularização do estrangeiro, estabelecendo as condições de entrada, permanência e naturalização, e inclusive eventuais medidas compulsórias, por meio da Polícia Federal.

⁸ Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Relatorio_seminario.pdf>. Acesso em: 15/12/2015.

⁹ Disponível em: <<http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?institucional>>. Acesso em: 15/12/2015.

¹⁰ Disponível em: <<http://oestrangeiro.org/2012/09/06/conare-interessado-no-exemplo-argentino/>>. Acesso em: 10/09/2015.

O Ministério do Trabalho e do Emprego sedia o Conselho Nacional de Imigração e emite os vistos trabalhistas e autorizações neste sentido, enquanto que o Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, emite os vistos diplomáticos e consulares (SILVA, 2015). Tal qual a estrutura organizacional brasileira para a questão migratória, em uma divisão tripartite e pulverizada das competências, existindo eventualmente falta de comunicação entre os diversos órgãos quanto ao controle destes mesmos vistos, dependendo das pessoas que ocupam estes cargos¹¹.

Há uma grande necessidade de superação do treinamento restritivo e da visão de mundo da criminalização das migrações internacionais (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008; BENHABIB, 2012), enquanto somente um caso de polícia, pautado somente nos valores de controle, conservação e reação. Visto que uma mudança cultural não é causada somente pela mudança cívica, mas que interage com a evolução econômica, social e política de uma determinada sociedade, e neste sentido, a elaboração de um Plano Nacional de Refúgio, e de um Sistema Nacional de Refúgio¹².

Segundo Sousa Lima (2012, p. 60), o Plano Estratégico da Polícia Federal até o ano de 2022 apresenta concentração de recursos em poucos programas e atribuições. E não inclui a atividade migratória nas fronteiras e nem mudança de paradigma, apresentando uma falta de integração entre o orçamento e o planejamento estratégico da instituição.

No que tange ao controle regulatório e fiscalizatório, ainda encontra-se uma relação com gastos orçamentários na modernização do sistema de emissão de passaportes e de controle de tráfego internacional. Porém, não nas atividades de fronteira quanto ao controle migratório de pessoas que potencialmente podem solicitar refúgio (SOUSA LIMA, 2012, p.60).

Além disso, Sousa Lima (2012, p. 63) também desvenda que a harmonia dos processos decisórios da instituição restringe-se à cúpula da entidade, pois, na medida em que as decisões se distanciam dos órgãos centrais, em direção às unidades regionalizadas, há mais falta de informação e frustração de servidores públicos. Tendo em vista que não chegam

¹¹ Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Relatorio_seminario.pdf>. Acesso em: 15/12/2015.

¹² Disponível em: <<http://oestrangeiro.org/2015/06/27/modernizar-e-agilizar/>>. Acesso em: 27/07/2015.

informações sobre os limites e os desafios orçamentários e quais foram os critérios para a distribuição dos recursos de forma mais clara.

Neste sentido, como não há um critério objetivo e claro, o autor vislumbra o critério político que gera disputas por espaços de poder entre as unidades regionalizadas, pois algumas podem defender seus interesses de forma mais veemente pelo acesso direto à cúpula da entidade. Assim como não surge como prioridade a questão migratória no Plano Estratégico da instituição até o ano de 2022 (SOUSA LIMA, 2012).

Os treinamentos, cursos e especializações ligados aos direitos humanos de forma geral, e refugiados em particular, não aparecem como temas centrais a serem ministrados. Particularmente devido às prioridades policiais para as demais funções na área penal: combate ao narcotráfico, aos crimes de lavagem de dinheiro, à corrupção e ao contrabando, além das funções judiciárias junto ao governo federal, reforçando a cultura de ênfase na questão criminal.

A importância política da corporação policial para a questão migratória de refugiados cresce no sentido de que ela faz parte do CONARE, e necessita estar interligada com os demais atores políticos, na promoção das políticas públicas para refugiados, principalmente no que tange aos refugiados identificados e reconhecidos por elegibilidade nas fronteiras. No entanto, a tensão e a ambiguidade de tratamento, relacionado à securitização das migrações internacionais permanece em vista do modelo de treinamento e os paradigmas a serem seguidos.

É importante salientar que o interesse legítimo dos Estados em matéria de segurança é perfeitamente compatível com os regimes internacionais de proteção dos direitos humanos e dos refugiados (MURILLO, 2009, p.122). O direito à segurança dos indivíduos encontra-se consagrado na Declaração Universal de 1948 (artigo 3º), enquanto que no plano internacional o sistema de Estados fortalece a segurança estatal e ao monopólio legítimo da circulação migratória (TORPEY, 2005, p.9-30).

Ainda que exista certa tensão e ambiguidade entre a proteção de direitos humanos e o exercício da soberania dos Estados (GAMMELTOFT-HANSEN, 2011, p. 13), o que parece necessário é a aproximação das vertentes teóricas e das análises específicas destas áreas, para estudos comparilhados e interdisciplinares, de modo à difusão de determinadas temáticas

de maneira adequada. Não se utilizando o controle migratório por parte dos Estados para prejudicar ou restringir os direitos fundamentais dos refugiados (MURILLO, 2009, p. 122-123), visto que os direitos humanos são transversais, abarcando distintos setores governamentais e da sociedade civil. Pois, políticas públicas eficientes e transparentes para a proteção nacional e internacional de refugiados complementam e fortalecem a segurança dos Estados e dos indivíduos, simultaneamente.

A lei brasileira também não apresenta os aspectos sociais relativos à integração dos refugiados na sociedade local, nem concede voz aos solicitantes de refúgio no órgão em suas deliberações (MOREIRA, 2012). E delega funções às organizações não governamentais com as quais mantém convênios: Caritas Arquidiocesana de São Paulo, Rio de Janeiro, Manaus, e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), em Brasília.

O governo federal brasileiro veio aumentando suas ações em favor dos refugiados nos últimos anos, ainda que pontualmente, pela presença de alguns fatores: o aumento quase exponencial das solicitações de refúgio particularmente entre 2010 e 2015, conforme o recente relatório divulgado pelo CONARE¹³.

Particularmente nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Amazonas e Distrito Federal em que a chegada cada vez maior de sírios, congolese, bengalis, senegaleses e colombianos aumenta o número total de solicitantes de refúgio.

Assim como devido aos acordos com o ACNUR para o programa de reassentamento de refugiados, vigente desde 1999, e a conseqüente chegada de colombianos e de palestinos reassentados, recebidos por entidades conveniadas com agência da ONU, tal qual a Associação Antônio Vieira (ASAV), em Porto Alegre/RS, instituição conveniada desde 2003 (SILVA, 2015, p. 272).

Ainda assim, a crítica do ACNUR ao Brasil e seu programa de reassentamento é que se poderia receber muito mais refugiados reassentados, dos programas administrados pela instituição no mundo inteiro (MARTINS, 2011). E não apenas grupos pequenos de palestinos ou colombianos, que chegam ao número de pouco mais do que quinhentas pes-

¹³ Disponível em <http://pt.slideshare.net/justicagovbr/sistema-de-refugio-brasileiro-balano-at-abril-de-2016>
Acesso em 15/05.2016.

soas reassentadas. Este número, em um universo de quase 60 milhões de pessoas deslocadas, conforme o último Relatório do ACNUR (UNHCR, 2015), é praticamente irrelevante.

O ex-presidente do CONARE, Luiz Paulo Teles Barreto, reagiu às críticas do órgão em uma conferência internacional em Genebra. Afirmando que o país está muito longe das grandes crises internacionais que produzem deslocamentos forçados e que as fronteiras brasileiras permanecem abertas às solicitações de refúgio (MARTINS, 2011).

O ex-presidente, e o antigo coordenador geral, Renato Zerbini Ribeiro Leão, destacaram o fato de que os números e os procedimentos da instituição indicam que os solicitantes e os refugiados no país, advêm de todas as partes do mundo, não encontrando nenhuma barreira de ordem política, religiosa ou racial para estarem no Brasil (LEÃO, 2007, p. 75). Além de iniciativas inovadoras em torno de parcerias com a Defensoria Pública da União e com universidades, de modo a implantar a Cátedra Sergio Vieira de Mello (MOREIRA, 2015, p.87).

O que não quer dizer que os solicitantes consigam chegar facilmente ao país, visto que estas migrações específicas são normalmente irregulares, acontecendo sem documentação e em geral envolvendo tráfico internacional de pessoas (BRASIL, 2013). Assim, as pessoas que se deslocam desta maneira viajam geralmente em condições precárias, sendo vítimas de exploração de “coiotes”, de atravessadores e de abusos sistemáticos.

No entanto, países também extremamente distantes das crises internacionais e relativamente abertos às solicitações de refúgio, tais como o Canadá¹⁴, Suécia ou mesmo os Estados Unidos, reassentam muito mais e colaboram de forma muito mais sólida com o ACNUR nos programas de soluções duradouras no quesito reassentamento (MARTINS, 2011).

Na relação de política interna com externa, podem ser enquadradas as iniciativas brasileiras para a criação da Declaração e do Programa de Ação do México de 2004, a Declaração de Brasília de 2010, a Declaração do Brasil de 2014, no espírito de Cartagena+30; bem como as iniciativas no âmbito do Mercosul, tornando o tema dos refugiados uma questão estratégica para

¹⁴ Disponível em: <https://web.facebook.com/quebrandootabu/videos/1213426135380438/> . Acesso em 22/09/2016.

a política externa, particularmente na relação com países de expulsão de refugiados, no sentido exposto por Zolberg, Surkhe e Aguayo (1989, p. 273-274). Assim como um maior grau de importância para seu governo ao se inserir na cooperação humanitária internacional, levando em conta custos e benefícios enquanto “global player” (REBELLO, 2008, p.57; SILVA, 2015, p. 74).

O orçamento governamental para a questão continua sendo pequeno, visto que até o ano de 2004 o CONARE não tinha sequer orçamento próprio para suas atividades dependendo dos recursos destinados ao antigo Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça (LEÃO, 2007, p.73). Desde então, o CONARE apresenta uma pequena linha orçamentária particular do Ministério destinada à instituição ligada ao atual Departamento de Migrações, mas comparativamente ainda irrelevante levando em conta as outras atividades do próprio ministério e as necessidades dos solicitantes e dos próprios refugiados reconhecidos (LEÃO, 2007; LIMA; SIMÕES, 2012).

O Estado de São Paulo, pela sua articulação política e visibilidade nacional, possui um Comitê Estadual para o assunto, assim como uma longa rede de programas sociais que procuram integrar os refugiados na sociedade. No entanto, esta articulação e capacidade paulista não se reproduz na maioria dos outros 27 estados membros da federação, com muito poucos apresentando Comitês Estaduais: Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná, Minas Gerais, além do novíssimo no Estado do Mato Grosso do Sul¹⁵. O que configura um tema para enormes discussões e debates quanto à política de refugiados do país (tais como nos debates da COMIGRAR¹⁶ e para o Plano Nacional de Refúgio), mas cujos desafios centrais parecem focar-se em suas instituições – o papel do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE- e da Polícia Federal.

3 OS MAIORES DESAFIOS DA POLÍTICA PARA REFUGIADOS: ESTRUTURAÇÃO DO CONARE E DA POLÍCIA FEDERAL

Até recentemente o CONARE apresentava dentre seus recursos humanos pouco mais do que dez funcionários, e com grande acúmulo de

¹⁵ Disponível em: <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2016/09/ms-cria-comite-de-orientacao-e-acoes-de-defesa-refugiados-e-migrantes.html> . Acesso dia 15.09.2016.

¹⁶ Disponível em: <<http://www.participa.br/comigrar/sobre-a-comigrar#.Vk6e9V6LX-4>>. Acesso em: 08/09/ 2015.

casos de anos anteriores¹⁷, com uma perspectiva real de um relativo aumento neste número, após a passagem do secretário Beto Vasconcelos pelo órgão. As decisões podem demorar em média quase um ano, permitindo que muitos solicitantes utilizem o instituto do refúgio como meio de permanência no país por outros motivos, mesmo não sendo solicitantes com fundados temores de perseguição ou com históricos de vida que em que se possam reconhecer os requisitos para o refúgio, ainda que exista o desafio das migrações internacionais mistas.

Os desafios mais relevantes do organismo estão ligados a sua gestão e presença mais constante e espalhada pelo território brasileiro. O órgão concentra-se em Brasília, e não está presente em alguns locais estratégicos e evidentes de entrada de solicitantes de refúgio, tais como: os aeroportos internacionais de Cumbica, em Guarulhos, São Paulo, e do Galeão, no Rio de Janeiro¹⁸. Além dos portos, como em Santos (São Paulo), a malha portuária do Estado do Espírito Santo, ou do Estado do Rio de Janeiro. Sendo que apenas recentemente houve a abertura de novos postos em São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, no contexto da implementação de um Plano Nacional de Refúgio¹⁹

Algumas das regiões em que mais entram solicitantes são os Estados do Acre, Roraima, Amazonas e Mato Grosso do Sul, tal como recentemente os venezuelanos, pela crise interna do país. Aqueles que atravessam a fronteira terrestre para pedirem refúgio se dirigem em sua maioria onde se encontram a Caritas (São Paulo, Rio de Janeiro e Manaus) ou o Instituto de Migrações e Direitos Humanos, em Brasília, que mantêm os convênios com a instituição.

O maior número de solicitações de refúgio ocorre nas regiões Sul e Sudeste, pela geografia e maior estrutura para o recebimento. A presença de organizações não governamentais que trabalham com refugiados vem fazendo uma relativa diferença e exercendo um papel de relevo na promo-

¹⁷ Entrevista com Virgínius José da Franca. Coordenador Geral do CONARE, em Brasília. Em 25.01.2013. Brasil abriga menos de cinco mil refugiados. Disponível em: <<http://oestrangeiro.org/2012/10/26/brasil-abriga-menos-de-5-000-refugiados/>>. Acesso em: 26/10/. 2015.

¹⁸ Entrevista. Luís Pardi. Delegado da Polícia Federal no Aeroporto de Cumbica, em Guarulhos/SP, realizada em São Paulo, 18.09.2012.

¹⁹ Disponível em <http://pt.slideshare.net/justicagovbr/sistema-de-refugio-brasileiro-balano-at-abril-de-2016> Acesso 15.05.2016.

ção e na difusão da situação dos refugiados, particularmente nas fronteiras, mas ainda evidentemente insuficiente (IPEA, 2013; SILVA, 2015).

A capacidade comunitária e organizativa dos refugiados no sentido de influenciar, participar dos negócios públicos que decidem sua situação é diminuta, tendo em vista que eles pouco influenciam a instituição principal, a não ser pelas entrevistas e relatórios dos responsáveis em levar os casos à Brasília. Ou seja, com pouca capacidade de influência e uma cultura política por parte dos governos nacionais e estaduais que os visualiza como objetos de políticas e não como atores principais nos processos decisórios sobre seus destinos (MOREIRA, 2012).

O problema se reflete na inserção geral dos refugiados no país em termos de educação, trabalho, moradia e saúde, além das poucas organizações espalhadas pelo país com capital e capacidade social que promovam políticas de integração. Os refugiados de forma geral se deparam com desafios complexos, desde a moradia até a inserção no mercado de trabalho (RODRIGUES; BÓGUS, 2011, p.112-114). E os caminhos para melhorar a adaptação parecem estar no sentido de incluir os refugiados em programas de políticas sociais do governo já existentes, tais como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Brasil Carinhoso ou o PROUNI, quando preencherem os requisitos necessários.

No entanto, tais tentativas vêm sofrendo diversas barreiras por parte das outras instituições do Estado, que parecem não coordenadas com a temática para refugiados, tais como o INSS e a Caixa Econômica Federal (LIMA; SIMÕES, 2012; MILESI, 2012).

Outro desafio fundamental para a implantação de políticas específicas para os refugiados no Brasil, do ponto de vista das instituições localiza-se em um dos atores políticos principais no procedimento de encaminhamento e de reconhecimento de refugiados: a Polícia Federal.

A Polícia Federal, responsável pela vigilância nas fronteiras e nos postos de alfândega, aquela que na maioria das vezes realiza o primeiro contato com os solicitantes de refúgio, possui limitados recursos de pessoas e de estrutura para recebimento de estrangeiros em todo o território nacional (MAGALHÃES, 2012; NOBRE, 2012). Até a década de 90 o Brasil era um país que mais enviava nacionais ao exterior do que recebia

imigrantes, pela conjuntura econômica da chamada “década perdida” dos anos 1980, e porque o regime militar exilava muito de seus nacionais e também não aceitava refugiados latino-americanos (CHADE, 2012).

E assim, sua estrutura institucional e de recursos humanos existentes estão claramente defasadas para a recente virada internacional do país, enquanto polo de atração aos estrangeiros e de política para recebimento e reassentamento de estrangeiros. Incluindo refugiados e imigrantes de forma geral (CANO, 2006, p. 137-155).

É uma entidade permanente, organizada e mantida pelo governo federal, estruturada em carreira própria, acumulando diversas competências pela Constituição de 1988, dentre elas, a questão de fronteiras, apresentando grande rotatividade de agentes neste setor. O que muitas vezes os impede de obter especialização e de acompanhar mais diretamente a temática do refúgio, assim como os resultados finais das solicitações junto ao CONARE²⁰. Sendo uma das polícias federais com enorme grau de centralização, hierarquização e de acúmulo de competências relativamente a países do tamanho do Brasil (MAGALHÃES, 2012).

De forma geral, a entidade é responsável pela prevenção e repressão ao tráfico internacional de entorpecentes, pelas funções de polícia judiciária do governo, e também é responsável pelas funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, conforme o texto constitucional de 1988 e sua legislação regulamentar. Segundo estimativas da própria corporação, a Polícia Federal necessita em torno de milhares de novos profissionais para atuar nas áreas de fronteira seca, para reposição de aposentadorias e também no sentido de capacidade para sediar grandes eventos internacionais tais quais aqueles que recentemente o país sediou²¹.

Nos últimos anos, um número incontável de servidores públicos deixaram seus postos gradativamente, além da deflagração de greves e paralisações por melhores salários. A instituição que conta com mais de 11 mil policiais e 2.650 profissionais da área administrativa, apresenta quase 14% deste efetivo com mais de 50 anos de idade. Some-se a isto o fato de que

²⁰ Entrevista. Luís Pardi. Delegado da Polícia Federal no Aeroporto de Cumbica, em Guarulhos/SP, realizada em São Paulo/SP, em 18. 09.2012.

²¹ Entrevista. Luís Pardi. Delegado de Polícia Federal no Aeroporto de Cumbica, em Guarulhos/SP, realizada em São Paulo, em 18. 09.2012.

muito poucos agentes apresentam cursos de especialização em migração internacional ou direito internacional dos refugiados (NOBRE, 2012).

Ou seja, seu efetivo, com carências estruturais e humanas, deve cumprir todas as funções constitucionais em um território de oito milhões de metros quadrados, com quase duzentos milhões de pessoas, segundo os últimos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²². Com perto de 17 mil km de fronteira terrestre com dez diferentes países sul-americanos, e que nem sempre são estáveis e com controle migratório funcionando efetivamente (tal como o caso recente da Venezuela).

Acrescente-se a isso a necessidade de superação do treinamento policial restritivo e a visão de mundo de criminalização das migrações internacionais, enquanto somente uma questão policial, pautado somente nos valores de conservação e de reação (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008; VENTURA, 2012). Além de uma cultura política autoritária ainda herdeira dos regimes de exceção, o que configura assim, um quadro global bastante desalentador no que tange à política migratória brasileira como um todo.

4 CONCLUSÃO

Do ponto de vista da promoção de políticas públicas, o tema dos refugiados no Brasil apresenta uma legislação própria desde 1997 que estabelece uma instituição diretamente responsável pelo processo decisório governamental. Uma organização ligada diretamente ao Ministério da Justiça: o CONARE como órgão de decisão jurídico-político para elegibilidade de refugiados, composto por membros de vários outros ministérios, além de representantes da sociedade civil e da comunidade internacional, de forma tripartite e interministerial, mas não paritário, em seu processo decisório.

Os desafios mais destacados da política nacional de refugiados estão diretamente ligados à ampliação dos recursos institucionais, humanos e financeiros do CONARE. Assim como relacionados à sua democratização, com participação de outras instituições relevantes, além da transformação da cultura política dos agentes públicos e o aumento do capital social das organizações envolvidas com os refugiados.

²² Dados do IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_dou/default_resultados_dou.shtm>. Acesso em: 15 nov.2012.

A ação governamental do CONARE está focada demais em recursos e gastos em convênios com as organizações que recebem refugiados. Primariamente, em gastos nos primeiros anos de estadia, tendo em vista que a condição de refugiado deve ser um estado temporário. O CONARE apresenta algumas iniciativas no sentido de dinamizar e qualificar o atendimento aos solicitantes de refúgio e aos próprios refugiados presentes no país. Medidas em torno de parcerias com a Defensoria Pública da União e com universidades que implantam a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, de modo a responder aos desafios de celeridade nas decisões e qualificação nos procedimentos.

Os limites apontam para o fato de que a instituição convive com uma legislação global para política migratória, o Estatuto dos Estrangeiros de 1980, que é contraditória com as diretrizes da doutrina integral dos direitos humanos, consagrada no Estatuto dos Refugiados de 1997 e na Convenção n. 97 da OIT. Sendo que tal legislação ainda serve como parâmetro para o tratamento aos imigrantes internacionais que são recebidos e identificados nas fronteiras ou delegacias do país, pelas autoridades migratórias.

Ou seja, na identificação dos solicitantes e dos refugiados por elegibilidade, enquanto uma política regulatória ambivalente ora voltada para a segurança pública e a segurança nacional, ora para uma questão de direitos humanos, voltada para proteção dos vulneráveis, como temas divorciados e excludentes.

Esta ambiguidade e falta de clareza da política migratória está ligada diretamente ao longo processo político de redemocratização do país, de forma lenta, segura e gradual e a herança autoritária. Se por um lado houve a redemocratização de instituições políticas, por outro, manteve-se práticas e estruturas legislativas restritivas. Agravado pela falta de consenso entre os diferentes atores políticos que lidam com a temática migratória, para uma mudança global de legislação e de práticas políticas nos últimos trinta anos, particularmente quanto aos agentes de fronteira.

Dito de outra maneira, uma política migratória regulatória cujas restrições foram aceleradas pelo contexto global de securitização de migrações internacionais desde os atentados terroristas na Europa e Estados

Unidos, no início do século XXI. E ao mesmo tempo está informada pela doutrina da segurança nacional e do utilitarismo econômico que marcou os períodos ditatoriais nacionais. E que enxergavam o estrangeiro globalmente enquanto inimigo potencial e subversivo, sendo bem vindo somente aquele que trazia complementação econômica de forma útil.

Além disso, a política migratória, em geral, e a política para refugiados, em particular, continua sendo fragmentada e não coordenada pela atuação dos diversos atores políticos que participam da regulamentação e da acolhida de estrangeiros. O Ministério da Justiça encontra-se no centro do processo decisório da política para refugiados, pelo menos desde a criação do CONARE, visto que o próprio órgão funciona no âmbito deste ministério e seu representante preside a instituição.

Enquanto a Polícia Federal cresceu de importância política na questão migratória desde a Constituição de 1988, desempenhando um papel estratégico na recepção, acolhimento e saída de refugiados do território brasileiro, pois é a autoridade de fronteira com os quais os refugiados primeiro entram em contato, ao lado das organizações não governamentais.

A Polícia Federal é aquele órgão onde os recém-chegados devem fazer suas primeiras manifestações de solicitação de refúgio apresenta uma importância estratégica capital. É normalmente o organismo que primeiro entra em contato com os possíveis refugiados, ao lado das organizações não governamentais. E apresenta sérias limitações estruturais e institucionais quanto ao controle dos solicitantes de refúgio, no que tange aos seus recursos humanos para as fronteiras, portos e aeroportos internacionais do país.

Ela parece não estar preparada e nem possuir estrutura administrativa e recursos humanos suficientes para receber e acolher deslocados forçados nas fronteiras brasileiras, solicitantes de refúgio ou não, diferenciando-os rapidamente dos imigrantes econômicos no contexto das migrações internacionais mistas, além de treinamento baseado ainda no Estatuto do Estrangeiro. Embora desempenhem um papel estratégico e estejam presentes no CONARE, apresentam um alto grau de rotatividade no setor migratório, uma falta de recursos humanos e de especialização temática, além da ausência do instituto do refúgio em seu plano estratégico de longo prazo.

Assim, contribuindo decisivamente para um divórcio entre o discurso oficial brasileiro de legislação avançada em matéria de refúgio, de historicidade de hospitalidade e cordialidade, do respeito à tolerância e à diversidade, e à prática política dos órgãos de controle, registros e classificações de estrangeiros, incluindo refugiados. No sentido de restrição ostensiva, burocratização demasiada e soluções paliativas para regularização de estrangeiros no país.

Materializando assim uma prática política de instituições públicas do próprio Estado que estabelecem entraves e limites burocráticos ostensivos para inserção de refugiados e de imigrantes como cidadãos. Ou seja, os limites e os entraves para políticas governamentais para refugiados parecem ter foco na falta de coordenação e parceria entre os diversos organismos do próprio Estado para o reconhecimento da condição de refugiado na sociedade brasileira.

No Brasil os refugiados são claramente “outsiders”, vivendo em uma situação não muito bem definida política e normativamente. Ou seja, ao chegarem ao país de acolhida, eles acabam vivendo entre soberanias nacionais, não sendo nem cidadãos de seus países de origem e nem cidadãos dos países de acolhida. Não exercem direitos políticos, não podem se organizar no sentido estrito e não são considerados prioridade na agenda política. Ainda que possam ter uma vida política para além de uma existência biológica, eles continuam limitados em um espaço público determinado, sem total reconhecimento e cobertura do Estado.

A prática mais corriqueira e constante do poder público foi delegar funções à sociedade civil organizada para o cumprimento da responsabilidade de integrar refugiados no mercado local. E que tais instituições consigam superar as barreiras impostas pelo próprio Estado, através de suas outras instituições públicas pulverizadas, não coordenadas com o instituto do refúgio.

E neste sentido, o Brasil apresenta uma política migratória de forma geral e para refugiados em particular enquanto uma prática fragmentada e desequilibrada. E parecendo não estarem interligados entre si, com poucos recursos humanos especializados na temática de forma a fazer funcionar a burocracia administrativa weberiana, particularmente entre os agentes de fronteira.

Se por um lado houve avanços institucionais, legislativos e de inserção nos regimes internacionais de proteção em relação ao passado ditatorial do país; por outro, a prática continua descoordenada e pulverizada entre diversos atores políticos, com medidas paliativas na política migratória de forma geral, e medidas pontuais na política regulatória e de inclusão de refugiados, de forma particular.

A política para refugiados vislumbra o CONARE enquanto um mecanismo capaz de promover políticas públicas de inclusão dos poucos refugiados presentes no país. Mas além da ausência de outros atores políticos relevantes que lidam diretamente com o tema dos direitos humanos, os entraves administrativos e burocráticos ainda são desafiadores no que tange a inclusão nos programas sociais do governo federal.

Em outros termos, barreiras relativas ao exercício pleno da cidadania e o não reconhecimento da situação dos refugiados no país por parte de outras instituições públicas do Estado. Assim como a falta de criação de mais instituições estaduais e municipais articuladas para capacitar e incluir os refugiados na cidadania e superar visões de mundo de criminalização destes deslocados. Do mesmo modo que uma possível Agência Nacional de Migrações, aos moldes dos países vizinhos ao Brasil.

A desarticulação das políticas voltadas aos refugiados resta evidente por uma série de fatores combinados. A combinação de uma legislação global desatualizada com um treinamento de agentes de fronteira voltados exclusivamente para a segurança, assim como certo grau de rotatividade e falta de especialização na temática por parte da polícia migratória tornam a situação de refugiados e solicitantes de refúgio algo ainda dramático no país.

REFERÊNCIAS

ACNUR. *A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de ação humanitária*. Tradução Isabel Galvão. Almada, PT: Artes Gráficas, 2000.

_____. *A year of crises: Global trends 2011*. Geneva: UNHCR, 2012

_____. *World at war: Global Trends 2014*. Geneva: UNHCR, 2015.

ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Migração e tráfico de pessoas. *Cadernos de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania*, Brasília, DF, v.7, n.7, p. 43-50, 2012.

- ARANTES, Rogério Bastos. Polícia Federal e construção institucional. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 99-132.
- ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- BARBOSA, Luciano Pestana; DA HORA, José Roberto Sagrado. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. Brasília, DF: ACNUR Brasil, 2007.
- BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2010.
- BENHABIB, Seyla. O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitanas? Repensando a cidadania em tempos voláteis. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 20-46, jan./abr. 2012.
- BETTS, Alexander; LOESCHER, Gill; MILNER, James. *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): the politics and practice of refugee protection into the twenty-first century*. London: Routledge, 2008.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Pesquisa ENAFRON: Diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira*. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Justiça, 2013.
- _____. Lei 9.474 – de 22 de julho de 1997 – Define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências.
- CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, ano 3, n. 5, p. 137-155, 2006.
- CHADE, Jamil. *Brasil expulsou mais de mil refugiados no auge da ditadura no Cone Sul*. Disponível em: <www.estadao.com.br>. Acesso em: 25 nov. 2012.
- GAMMELTOFT–HANSEN, Thomas. *Access to asylum: international refugee law and the globalization of migration control*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- HAMID, Sônia Cristina. *(Des)Integrando refugiados: os processos do reassentamento de palestinos no Brasil*. 2012. Tese (Doutorado em Antropologia)-Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.
- HATHAWAY, James C.; NEVE, R. Alexander. Making international refugee law relevant again: a proposal collectivized and solution-oriented protection. *Harvard Human Rights Journal*, v. 6, p. 1-76, Spring 1997.
- IPEA. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Agência Brasileira de Cooperação, 2013.

_____. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Agência Brasileira de Cooperação, 2016.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE*. Brasília, DF: Conare: ACNUR Brasil, 2007.

LIMA, João Brígido Bezerra; SIMÕES, Gustavo da Frota. Programas de suporte a refugiados, asilados e apátridas no Brasil: uma abordagem exploratória. In: Anais do I SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA, 1., 12-13 jul. 2012, Brasília-DF: UNB.

MAGALHÃES, Luiz Carlos. *As Polícias Federais estadunidenses e o nosso Departamento de Polícia Federal*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4408> . Acesso em: 15 dez.2012.

MARTINS, Rui. *Brasil acolhe poucos refugiados?* Disponível em: <www.sinditamaraty.org.br>. Acesso em: 12 dez. 2011.

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

MILESI, Rosita. *Refugiados e direitos humanos*. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/IMDH/ControlConteudo.aspx?area=001c1b0d-181f-450a-83fb-47915ce5f2eb>>. Maio 2012. Acesso em: 25 jul. 2012.

MOREIRA, Julia Bertino. *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)*. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política)- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

_____. O papel das cátedras Sérgio Vieira de Mello no processo de integração local dos refugiados no Brasil. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 4, n. 8, p. 81-96, 2015.

MURILLO, Juan Carlos. Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, ano 6, n. 10, p. 120-137, jun. 2009.

NOBRE, Letícia. *Polícia Federal precisa de 4.174 servidores até 2014*. Disponível em: <<http://sosnconcurseiro.jconcursos.uol.com.br>>. Acesso em: 10 dez.2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS MIGRAÇÕES. *Global Migration Trends – 2015*. IOM, April 2016.

OPESKIN, Brian; PERRUCHOUD, Richard; REDPATH-CROSS, Jillyanne (Org.). *Foundations of international migration law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

PÓVOA NETO, Helion. A criminalização das migrações na nova ordem internacional. In:POVOA NETO, Helion; FERREIRA, Ademir Pacelli (Org.). *Cruzando fronteiras disciplinares: um panorama dos estudos migratórios*. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 297-309.

REBELLO, Cláudia Assaf Bastos. *Acolhimento de refugiados palestinos do Campo de Ruweished pelo Programa de Reassentamento Solidário do Brasil: custos e benefícios para a Diplomacia Brasileira*. 2008. Dissertação (Mestrado em Diplomacia)-Instituto Rio Branco, Brasília, DF, 2008.

RODRIGUES, Viviane Mozine; BÓGUS, Lúcia Maria Machado. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: história e perspectivas. *Revista Dimensões*, v. 27, p. 101-114, 2011.

SILVA, César Augusto S. da. *A política migratória brasileira para refugiados (1998-2014)*. Curitiba: Ithala, 2015.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. *Política de defesa e segurança do Brasil no século XXI: um esboço histórico*. Brasília, DF: IPEA, 2010.

SOUSA LIMA, Rafael. *Orçamento público como instrumento de gestão no nível das organizações governamentais: o caso da Polícia Federal*. Curso de Mestrado em Administração Pública. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2012.

TORPEY, John. *L'invention du Passeport: états, citoyenneté et surveillance*. Paris: Bélin, 2005.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Qual a política migratória do Brasil? *Le Monde Diplomatique Brasil*, 7 mar. 2012. Disponível em <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em: 13 dez. 2012.

WALZER, Michael. *Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. Tradução Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ZOLBERG, Aristide R.; SUHRKE, Astri; AGUAYO, Sergio. *Escape from violence: conflict and the refugee crisis in the developing world*. New York: Oxford University Press, 1989.

ENTREVISTAS

ALMEIDA, Paulo Sérgio de. *Entrevista* [18 maio 2012]. Presidente do Conselho Nacional de Imigração, Representante do Ministério do Trabalho e do Emprego no CONARE, em 18 de maio de 2012, Hotel Ipanema, no Rio de Janeiro.

FRANCA, Virginius José Lianza da. *Entrevista* [25 jan. 2013]. Coordenador Geral do CONARE, em Brasília/DF, em 25.01.2013.

PARDI, Luiz *Entrevista* [18 set. 2012]. Delegado federal lotado no Aeroporto Internacional de Cumbica, em Guarulhos/SP. Realizada em 18.09.2012, em São Paulo/SP.

SILVA, Andrés Alfonso Ramirez da. *Entrevista* (15 set. 2015). Representante do ACNUR no Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), em Brasília, entrevista para a revista Monções da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD.