

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Das acepções dos direitos dos
refugiados às vozes silenciadas
nas políticas públicas**

**From acceptance of refugee
rights to the voices silenced in
public policies**

Thaís Araújo Dias

Monica Mota Tassigny

Sumário

PARTE 1: POLÍTICAS PÚBLICAS	17
1. POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS GERAIS	18
UM MODELO POLÍTICO DE IMPLEMENTAÇÃO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS: OS PAPÉIS DO DIREITO E DOS JURISTAS	20
William H. Clune III	
EVALUACIÓN DE LAS OBRAS PÚBLICAS EN GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO: DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	83
Louis Valentin Mballa e Arturo Bermúdez Lara	
PATERNALISMO LIBERTÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERVENÇÃO E TRANSPARÊNCIA	105
Marcia Carla Pereira Ribeiro e Victor Hugo Domingues	
2. POLÍTICAS PÚBLICAS E COVID-19	121
LIMITES E POSSIBILIDADES PARA O USO SECUNDÁRIO DE DADOS PESSOAIS NO PODER PÚBLICO: LIÇÕES DA PANDEMIA	123
Miriam Wimmer	
EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS DE INOVAÇÃO NOS SETORES INDUSTRIAIS BRASILEIROS: SUGESTÕES PARA A CRISE DA COVID-19	144
Michelle Márcia Viana Martins e Chrystian Soares Mendes	
COMPLIANCE EM TEMPOS DE CALAMIDADE PÚBLICA: ANÁLISE SOBRE A FLEXIBILIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA DE DADOS E INFORMAÇÕES DURANTE O ENFRENTAMENTO DA COVID-19 NO BRASIL	169
Luciana Cristina da Conceição Lima, Alcindo Fernandes Gonçalves, Fernando Cardoso Fernandes Rei e Cláudio Benvenuto de Campos Lima	
3. POLÍTICAS PÚBLICAS E ACCOUNTABILITY	188
ACCOUNTABILITY E DESENHO INSTITUCIONAL: UM “PONTO CEGO” NO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO	190
Danielle Hanna Rached	
ESTRATÉGIAS REGULATÓRIAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO	211
Eduardo Jordão e Luiz Carlos Penner Rodrigues da Costa	

O CONTROLE E A AVALIAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS POR DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO BRASIL	243
Vinicius Garcia e Carlos Araújo Leonetti	
4. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA DE SAÚDE	266
A LIVRE OPÇÃO PELA CESARIANA: UM “NUDGE ÀS AVESSAS”	268
Bruna Menezes Gomes da Silva e Júlio Cesar de Aguiar	
AUTISMO: ASPECTOS JURÍDICOS DA ACESSIBILIDADE E RESPEITO	283
Fabiana Barrocas Alves Farah e Danilo Fontenele Sampaio Cunha	
SAÚDE E DOENÇAS RARAS: ANÁLISE DA JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO AO TRATAMENTO E SUAS LIMITAÇÕES.....	301
Danilo Henrique Nunes e Lucas de Souza Lehfeld	
5. OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESPÉCIE	318
REGULAÇÃO DAS ÁGUAS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DA PRODUÇÃO NORMATIVA DOS ÓRGÃOS REGULADORES FEDERAIS	320
Bianca Borges Medeiros Pavão, Natasha Schmitt Caccia Salinas e Thauany do Nascimento Vigar	
“LET THE ALGORITHM DECIDE”: IS HUMAN DIGNITY AT STAKE?.....	343
Marcela Mattiuzzo	
DAS ACEPTÕES DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS ÀS VOZES SILENCIADAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	371
Thaís Araújo Dias e Monica Mota Tassigny	
PLANEJAMENTO FAMILIAR: “INIMIGO” A SER COMBATIDO, “ALIADO” LIBERTADOR OU FALSO “AMIGO”?	395
Vinicius Ferreira Baptista	
A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE COMO OFENSA AOS DIREITOS HUMANOS	419
William Timóteo e Ilzver de Matos Oliveira	
ANÁLISE CÊNICA DOS FEMINICÍDIOS EM CURITIBA: PROPOSTAS PREVENTIVAS E REPRESSIVAS	433
Ticiane Louise Santana Pereira, Octahydes Ballan Junior e Antonio Henrique Graciano Suxberger	
ORIGIN AND CONSEQUENCES OF THE WAR ON DRUGS. FROM THE UNITED STATES TO ANDEAN COUNTRIES	451
Silvio Cuneo e Nicolás Oxman	

TRABALHO DECENTE: COMPORTAMENTO ÉTICO, POLÍTICA PÚBLICA OU BEM JURIDICAMENTE TUTELADO?	471
Silvio Beltramelli Neto e Mônica Nogueira Rodrigues	
EL FINAL DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: ANÁLISIS DEL CICLO POLÍTICO DEL PROYECTO DESTINOS INDUCTORES PARA EL DESARROLLO TURISTICO REGIONAL (DIDTR) – BRASIL	496
María Belén Zambrano Pontón, Magnus Luiz Emmendoerfer e Suely de Fátima Ramos Silveira	
ALTERNATIVA TECNOLÓGICA PARA COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS DE ICMS: ESTUDO DE CASO DA VIABILIDADE DO USO DE DLT EM NOTA FISCAL ELETRÔNICA	520
Danielle Mendes Thame Denny, Roberto Ferreira Paulo e Fernando Crespo Queiroz Neves	
PARTE 2: TEMAS GERAIS	549
A CONSTRUÇÃO DO DIREITO HUMANO AO ALIMENTO NO PLANO INTERNACIONAL	551
Tatiana de A. F. R. Cardoso Squeff	
GRUPOS VULNERABLES DE ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDH) ¿EN QUIÉN PODRÍA Y DEBERÍA ENFOCARSE EN BASE A LA DOCTRINA Y A LA EXPERIENCIA COMPARADA IBEROAMERICANA?	571
Juan Pablo Díaz Fuenzalida	
EL SUFRAGIO ELECTRÓNICO COMO ALTERNATIVA AL SUFRAGIO TRADICIONAL: LUCES Y SOMBRAS DE UN DEBATE RECURRENTE	595
David Almagro Castro, Felipe Ignacio Paredes Paredes e Edgardo Lito Andres Cancino	
COGNOSCIBILIDADE E CONTROLE SOCIAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA SOB A ÉGIDE DA DEMODIVERSIDADE: ESTUDO EMPÍRICO DE PORTAIS ELETRÔNICOS MINISTERIAIS LATINO-AMERICANOS	621
Ana Carolina Campara Verdum, Leonardo Fontana Trevisan e Rosane Leal da Silva	
DESAFIOS E BENEFÍCIOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PARA O DIREITO DO CONSUMIDOR	655
Sthéfano Bruno Santos Divino	
QUEM TEM MEDO DA RESPONSABILIZAÇÃO SUBJETIVA? AS TEORIAS DA CONDUTA E DA IMPUTAÇÃO, PARA UM DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CONSTITUCIONALIZADO	690
Sandro Lúcio Dezan e Paulo Afonso Cavichioli Carmona	
A INSUFICIÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO COMO FUNDAMENTO PARA O AFASTAMENTO DA RESERVA DO POSSÍVEL NA GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL E DA DIGNIDADE HUMANA	711
Dione J. Wasilewski e Emerson Gabardo	

Das acepções dos direitos dos refugiados às vozes silenciadas nas políticas públicas

From acceptance of refugee rights to the voices silenced in public policies

Thaís Araújo Dias**

Monica Mota Tassigny***

Resumo

O fenômeno do refúgio desafia contextos políticos e éticos por se relacionarem com violação de direitos humanos. O Brasil é considerado país acolhedor, todavia, o âmbito normativo é condizente com a realidade? Este estudo objetiva analisar evidências científicas sobre o instituto do refúgio, sua correlação com os direitos humanos e os desafios na concretização destes. Trata-se de revisão integrativa que permitirá síntese da produção do conhecimento acerca dessa emergente problemática por meio do diagnóstico de perspectivas e desafios da concretização de direitos e inserção social dos refugiados. Selecionaram-se artigos publicados na interface de dados do Portal de Periódicos CAPES, após adoção de critérios de elegibilidade: disponíveis na íntegra, sem restrições de idioma e ano de publicação. Utilizou-se como palavras-chaves: refúgio, refugiados e direitos humanos, interligados pelo operador booleano *AND*. Para o detalhamento do processo de busca, recorreu-se ao fluxograma *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (PRISMA). Amostra constituída por 20 artigos. Análise permitiu caracterização da produção científica a fim de desenvolvimento de três categorias analíticas: Caracterização da produção científica acerca do fenômeno do refúgio frente aos direitos humanos; Acepções de refugiado expressas no sistema jurídico brasileiro e nos documentos internacionais refletidas na literatura corrente; e Políticas públicas brasileiras e refúgio: a necessidade de ouvir a voz dos refugiados. A síntese apreciativa do fenômeno do refúgio conduziu a compreensão da complexidade que envolve a situação, sua múltipla determinação e avanços no âmbito legal e normativo; com expressivos desafios para a implementação de políticas públicas que respondam aos compromissos assumidos.

Palavras-chave: Refugiados. Refúgio. Direitos Humanos. Revisão Integrativa.

Abstract

The refugee phenomenon challenges political and ethical contexts as they relate to human rights violations. Brazil is considered a welcoming country. However, is the normative scope consistent with reality? This study aims to analyze scientific evidence about the institute of refuge, correlation with human rights and the challenges in achieving these. This is an integrative

* Recebido em 20/04/2020
Aprovado em 20/11/2020

** Mestranda em Direito Constitucional Público e Teoria Política pela Universidade de Fortaleza - PPGD UNIFOR. Pesquisadora-bolsista pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FUNCAP.

*** Professora titular da Universidade de Fortaleza, do Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional - PPGD UNIFOR. Doutora em Sócio-Economie du développement - Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales e em Educação pela Universidade Federal do Ceará.

review that will allow synthesis of the production of knowledge about this emerging problem through the diagnosis of perspectives and challenges of the realization of rights and social insertion of refugees. Articles published in the CAPES Journal Portal data, were selected after the adoption of eligibility criteria: articles available in full, without language restrictions and year of publication. The keywords used were: refuge, refugees and human rights, linked by the Boolean operator AND. For the detailing of the search process, the Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses (PRISMA) flow chart was used. Sample consisting of 20 articles. Analysis allowed the characterization of scientific production in order and the development of three analytical categories: Characterization of scientific production about the phenomenon of refuge in the face of human rights; Acceptance of refugees expressed in the Brazilian legal system and in international documents reflected in current literature; and Brazilian public policies and refuge: the necessity to hear the voice of refugees. The appreciative synthesis of the refuge phenomenon led to an understanding of the complexity surrounding the situation, its multiple determination and advances in the legal and normative scope; with significant challenges in the implantation and implementation of public policies that respond to the commitments assumed.

Keywords: Refugees. Refuge. Human Rights. Integrative Review.

1 Introdução

Os fluxos migratórios, forçados ou não, fizeram e fazem parte da evolução humana. O instituto do refúgio, como espécie de migração forçada, também não é recente e perpassa por diferentes concepções, as quais se expressam nas legislações vigentes e em doutrinas jurídicas. A problemática em torno dos refugiados é oriunda da vulnerabilidade prévia que estes apresentam por meio de violação ou ameaça de violação de direitos no país de origem ou onde residem. Os motivos que atingem esse grande contingente humano são múltiplos, abrangem, por exemplo, as perseguições políticas, raciais, religiosas e os conflitos armados. Nesse contexto, tais indivíduos sentem-se obrigados a abandonarem o seu local de origem ou de residência em busca de proteção.

Portanto, é possível observar que se trata de temática que se relaciona de forma intrínseca com os direitos humanos. A relevância desta enquanto objeto de estudo está vinculada ao fato de que a existência de grupos de refugiados não se restringem mais a determinada localidade ou a determinado continente. É possível considerar a existência de uma crise global que desafia os contextos políticos e éticos. O Brasil é considerado internacionalmente como “País Receptor” ou “País de Acolhida”. Essa qualidade atribuída ao Estado Brasileiro é oriunda de sua moderna e ampla legislação para atender e abrigar as necessidades dos refugiados. Esse diferencial fez com que a Organização das Nações Unidas o reconheça como referência para os demais países no assunto refugiados. Apesar de tal reconhecimento no âmbito normativo, é necessário observar se a referida proteção é efetivada por meio de políticas públicas.

O questionamento “o que é um refugiado?” e sua respectiva é de suma relevância na presente abordagem pois, por meio da caracterização como refugiado, o imigrante se torna sujeito de direito com destinações de proteções humanitárias singulares. Portanto, percorrer a linha do tempo por meio de bases históricas e conceituais do instituto do refúgio é também observar a consecução de direitos aos refugiados. Nessa trilha há documento internacionais e nacionais para responder o questionamento: o que é um refugiado?

O triunfo de documentos internacionais que visam à proteção dos direitos dos refugiados ocorreu após período marcado por hostis violações aos direitos humanos e ocasionou a saída, alheia à vontade, de grande contingente populacional dos seus respectivos países de origem. Tais documentos, frutos de cooperações internacionais propunham zelo aos direitos humanos e aos direitos dos refugiados com a finalidade de promoção da dignidade da pessoa humana. O compromisso da proteção dos refugiados e dos seus direitos não

se limita ao âmbito internacional, sendo necessária participação ativa do Estado com a finalidade de tutelar e efetivar direitos a estes.

O Brasil, como signatário de diversos documentos internacionais de proteção aos refugiados, assume o dever, diante destes, da concretização dos seus respectivos direitos. Todavia, a adoção de políticas públicas no âmbito brasileiro possui dificuldades de concretização no que concerne à eficácia e à eficiência. Compreender os refugiados como sujeitos que possuem “o direito a ter direitos” é o primeiro passo para destacar a relevância da voz ativa destes enquanto sujeitos ativos das políticas que são destinadas a estes.

Nesse sentido, compreende-se como relevante a inclusão dessa temática como necessário campo de estudo no âmbito acadêmico. Pois se trata de problemática emergente que pode e deve ser abordada no âmbito governamental, institucional, social e científico. Os artigos científicos representam expressões concretas das pesquisas, portanto, realizar a análise por meio da revisão integrativa permite diagnosticar as perspectivas e desafios da concretização de direitos e de inserção social dos refugiados. Ademais, a análise da produção do conhecimento permite condensar as problemáticas e direcionar para proposições de atenuação das insuficiências do fenômeno.

Para suprir, em parte, essa lacuna, o presente estudo objetiva analisar as evidências científicas sobre o instituto do refúgio e a sua correlação com os direitos humanos e os desafios na concretização destes direitos expressos na literatura brasileira disponibilizado pelo Portal CAPES. Para tanto, caracterizou-se a produção científica brasileira acerca do fenômeno do refúgio frente aos direitos humanos, prosseguiu-se com o exame das acepções de refugiados expressas no sistema jurídico brasileiro e nos documentos internacionais refletidas na literatura corrente e discorreu-se sobre a necessidade de ouvir a voz dos refugiados, considerando as políticas públicas brasileiras e o instituto do refúgio.

2 Itinerário metodológico

Foi realizada busca de artigos publicados na interface de dados do Portal de Periódicos CAPES e não fora encontrada produção acadêmica similar a este artigo, garantindo caráter inédito. Dessa feita, elegeu-se a Revisão Integrativa (RI) como tipologia de estudo para analisar o objeto de interesse: Direitos humanos dos refugiados.

A Revisão Integrativa é uma tipologia de pesquisa que visa sintetizar resultados de pesquisas sobre tema ou questão, de maneira sistemática, ordenada e abrangente e que fornece informações mais amplas ao integrar diversos estudos sobre determinado tema/problema, constituindo um novo corpo de conhecimento¹. Com base nessas premissas, configura-se como tipo de pesquisa oportuno para a consecução do objetivo aqui expresso. Os referidos autores acrescentam que a RI produz resultado de qualidade quando realizada com base num método que lhes confira validade.

Esta pesquisa seguiu o método proposto por Mendes, Silveira e Galvão²: para realização de RI, a partir das fases: (1) Identificação do tema e questão de pesquisa, (2) Critérios de elegibilidade, (3) Fontes de informações, (4) Estratégia de busca, (5) Coleta dos dados e (6) Análise dos resultados.

Com base no exposto, esta RI se orientou pelo questionamento: Quais evidências os periódicos científicos informam sobre Direitos Humanos dos refugiados? E, para respondê-la, definiu-se os seguintes critérios: artigos disponíveis sem restrições de idioma e ano de publicação, tendo como fonte para a coleta de

¹ ERCOLE, Flávia Falcí; MELO, Laís Samara de; ALCOFORADO, Carla Lúcia Goulart Constant. Revisão integrativa versus revisão sistemática. *Revista Mineira de Enfermagem*, v. 18, n. 1, p. 9-12, 2014. p.11.

² MENDES, Karina Dal Sasso; SILVEIRA, Renata Cristina de Campos Pereira; GALVAO, Cristina Maria. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. *Texto contexto – enferm.*, Florianópolis, v. 17, n. 4, p. 758-764, dez. 2008. p. 761.

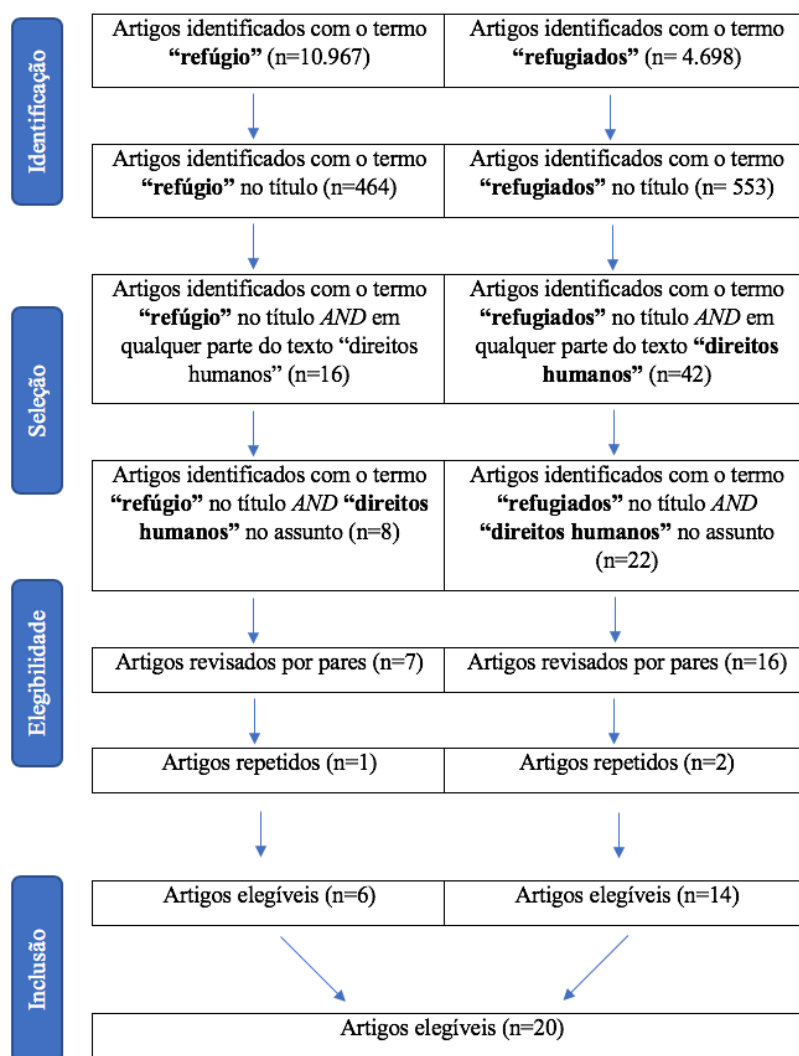
dados o Portal de Periódicos CAPES.

As estratégias de busca seguiram-se com a seleção das palavras chaves: refúgio, refugiados e direitos humanos, interligados pelo operador lógico *booleano AND* para subsidiar uma pesquisa mais ampla. Utilizou-se o fluxograma do *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (PRISMA) para apresentar o processo de seleção dos estudos incluídos nesta RI, conforme Figura 1.

A Coleta dos dados, a partir da identificação dos artigos, foi realizada no mês de setembro e a apreensão das informações nos meses de outubro a dezembro de 2019. Adotou-se roteiro para extração dos dados, considerando-se o periódico da publicação, o qualis do periódico, o ano de publicação e a vinculação institucional dos autores para caracterização da publicação.

Para fins de análise dos artigos, foram considerados: pergunta/hipótese dos estudos, objetivo, metodologia e a correspondência entre os resultados alcançados e a questão desta revisão. Por fim, os movimentos que orientaram a delimitação das categorias analíticas foram: comparações e contrastes entre artigos que permitissem a identificação de padrões comuns e singularidades, desconsiderando as particularidades e construindo evidências em um desencadeamento lógico de ideias com vistas a responder à questão da pesquisa.

Figura 1 – Detalhamento do processo de seleção dos estudos conforme recomendação PRISMA. Período de realização da busca: setembro de 2019. Fortaleza, CE, 2019



Fonte: Elaborado pelo autor.

3 Caracterização da produção científica brasileira acerca do fenômeno do refúgio frente aos direitos dos refugiados

A análise dos 20 artigos que orientaram esta revisão integrativa será apresentada em três sessões: Caracterização da produção científica acerca do fenômeno do refúgio frente aos direitos humanos; Acepções de refugiado expressas no sistema jurídico brasileiro e nos documentos internacionais refletidas na literatura corrente; e Políticas públicas brasileiras e refúgio: a necessidade de ouvir a voz dos refugiados. Cada sessão apresenta uma face do fenômeno estudado, seja a (in)visibilidade dele no meio científico, seja a tessitura conceitual polissêmica ou inconclusa normativamente, seja a face das políticas públicas examinadas a partir dos direitos humanos; ao tempo em que as análises apresentadas nessas sessões se completam ao permitirem a análise das evidências científicas sobre o instituto do refúgio e sua correlação com os direitos humanos e os desafios na concretização destes.

Os artigos selecionados foram publicados em 16 periódicos científicos. Destaca-se a concentração maior em um periódico, Revista *Videre*, que publicou quatro artigos. A representação do possível impacto da circulação do conhecimento produzido e sistematizado pode ser dimensionado a partir do reconhecimento da qualidade do periódico no qual o artigo é publicado.

A avaliação da qualidade do periódico, no Brasil, ocorre por meio de critérios parametrizados, definidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoal de nível Superior (CAPES), denominado Qualis Capes. Na métrica vigente, os periódicos, após avaliados, são caracterizados em estratos decrescentes de A1 (o mais elevado) a C (peso zero), como representação indicativa de qualidade; passando pelos extratos A2, B1, B2, B3 e B4³.

Para fins desta análise, elegeram-se quatro áreas de avaliação do Qualis por compreender que estas coadunam diretamente com o objeto em apreço: refúgio e direitos humanos. As áreas analisadas foram: Direito, Ciência Política e Relações Internacionais, Sociologia e Interdisciplinar.

Registra-se que os artigos selecionados para esta revisão integrativa foram todos publicados em periódicos classificados no Qualis Capes, a maioria foi publicado em periódicos que apresentavam Qualis em, pelo menos três das quatro áreas estudadas, com variação de extratos de A1 a C. No que concerne a área do Direito, apenas três dos 16 periódicos não apresentaram classificação no período estudado. Destaca-se que 20 artigos publicados, 50% (10) foram publicados em periódicos com Qualis igual ou superior ao extrato B1 para a área do Direito, correspondendo a seis periódicos, conforme pode ser visualizado no Quadro 01, a seguir.

Quadro 01 - Distribuição dos periódicos selecionados para o estudo segundo Qualis CAPES (2013-2016)⁴ e número de artigos publicados. Fortaleza - CE: 2019

Título do Periódico	Qualis (2013-2016)				Nº de Artigos
	Direito	Ciência Política e Relações Internacionais	Sociologia	Interdisciplinar	
Universitas Ciências da Saúde - UniCEUB	*	*	*	B4	1
Revista Internacional de Direitos Humanos	A2	B1	*	A2	1

³ COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. *Cursos avaliados e reconhecidos por região*. 2019. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoRegiao.jsf> Acesso em: 29 nov. 2019.

⁴ COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. *Webqualis*. 2016. Disponível em: <http://qualis.capes.gov.br/webqualis> Acesso em: 05 nov. 2019.

Título do Periódico	Qualis (2013-2016)				Nº de Artigos
	Direito	Ciência Política e Relações Internacionais	Sociologia	Interdisciplinar	
Revista Brasileira de Política Internacional	A1	A1	A2	*	2
Meridiano 47	B2	B2	B2	B2	1
Revista Brasileira de Ciências Sociais	A1	A2	A1	A1	1
Revista de Sociologia e Política	B1	A1	B1	B1	1
Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana	B2	B1	*	*	1
Revista Videre	B1	B3	*	B4	4
Universitas Relações Internacionais -UniCEUB	B4	B4	*	*	1
Psicologia USP	*	B1	*	A2	1
Revista de la Secretaría del Tribunal Permaente de Revisión	B3	B3	*	B4	1
Revista de Estudos Empíricos em Direito	B1	B5	B3	B4	1
Fórum Linguístico-UFSC	*	*	*	B1	1
Revista Diálogo	B5	B3	B4	B4	1
Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD.	C	B2	B5	A2	1
Espaço Jurídico	A1	*	B3	B1	1
Total					20

* Não pontua na avaliação do Qualis no quadriênio 2013-2016.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na sequência, os artigos inseridos nesta RI são analisados quanto ao ano de publicação, título do artigo, palavras chaves, autores e instituições vinculadas, conforme pode ser verificado no Quadro 02. Espera-se com essas variáveis reconhecer como o estudo do fenômeno do refúgio se apresenta no meio científico nacional.

Quanto ao ano de publicação, identificou-se a publicação de um artigo nos anos de 2007, 2009 e 2010 e dois artigos no ano de 2012. A partir de 2014, percebe-se tendência no crescimento do número de artigos publicados, sendo três em 2014, quatro em 2015, três em 2017, quatro em 2018 e até setembro de 2019, um artigo havia sido publicado. Tais resultados expressam que o fenômeno do refúgio e sua relação com os direitos humanos têm apresentado interesse crescente e contínuo de pesquisadores.

É provável que esse interesse seja reflexo dos crescentes motivos ensejadores de deslocamentos forçados de cidadãos de seus países de origem. As estatísticas demonstram que o fenômeno dos refugiados é mundial,

ascendente e atinge países antes não afetados, se configurando como questão de grade relevância⁵.

Em relação ao idioma, 17 foram publicados em português do Brasil, dois em inglês e um em espanhol. Esses artigos envolveram 30 autores, quatro destes se configuraram como autores em dois artigos, os demais têm o nome grafado em um dos artigos analisados.

No que concerne à veiculação institucional dos autores, temos envolvimento de 14 universidades brasileiras e seis universidades estrangeiras situadas nos países: Itália, Bélgica, França e Estados Unidos. Ademais, há autoria vinculada ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). E, em dois artigos, os autores não apresentaram filiação institucional. Quanto à distribuição regional das universidades brasileiras de veiculação dos autores, observa-se predominância na região Sudeste com 9 universidades distribuídas nos estados de São Paulo (seis), Rio de Janeiro (duas) e Espírito Santo (uma); seguida da região Centro-oeste com publicações vinculadas a quatro universidades situadas no Estado do Mato Grosso do Sul e no Distrito Federal, cada um com duas instituições. Tem-se uma universidade na região, no estado de Santa Catarina e não houve identificação de filiação dos autores a universidades situadas nas regiões Nordeste e Norte, conforme Quadro 02.

Quadro 02 - Distribuição dos artigos selecionados para o estudo segundo título, palavras-chaves, autores, instituições e ano. Fortaleza - CE: 2019

Nº	Título	Palavras Chaves	Autor(es)/Instituição	Ano
1	Refugiados no Brasil: Estigma, Subjetividade e Identidade	Subjetividade social; Diáspora, Preconceito racial, Direitos humanos.	Glória Maria Pereira José Bizerril UniCEUB	2007
2	The legitimate security interests of the State and international refugee protection	Segurança; Direitos Humanos, Proteção Internacional de Refugiados.	Juan Carlos Murillo González ACNUR	2009
3	Re-democratization and human rights: refugee policy in Brazil	Refugiados; Direitos humanos; Redemocratização brasileira.	Julia Bertino Moreira Unicamp	2010
4	O reconhecimento da categoria de refugiados ambientais pela ordem jurídica internacional: possibilidades e desafios	Mudanças climáticas; Direitos humanos; Refugiados.	Janaína Freiburger B. Peixe Católica de Santa Catarina.	2011
5	Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto	Refugiados; Direitos humanos; Cidadania; Humanitarismo; Mobilidade.	Carolina Moulin*	2011

⁵ SILVA, Daniela Florêncio da. O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas. *Revista brasileira de Estudos de População*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 163-170, abr. 2017. p. 164-165.

Nº	Título	Palavras Chaves	Autor(es)/Instituição	Ano
6	Direitos Humanos e refúgio: uma análise sobre o momento pós-determinação do status de refugiado	ACNUR; Direitos humanos; Política internacional; Refugiados.	Thais Silva Menezes Rossana Rocha Reis USP e UNB	2014
7	Direitos Humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado	Refúgio; Perseguição; Regime internacional dos refugiados; Direitos humanos; Violação de direitos humanos.	Rossana Rocha Reis Thais Silva Menezes UNB e USP	2014
8	Refúgio e realidade: desafios de definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil	Refúgio; Direitos humanos; Direito dos refugiados; Direito internacional dos direitos humanos, República Democrática do Congo.	Aryadne B. Waldely; Bárbara G. das Virgens; Carla Miranda J. de Almeida UFRJ e Universidade de Paris 3 –Sorbonne Nouvelle e European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation	2014
9	Brasil: possibilidades do instituto jurídico dos refugiados ambientais no contexto dos Direitos Humanos	Refugiados; Direitos Humanos; Refugiados Ambientais.	César Augusto S. da Silva UFGD	2015
10	Reassentamento solidário e políticas públicas para refugiados no Brasil	Refugiados, Reassentamento Solidário; Direitos Humanos.	Raul Felix Barbosa UFES	2015
11	Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio	Direitos humanos, Políticas migratórias; Desigualdades; Migrações.	Carmem Lussi*	2015
12	Imigração haitiana e o Brasil: considerações sobre a negativa caracterização do refúgio (RP)	Direito de Refúgio, Direitos Humanos, Haitianos, <i>Non refoulement</i>	Marcos Caio Lopes Moro César Augusto S. da Silva UFGD	2015
13	Derecho Internacional de los Refugiados en el siglo XXI: Desafíos al Estado Brasileño	Direitos humanos, Proteção do indivíduo, Refúgio	Eraldo Silva Jr. UERJ	2017
14	Refugiados, responsabilidade e governança.	Refugiados; Governança; Direitos Humanos; Migrações.	Raul Felix Barbosa; Viviane Mozine Rodrigues UFES e PUC-SP	2017

Nº	Título	Palavras Chaves	Autor(es)/Instituição	Ano
15	Sul-Americanos na Grande São Paulo: pesquisa-ação na Conferência Nacional de Migração e Refúgio e o diagnóstico dos imigrantes sobre a marginalização de direitos no Brasil	Imigração; Sul-americanos, Mercosul; Comigrar.	Cynthia Soares Carneiro USP	2017
16	“É um problema de todo mundo”: Conceitos, métodos e práticas no ensino de português para refugiados.	Ensino de Línguas para refugiados; Refúgio; Direitos Humanos.	Bruno Deusdará; Poliana Coeli Costa Arantes; Ana Karina Brenner UERJ, ACNUR, ONU e FA- PERJ.	2018
17	Sem “direito a ter direito”?: Lendo os protestos de refugiados enquanto autonomia política	Refúgio; Precariedade; Direitos Humanos.	Brunilda Pali; Katrin Kremmel; Fabricio Pontin FWO, KU-Leuven-Bélgica, Universidade de Vienna, Universidade de Illinois,	2018
18	Refugiados e Conflitos internacionais: o caso da região dos Grandes Lagos Africanos	Conflitos internacionais; Região dos Grandes; Refugiados; Migração; Direitos humanos; Lagos Africanos.	Sérgio Luiz Cruz Aguilar; Mariana M. Saes Braga UNESP	2018
19	Direitos Humanos e refugiados: relações entre regimes internacionais construídos no sistema ONU	Direitos humanos; Refugiados; Regimes internacionais.	Julia Bertino Moreira Janine Hadassa Oliveira Marques de Borba/ Universidade da Bretanha Ocidental (França) e UFABC	2018
20	O direito de partir dos refugiados no direito cosmopolita	Direito cosmopolita; Refugiado; Direito de partir; Direitos humanos; Hospitalidade.	Thaís Magrini Schiavon e Lisandra E. de Mello Aguirre UNIOESTE	2019

* Pesquisadores autônomos. Sem vinculação institucional expressa na publicação.

Fonte: Elaborado pelo autor.

É possível perceber concentração da produção científica relacionada a temática dos refugiados e direitos humanos na região Sudeste. Esse resultado permite concordar com o já exposto na literatura, que a pós-graduação brasileira é maior responsável pela geração, desenvolvimento e uso do conhecimento científico⁶. As análises da distribuição das universidades, às quais os autores são veiculados, guardam semelhanças, quando se considera o número de artigos publicados, com a distribuição dos Programas de Pós-graduação

⁶ SOARES, Paulo César. Contradições na pesquisa e pós-graduação no Brasil. *Estud. an.*, São Paulo, v. 32, n. 92, p. 289-313, abr. 2018. p. 292.

nas regiões brasileiras. Dados disponíveis no site da CAPES revelam que o maior número de programas de Pós-graduação está na região Sudeste (1997), seguida da região Sul (984), Nordeste (946), Centro-Oeste (387) e Norte (275)⁷.

Com base nas palavras-chaves referidas nos artigos, 17 artigos grafaram os termos refúgio/refugiados e direitos humanos. Os demais (três), embora não tenham registrados os dois termos como chaves, registraram um deles e uma outra palavra diretamente relacionada, a exemplo de migrações. Cumpre registrar, no entanto, que esses mesmos artigos expressam, em seus títulos, o termo refúgio. Estão cunhadas, ainda, palavras-chaves que foram categorizadas de modo a expressar a complexidade do fenômeno estudado, a saber: motivos ensejadores de refúgio (perseguição, preconceito racial, mudanças climáticas, refugiados ambientais e desigualdades); proteção aos refugiados (proteção ao indivíduo, mobilidade, cidadania, humanitarismo, segurança, hospitalidade); áreas do direito vinculados à temática ou sobre os direitos dos refugiados (direito cosmopolita, direito de partir, direitos dos refugiados, direito ao refúgio); políticas relativas ao refúgio (política internacional, proteção internacional aos refugiados, regimes internacionais, políticas migratórias, ACNUR, Mercosul, Comigrar); Fenômenos relacionados ao refúgio (reassentamento, migrações, imigrações, *Non refoulement*) e outras palavras relativas ao contexto e sua complexidade (precariedade, subjetividade social, diáspora, governança, redemocratização brasileira, conflitos internacionais e ensino de língua para refugiados).

Foi possível identificar, ainda, que 4 artigos apresentaram os locais de estudo relativos às palavras-chaves: República Democrática do Congo, haitianos, sul-americanos, região dos Grandes Lagos Africanos. Referem-se a pesquisas cujos desenho metodológico constituem estudo de caso, embora o número de artigos que seguiram esse desenho seja superior àqueles que refletiram as palavras-chave.

Essa amplitude da complexidade do refúgio e sua relação com os direitos humanos expressa quer nos títulos dos artigos, quer nas palavras chaves evidenciam o quão interdisciplinar se apresenta este fenômeno que ultrapassa limites geográficos e de soberania nacional e apresenta repercussões de cunho social, político, cultural, econômico e normativo. Constitui-se, pois, problema humanitário e transnacional. A temática dos direitos humanos deve pautar o escopo do Estado-nação⁸ e, para fins de concretização de direitos, a institucionalização das políticas públicas que são produtos das medidas governamentais⁹.

4 Acepções de refugiado expressas no sistema jurídico brasileiro e nos documentos internacionais refletidas na literatura corrente

Reconhecer os significados impressos nas acepções do termo “refugiado” é compreender a complexidade das implicações destes significados para usufruto do reconhecimento do refugiado como tal. Portanto, como sujeito titular de direito. Por conseguinte, somente aqueles identificados como refugiados estarão aptos a receber assistência humanitária, a qual é vital para grupos que buscam abrigo.

Essa relevância é demonstrada nos artigos da presente revisão integrativa, por meio das abordagens epistêmicas e métodos e adotados em 15 dos 20 artigos analisados. No escopo destes, o conceito de refugiados expresso é concernente com a norma vigente, a partir de uma análise da evolução dos documentos interna-

⁷ COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. *Cursos avaliados e reconhecidos por região*. 2019. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoRegiao.jsf> Acesso em: 29 nov. 2019.

⁸ TASSIGNY, Monica Mota; SANTOS Jahyra Helena Pequeno. Direitos humanos internacionais e o escopo nação: a exigência de normas transculturais de proteção à mulher na visão de Martha Nussbaum. *Revista Jurídica Lusó-Brasileira – RJLB*, Lisboa, v. 4, p. 189-210, 2018. p. 202.

⁹ PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Medidas provisórias e políticas públicas: uma análise do papel do Congresso Nacional nas políticas de saúde no governo Dilma (2011-2016). *Rev. Bras. Polit. Públicas*, Brasília, v. 8, n. 3, p.54-74, 2018. p. 63.

cionais e/ou do sistema jurídico brasileiro, a partir da Lei 9.474 de 22 de julho de 1997. É possível observar que, no âmbito acadêmico, a produção sobre refúgio é crescente, conforme a sessão anterior, todavia os autores do artigo 16 consideram que as causas dos refúgios não são debatidas e combatidas. Acrescentam que estas são, até mesmo, incentivadas pelas grandes potências¹⁰.

A crítica apresentada é indutora de reflexão, qual seja: o avanço em estudos sobre os refugiados não garante, na mesma medida, a prospecção de políticas e ações dirigidas para atuar sobre as raízes do problema. Pelo exposto, não se desconsidera a importância de bases normativas de proteção aos direitos dos refugiados, nas quais se assenta a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento precursor do sistema internacional da proteção da pessoa humana. A promulgação desse importante documento foi pedra angular pela internacionalização dos Direitos Humanos, reconhecendo não somente um rol de direitos, mas, determinando aos Estados a responsabilidade de efetivação de direitos e, por conseguinte, a proteção de valores essenciais a dignidade do homem. Outrossim, enseja-se que haja aplicação de direitos e atuação sobre os determinantes do problema.

Os direitos civis e políticos foram basilares nas construções dos documentos, sendo priorizados frente aos direitos sociais, econômicos e culturais. Essa destinação específica a determinados direitos está associada aos países “influentes” que participaram da construção dos referidos documentos. Os autores do artigo 19 compreendem que essa primordialidade é dada diante da influência dos Estados Unidos da América e de outros países ocidentais no processo de institucionalização do regime internacional dos refugiados. Ademais, aduzem que a segurança nacional se sobrepõe a perspectiva humanitária destinada ao refúgio¹¹. Diferentemente da argumentação expressa no artigo 02, no qual o autor manifesta a compreensão que há nos instrumentos de proteção aos refugiados devido ao equilíbrio entre as necessidades humanitárias e a soberania nacional¹².

Diante da necessidade de conciliar as distintas intenções das Nações, houve o favorecimento da perspectiva tradicional de soberania estatal, a Convenção realiza delimitação restrita diante dos motivos ensejadores do refúgio. A soma desses fatores resulta em limitação da responsabilidade estatal diante dessa problemática, em especial, dos demais direitos fundamentais e sociais.

O primeiro documento legal internacional que estabelece conceito sobre refugiados é a já referida Convenção de 1951¹³, relativa ao Estatuto dos Refugiados. Nesta, houve a manutenção da proteção aos indivíduos que já haviam sido tutelados por diplomas anteriores e acrescentou nova aplicação ao termo refugiado. Entretanto, em seu artigo 1º, apresenta (de)limitação temporal no que concerne a um dos critérios que caracterizam um refugiado:

Art. 1º : Para fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: c) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele¹⁴.

¹⁰ DEUSDARÁ, Bruno; ARANTES, Poliana Coeli Costa; BRENNER, Ana Karina. “É um problema de todo mundo”: conceitos, métodos e práticas no ensino de português para refugiados. *Fórum Linguístico*, Florianópolis, v. 15, n. 3, p. 3226-3240, out. 2018. p. 3238.

¹¹ MOREIRA, Julia Bertino; BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques de. Direitos Humanos e refugiados: relações entre regimes internacionais construídos no sistema ONU. *Moções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 7, n. 14, p. 59-90, dez. 2018. p. 63.

¹² GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional aos refugiados. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 6, n. 10, p. 121-137, jun. 2009. p. 133.

¹³ Referenciada nos artigos 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 13, 14, 16, 18, 19 e 20.

¹⁴ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Convenção de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados*. Genebra: ACNUR, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf Acesso em: 21 out. 2019.

Além da limitação temporal, é possível observar, no mesmo documento, que há limitação geográfica como critério de caracterização de refugiado:

B. Para fins da presente Convenção, as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, do artigo 1º, seção A, poderão ser compreendidos no sentido de ou a) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”¹⁵.

Com a finalidade de dar maior amplitude ao conceito de condição de refugiado e, por conseguinte, dar maior aplicabilidade a esses dispositivos, o Protocolo de 1967 trouxe como modificação ao texto da Convenção de 1951, a retirada dos dizeres: “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”.

A Convenção de Genebra de 1951 é o advento documental internacional de proteção específica aos refugiados, esta surge no contexto de pós-Segunda Guerra Mundial, a exemplo da Declaração Internacional de Direitos Humanos de 1948. A necessidade de criação de regime internacional de direitos humanos e regime internacional relativo aos refugiados é oriunda das maciças violações de direitos humanos no período bélico que dentre os povos mais atingidos, destaca-se a comunidade judia que diante do antissemitismo foi perseguida e, conseqüentemente, buscou países adversos do seu de origem para sobrevivência, conforme realçado no artigo 13¹⁶.

No que concerne a essa relação necessária entre os direitos humanos, por conseguinte, a declaração dos Direitos Humanos e a interpretação da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de 1967 o artigo 19 destaca a fragilidade no regime internacional referente aos refugiados diante da ausência de mecanismos de monitoramento da Organização das Nações Unidas (ONU) de fiscalização da concretização por parte dos estados-membros no que fora objetivado com a criação dos documentos. Esse contexto coloca em xeque a eficácia e estão vinculados à não articulação entre refúgio e direitos humanos¹⁷.

No que concerne à necessidade de compreender, de forma conjunta, o fenômeno do refúgio e o regime internacional de direitos humanos, os autores do artigo 07 desta RI asseveram que a interpretação da Convenção de 1951 não pode ser desvinculada da ideia de direitos humanos pois o instituto do refúgio não pode ser possível de compreensão, caso seja negligenciada a égide dos direitos humanos¹⁸.

Outro marco importante que trouxe contribuições conceituais que refletem, diretamente, a consecução de direitos aos refugiados foi a Declaração de Cartagena, a qual estendeu a aplicabilidade prevista na Convenção de Genebra de 1951 para os países americanos. Nesta, o termo refugiado referenciava àquela pessoa que:

[...] tivesse fugido de seu país porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira ou conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública¹⁹.

A insuficiência do conceito de refugiado adotado pela referida Convenção resultou na criação de documentos regionais que abordassem as realidades vivenciadas pelas respectivas regiões e ampliação do que seria considerado como refugiado. É advento da Declaração de Cartagena o uso de “violação maciça dos direitos humanos” como motivo ensejador do refúgio. O documento regional possui importância adicional

¹⁵ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Convenção de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados*. Genebra: ACNUR, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf Acesso em: 21 out. 2019.

¹⁶ SILVA JR., Eraldo. Direito internacional dos refugiados no século XXI: desafios ao Estado brasileiro. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, Asunción, v. 5, n. 10, p. 196-215, out. 2017. p. 200-203.

¹⁷ MOREIRA, Julia Bertino; BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques de. Direitos Humanos e refugiados: relações entre regimes internacionais construídos no sistema ONU. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 7, n. 14, p. 59-90, dez. 2018. p. 89.

¹⁸ REIS, Rossana Rocha; MENEZES, Thais Silva. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 61-83, mar. 2014. p. 81.

¹⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Declaração de Cartagena, de 22 de novembro de 1984*. p. 3. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos>. Acesso em: 18 nov. 2019.

por conseguir realizar vínculo entre as vertentes da proteção do indivíduo e o direito internacional dos refugiados, conforme expresso no artigo 13²⁰.

No âmbito nacional, o Brasil ratificou as proteções internacionais já previstas e por meio da Lei Nacional de Refúgio há o estabelecimento de critérios mais amplos de reconhecimento dos refugiados quando comparados com os outros documentos internacionais. Somado a isso, a Lei 9.474 de 1997 também estabelece procedimento nacional específico para o reconhecimento desse contingente populacional que se sente obrigado a sair do seu país de origem, em busca de proteção no Brasil. Para os autores do artigo 08, esse contexto demonstra que o Estado brasileiro possui posicionamento vanguardista na temática²¹.

Os critérios nacionais de reconhecimento de refugiados encontram-se no artigo 1º da Lei 9.474/97:

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

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

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

III – Devido à grave e generalizada **violação de direitos humanos**, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país²².

O advento oriundo dessa normatividade brasileira permite afirmar que, no âmbito jurídico, a legislação brasileira além de recepcionar a totalidade dos princípios contemplados pela Convenção de Genebra de 1951 e pelo Protocolo de 1967 das Nações Unidas, apresenta-se como inovadora ao Promulgar a Lei 9.474/97, caracterizada como uma das legislações mais modernas no contexto mundial. Essa característica atribuída a Lei Nacional de Refúgio se dá pelo fato de incluir as discussões contemporâneas sobre o tema.

É importante destacar que o Brasil se apresenta como exceção na legislação destinada à proteção do refúgio, e como expressa o artigo 14, os governos não tendem a ser suscetíveis à adoção de definição mais ampla do que os documentos internacionais sobre “quem é um refugiado”²³.

É convergente entre os artigos que realizam análise de caso concreto, a partir de análise jurisprudencial ou litigiosa — artigos 04, 08 e 12 — que é dificultoso a adequação estrita dos casos empíricos à esfera normativa. O artigo 08 realiza estudo com fulcro na análise do caso concreto de um atleta do Congo e propõe que, embora a legislação brasileira seja avançada na temática, as interpretações por parte do Poder Judiciário devem ser mais inclusivas e abrangentes sobre o conjunto normativo da temática do refúgio²⁴.

A problemática conceitual prossegue na análise dos referidos documentos, pois traz limitações a determinadas situações não incluídas no escopo normativo e que, portanto, dificulta a proteção humanitária a todos os que estão em situações de migrações forçadas que se assemelham aos refugiados, a exemplo daqueles que

²⁰ SILVA JR., Eraldo. Direito internacional dos refugiados no século XXI: desafios ao Estado brasileiro. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, Asunción, v. 5, n. 10, p. 196-215, out. 2017. p. 203.

²¹ WALDELY, Aryadne Bittencourt; VIRGENS, Bárbara Gonçalves das; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão de. Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil. *REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasília, v. 22, n. 43, p. 117-131, dez 2014. p. 129.

²² BRASIL. *Lei n. 9474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm Acesso em: 20 fev. 2018.

²³ BARBOSA, Raul Felix; RODRIGUES, Viviane Mazine. Refugiados, responsabilidade e governança. *Revista Videre*, v. 9, n. 17, p. 203-219, ago. 2017. p. 217.

²⁴ PEIXER, Janaína Freiburger Benkendorf. O reconhecimento da categoria de refugiados ambientais pela ordem jurídica internacional: possibilidades e desafios. *Meridiano 47*, v. 12, n. 123, p. 23-31, jan./fev. 2011. p. 34.; WALDELY, Aryadne Bittencourt; VIRGENS, Bárbara Gonçalves das; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão de. Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil. *REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasília, v. 22, n. 43, p. 117-131, dez 2014. p. 117; MORO, Marcos Caio Lopes; SILVA, Cesar Augusto Silva da. Imigração haitiana e o Brasil: considerações sobre a negativa de caracterização do refúgio. *Revista Videre*, v. 6, n. 11, p. 16-33, jul. 2015. p. 16

migram por razões ambientais, os quais não se encontram no rol taxativo dos documentos internacionais.

Desastres ambientais afetam todo o planeta. No entanto, inexistente regulamentação internacional apta a tratar desta situação, sendo aqueles afetados pela situação exposta, reconhecidos como migrantes ecológicos. Situação que se configura como limitadora, uma vez que a estes nem sempre é conferido o status de refugiados ambientais, sob à égide da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, o que dificulta a proteção jurídica em âmbito internacional²⁵.

Na presente revisão integrativa foram identificados três artigos – 04, 09 e 12 – que tratam especificamente sobre a problemática conceitual de refúgio referente aos migrantes ecológicos²⁶. O artigo 12 realiza análise do caso concreto da imigração haitiana no Brasil por meio de decisão judicial negativa de caracterização do fluxo migratório haitiano como refúgio ambiental, situação que teve como motivo ensejador um terremoto, e que, por conseguinte, não coaduna com o princípio do *non refoulement* – não devolução²⁷. A limitação do juízo pela observação apenas literal normativa descaracteriza a Declaração de Cartagena, visto que, por meio de técnica hermenêutica, é possível alocar catástrofe natural como causa de refúgio, ademais, é recorrente na doutrina a consideração de motivo ambiental como espécie de refúgio²⁸.

Todavia, os autores Moro e Silva²⁹ compreendem que a negativa de caracterização não violou os direitos humanos dos migrantes haitianos, pois essa corrente restritiva estava em harmonia com o ordenamento jurídico brasileiro de proteção aos direitos humanos com fulcro no visto humanitário. Entretanto, diferentemente do que fora abordado pelos autores, compreende-se que não caracterizar o fluxo migratório haitiano como refugiados ambientais apresenta problemáticas que perpassam a ótica epistêmica e ocasiona violação de direitos humanos, pois o retorno ou o não recebimento desses indivíduos, sob as proteções adequadas a essa espécie de fluxo migratório, é romper com o ordenamento jurídico brasileiro, com os documentos internacionais de refúgio e de direitos humanos, dos quais o Brasil é signatário e que possuem como fulcro o *non refoulement*.

A abordagem, no caso concreto dos haitianos, pelo Poder Executivo é, a partir do artigo 13, eminentemente com o foco na segurança nacional e pelo Poder Judiciário sob o prisma das relações internacionais. Entretanto, é necessário que haja o reenquadramento, por parte dos poderes, para o instituto do refúgio enquanto protético de direitos humanos³⁰.

Os fenômenos ambientais desafiam os conceitos tradicionais dos motivos caracterizadores do refúgio e, por conseguinte, de quem seriam os refugiados. Embora o Brasil possua moderna e ampla legislação voltada para a temática, a Lei 9.474/97 não abrange os denominados refugiados ambientais. A partir de análise crítica, o artigo 09 afirma que os conceitos e definições rígidas estão inertes diante das mudanças sociais e políticas que são constantes, para o autor, é necessário para a temática, maior grau e maturação política³¹. Uma forma para alterar esse quadro seria reformas dos documentos internacionais e do Estatuto dos Re-

²⁵ MATOS, Ana Carolina Pereira; MONT'ALVERNE, Tarin Frota. O regime internacional do clima e a proteção aos "refugiados climáticos": quais desafios da cop 21? *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 9, n. 3, p. 45-55, 2012. p. 56.

²⁶ PEIXER, Janaína Freiberger Benkendorf. O reconhecimento da categoria de refugiados ambientais pela ordem jurídica internacional: possibilidades e desafios. *Meridiano 47*, v. 12, n. 123, p. 23-31, jan./fev. 2011. p. 34; SILVA, César Augusto S. Brasil: possibilidades do Instituto Jurídico dos Refugiados Ambientais no contexto dos direitos humanos. *Revista Videre*, Dourados, v. 5, n. 10, p. 16-29, jul./dez. 2013. p. 16; MORO, Marcos Caio Lopes; SILVA, Cesar Augusto Silva da. Imigração haitiana e o Brasil: considerações sobre a negativa de caracterização do refúgio. *Revista Videre*, v. 6, n. 11, p. 16-33, jul. 2015. p. 16.

²⁷ MORO, Marcos Caio Lopes; SILVA, Cesar Augusto Silva da. Imigração haitiana e o Brasil: considerações sobre a negativa de caracterização do refúgio. *Revista Videre*, v. 6, n. 11, p. 16-33, jul. 2015. p. 16.

²⁸ MORO, Marcos Caio Lopes; SILVA, Cesar Augusto Silva da. Imigração haitiana e o Brasil: considerações sobre a negativa de caracterização do refúgio. *Revista Videre*, v. 6, n. 11, p. 16-33, jul. 2015. p. 30.

²⁹ MORO, Marcos Caio Lopes; SILVA, Cesar Augusto Silva da. Imigração haitiana e o Brasil: considerações sobre a negativa de caracterização do refúgio. *Revista Videre*, v. 6, n. 11, p. 16-33, jul. 2015. p. 32.

³⁰ SILVA JR., Eraldo. Direito internacional dos refugiados no século XXI: desafios ao Estado brasileiro. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, Asunción, v. 5, n. 10, p. 196-215, out. 2017. p. 214.

³¹ SILVA, César Augusto S. Brasil: possibilidades do Instituto Jurídico dos Refugiados Ambientais no contexto dos direitos humanos. *Revista Videre*, Dourados, v. 5, n. 10, p. 16-29, jul./dez. 2013. p. 27.

fugiados — Lei 9.474/97 — com o objetivo de abranger esses que até então são considerados deslocados ambientais³².

Peixer³³, autor do artigo 4, compreende que o conceito de refugiado deve ser revisto pois, se deve considerar a proteção integral do ser humano e, para tal, é necessário que consiga abarcar o máximo de aplicação possível. Essa perspectiva coaduna com a já referida defesa apresentada pelos autores dos artigos 09 e 12, para quem é essencial o uso do termo refugiado ambiental com o intento que para que esse tipo de fluxo migratório possua os direitos e políticas públicas coerente com a situação de vulnerabilidade prévia e atenção humanitária, como é previsto para as demais tipologias de refúgio que estão previstas nos documentos internacionais e no âmbito normativo nacional. A defesa de ampliação do instituto do refúgio não objetiva o seu enfraquecimento, mas, sim, fortalecê-lo³⁴.

Essa problematização apresentada, que inicialmente parte da égide conceitual e metodológica, também sustenta as práticas de acolhimento dos refugiados nos países e, com destaque, no Brasil. A proposta idealizadora de acolhimento e promoção igualitária, por mais avançada que seja a legislação brasileira destinada a temática, ainda não é a realidade observada pelos refugiados que possuem como destino o Brasil. O artigo 16 dessa RI tenciona a necessidade de (re)pensar a inclusão dos refugiados, com fulcro na perspectiva democrática e promotora de direitos. Os autores destacam os direitos sociais — dentre eles saúde, educação e emprego — como requisitos para que haja inserção efetiva, pois, o refúgio é “um problema de todo mundo”³⁵.

O Brasil foi o primeiro país na América do Sul a aderir ao regime internacional para os refugiados e o pioneiro na elaboração de legislação pátria destinada específica na área³⁶. Todavia, ainda há um longo caminho de construção de políticas para os refugiados que consigam suprir com os desafios e demandas não cumpridas. Buscando, em especial, atendimento mais eficiente³⁷. Para tanto, a centralidade de observação do refugiado, enquanto indivíduo em situação de vulnerabilidade prévia, deve ser alcançada pelas políticas públicas destinadas a eles por serem os protagonistas de tais. Importante destacar que o modo desigual que o refugiado é recebido no Brasil não é falha, apenas, institucional ou legal, mas também, da própria sociedade civil e da mídia, conforme atestam os autores do artigo 16³⁸.

5 Políticas públicas brasileiras e refúgio: a necessidade de ouvir a voz dos refugiados

Soberania nacional, fronteira, cidadão e Estado permeiam o instituto do refúgio. Immanuel Kant³⁹, por meio de sua filosofia criticista na obra *A paz perpétua*, trata das relações internacionais, vislumbrando o alcance de paz ideal, a qual é reconhecida pelo autor como inalcançável. Entretanto, as premissas defendidas pelo filó-

³² SILVA, César Augusto S. Brasil: possibilidades do Instituto Jurídico dos Refugiados Ambientais no contexto dos direitos humanos. *Revista Videre*, Dourados, v. 5, n. 10, p. 16-29, jul./dez. 2013. p. 27.

³³ PEIXER, Janaína Freiberg Benkendorf. O reconhecimento da categoria de refugiados ambientais pela ordem jurídica internacional: possibilidades e desafios. *Meridiano 47*, v. 12, n. 123, p. 23-31, jan./fev. 2011. p. 38.

³⁴ PEIXER, Janaína Freiberg Benkendorf. O reconhecimento da categoria de refugiados ambientais pela ordem jurídica internacional: possibilidades e desafios. *Meridiano 47*, v. 12, n. 123, p. 23-31, jan./fev. 2011. p. 39.

³⁵ DEUSDARÁ, Bruno; ARANTES, Poliana Coeli Costa; BRENNER, Ana Karina. “É um problema de todo mundo”: conceitos, métodos e práticas no ensino de português para refugiados. *Fórum Linguístico*, Florianópolis, v. 15, n. 3, p. 3226-3240, out. 2018. p. 3238.

³⁶ MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 111-129, jul. 2010. p. 119.

³⁷ MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 111-129, jul. 2010. p. 126.

³⁸ DEUSDARÁ, Bruno; ARANTES, Poliana Coeli Costa; BRENNER, Ana Karina. “É um problema de todo mundo”: conceitos, métodos e práticas no ensino de português para refugiados. *Fórum Linguístico*, Florianópolis, v. 15, n. 3, p. 3226-3240, out. 2018. p. 3238.

³⁹ KANT, Immanuel. *A paz perpétua*: um projeto filosófico. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008. p. 194.

sofo, em sua concepção, são acessíveis a partir da efetivação das condições estipuladas pelo mesmo. O artigo 20 da presente revisão integrativa ressalta o Princípio da Hospitalidade Universal que, associada com os documentos internacionais de defesa dos direitos humanos, deve guiar os Estados quando se referir a imigração⁴⁰.

A hospitalidade universal não é apenas uma percepção filantrópica, mas direito inerente ao estrangeiro de não ser tratado com hostilidade em virtude de sua vinda ao território de outro. Discutir imigração traz à tona o imperativo ético da hospitalidade, pois há milhões em busca de um local de sobrevivência e encontro mínimo com a paz. Kant faz reflexão complexa de ser aplicada no contexto da soberania territorial ao afirmar que, originariamente, ninguém tem mais direito do que o outro a estar num determinado lugar Terra em virtude do que o autor denomina de direito da propriedade comum da superfície da Terra⁴¹.

Essa complexidade não deve ser afastada dos debates, pois, embora a obra de Kant seja produzida no século XVIII, vários documentos internacionais possuem o sopro filosófico kantiano, em especial, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e esta permanece em vigência. Assim como a hospitalidade universal é fonte de inspiração para a Carta de Direitos Humanos. Todavia, o artigo científico n.º 06 destaca que os interesses dos Estados soberanos determinam o rumo da proteção dos refugiados, essa autonomia inerente à soberania estatal reforça que, embora haja documentos internacionais de proteção ao refúgio, a proteção se dá, de fato, por meio dos países de acolhida e a sua respectiva adoção de políticas⁴².

A dificuldade de resposta positiva aos fluxos dos refugiados deve-se, em parte, a própria natureza internacional e nacional da problemática. Quando se observam sujeitos, como refugiados, que possuem vulnerabilidade prévia e direitos contingenciados, remete-se, também, ao âmbito ético e moral. Seguindo essa égide, o artigo 06 afirma que as lacunas de pesquisas na área também precisam ser supridas, por meio de perpassar o diagnóstico da temática e adentrar em análises⁴³. Para tanto, segue-se a análise sobre as políticas públicas brasileiras direcionadas à proteção dos refugiados com base no Princípio da Igualdade e observando a necessidade de haver a voz ativa dos pertencentes a esse fluxo migratório.

No Brasil, as políticas públicas aos refugiados têm como parâmetro a já referida Lei 9.474/97, também denominada estatuto dos refugiados, a qual adotou definição ampliada de refugiados de modo a abarcar os indivíduos que fugiam de violações generalizadas de direitos humanos em seu Estado de nacionalidade, conforme expresso em seu art. 1º, inciso III. Tal definição resulta em valoração da situação política e institucional do País e sua respectiva relação com a situação individual do solicitante, procurando, inclusive, avaliar até que ponto a vida e a liberdade do solicitante encontram-se ameaçadas⁴⁴.

Nas duas décadas que antecederam a entrada em vigor da Lei 9.474/97, o ACNUR se constituía no principal agente de proteção dos refugiados no país. O artigo 10 realiza apanhado histórico e afirma que a partir da entrada em vigor do novo diploma normativo a proteção dos refugiados é institucionalizada, tendo como principal dispositivo o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)⁴⁵. Considerando-se que as atribuições do CONARE são de análise dos pedidos de refúgio e declaração do reconhecimento da condição de refugiado, de perda ou cessação desta; além de orientar na proteção, assistência e apoio aos migrantes na condição de refugiados no território nacional; decorre que compete a esse colegiado a elaboração de políticas públicas voltadas a esse segmento.

⁴⁰ SCHIAVON, Thais Magrini; AGUIERRE, Lissandra Espinosa de Mello. O direito de partir dos refugiados no direito cosmopolita. *Espaço Jurídico Journal of Law*, v. 20, n.1, p. 85-104, 2019. p. 89

⁴¹ KANT, Immanuel. *A paz perpétua: um projeto filosófico*. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008. p. 22.

⁴² MENEZES, Thais Silva; REIS, Rossana Rocha. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento pós-determinação do status de refugiado. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 144-162, 2013. p. 158.

⁴³ MENEZES, Thais Silva; REIS, Rossana Rocha. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento pós-determinação do status de refugiado. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 144-162, 2013. p. 158-159.

⁴⁴ ALMEIDA, Guilherme Assis. A lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. In: ARAÚJO, N.; ALMEIDA, G. A. *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva histórica*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 163.

⁴⁵ BARBOSA, Raul Felix. Reassentamento solidário e políticas públicas para refugiados no Brasil. *Universitas Relações Internacionais*, v. 73, n. 2, p. 17-23, 2015. p. 19.

Importante anunciar que reconhecer as políticas públicas brasileiras para refugiados é compreender que estas vão além de critérios para concessão de refúgios. Essa premissa assemelha-se à defesa apresentada no artigo 11, no qual os autores afirmam que políticas migratórias englobam todo um sistema que vai desde a atenção para que a população migrante tenha acesso universal àquelas. Podendo, às vezes, serem necessárias políticas específicas para que os direitos sejam garantidos⁴⁶.

O Brasil se encontra nos primeiros passos nas respostas às demandas específicas da população migrante. Esta constatação está expressa no artigo 10 desta revisão integrativa. Para quem, no âmbito brasileiro, há política pública voltada para a recepção, concessão e proteção dos refugiados, orientada pela consecução dos direitos humanos, entretanto, as Leis relativas à segurança pública e segurança nacional criam amplos empecilhos na recepção de estrangeiros no país⁴⁷.

Silva⁴⁸ atribui a relativa ineficácia das políticas públicas brasileiras aos refugiados à falta de coordenação. Para o referido autor, entraves e limites governamentais para as políticas refletem a indefinição de papéis entre Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Trabalho. Barbosa⁴⁹, autor do artigo 10, assevera que esses entraves podem estar relacionados ao pouco conhecimento e participação popular, ficando restrita a Cáritas Arquidiocesana o encargo de representação da sociedade civil. Desde a década de 1970, essa instituição de cunho social tem exercido importante papel na recepção de refugiados no país e na inserção desses na sociedade brasileira.

Adicionalmente, embora, no sistema brasileiro, todos os atos administrativos devem ser sujeitados à revisão do Poder Judiciário, este tem adotado o entendimento que a concessão de refúgio constitui ato típico das relações internacionais, de competência privativa do Executivo. Desse modo, atribui caráter amplamente discricionário ao instituto, embora não devesse ser, conforme assinala o autor do artigo 13, Silva Júnior⁵⁰. O artigo 10 também trata, e corrobora, dessa discussão ao afirmar que órgãos que deveriam assumir o papel de orientar sobre o refúgio, na maioria das vezes, não possuem competência para fazê-lo, e, dessa forma, surge mais barreira do que postura mediadora em relação à recepção do imigrante no Brasil⁵¹.

Uma análise atenta ao fenômeno migratório pode permitir perceber eventuais desigualdades e incongruências nas políticas públicas, algumas vezes naturalizadas entre os autóctones. É possível observar, por exemplo, o trabalho escravo que muitos estrangeiros são vítimas, com violação de leis trabalhistas. Como se vê, este não é um problema, apenas, migratório; é o que atesta o autor do artigo 11⁵². Políticas públicas que correspondam ao desafio do refúgio, e das demais espécies de migração, devem possuir abordagem interdisciplinar e serem integradas com outras políticas, contextualizadas e capazes de reconhecer a complexidade da temática. Dentre essa complexidade, deve haver a ciência de que os fluxos migratórios possuem perfis diferentes e que, para tanto, as políticas a serem adotadas devem observar as singularidades⁵³.

O esforço da implementação de políticas públicas adequadas e efetivas impactam não somente o go-

⁴⁶ LUSSI, Carmem. Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. *Psicologia USP*, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 136-144, ago. 2015. p. 139-142.

⁴⁷ BARBOSA, Raul Felix. Reassentamento solidário e políticas públicas para refugiados no Brasil. *Universitas Relações Internacionais*, v. 73, n. 2, p. 17-23, 2015. p. 22.

⁴⁸ SILVA, César Augusto S. Brasil: possibilidades do Instituto Jurídico dos Refugiados Ambientais no contexto dos direitos humanos. *Revista Videre*, Dourados, v. 5, n. 10, p. 16-29, jul./dez. 2013. p. 260-261.

⁴⁹ BARBOSA, Raul Felix. Reassentamento solidário e políticas públicas para refugiados no Brasil. *Universitas Relações Internacionais*, v. 73, n. 2, p. 17-23, 2015. p. 18-19.

⁵⁰ SILVA JR., Eraldo. Direito internacional dos refugiados no século XXI: desafios ao Estado brasileiro. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, Asunción, v. 5, n. 10, p. 196-215, out. 2017. p. 213.

⁵¹ BARBOSA, Raul Felix. Reassentamento solidário e políticas públicas para refugiados no Brasil. *Universitas Relações Internacionais*, v. 73, n. 2, p. 17-23, 2015. p. 20.

⁵² LUSSI, Carmem. Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. *Psicologia USP*, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 136-144, ago. 2015. p. 137.

⁵³ LUSSI, Carmem. Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. *Psicologia USP*, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 136-144, ago. 2015. p. 142.

verno federal. O artigo 15 constata que o quadro do fluxo migratório internacional impacta a demanda de políticas públicas no âmbito local — município e estado — mas, também a demanda por políticas administrativas no âmbito federal. Pois, é atribuição do ente federativo União e dos seus respectivos órgãos os procedimentos referentes a recepção, regularização e permanência dos imigrantes, e por conseguinte, dos refugiados no Brasil⁵⁴.

A política nacional para refugiados possuiu como articulação primária o reassentamento solidário, como terceiro país, conforme anunciado no artigo 03⁵⁵. O assentamento do refugiado, em um segundo país, se trata de uma política que aloca o refugiado em outro país, mas, quando há o cerceamento da motivação que ensejou a saída do refugiado do seu país de origem é incentivado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) retornar ao seu país, conforme descrito no artigo 10⁵⁶. Por meio do programa de reassentamento, é possível ter controle maior dos refugiados que se dá por meio do recebimento de pequenos e administráveis grupos, o artigo 03 ressalta que essa política que tal política é seletiva e restritiva, coadunando com os interesses brasileiros externos e internos⁵⁷.

O protagonismo dos refugiados nas políticas públicas destinadas a estes é essencial para que haja eficácia e efetividade. O artigo 18 ressalta que as migrações internacionais, quando gerenciadas de forma adequada, podem resultar em diversos benefícios para o âmbito do acolhimento⁵⁸. Descortinar a realidade dos imigrantes com vulnerabilidade, destacando os refugiados, e permitir a voz ativa para estes é considerada, pela autora do artigo 15, como forma de compreender quais são os gargalos legais e em qual âmbito há mais dificuldade na inserção no Brasil⁵⁹.

Os refugiados devem ser tratados como sujeitos ativos das políticas pública e não sujeitos passivos. A escuta desse contingente facilita a identificação dos problemas vivenciados por eles. Essa abordagem também deve ser dada à esfera institucional, o CONARE precisa dar voz às demandas dos refugiados. Ações coordenadas em prol da aproximação com a comunidade local e a inserção plena na sociedade são fundamentais para que haja um processo de integração com potencial sucesso pois, um dos desafios de complexo processo é a dificuldade nos aspectos culturais, sociais e econômicas, é o que assegura Moreira⁶⁰, autora do artigo 03.

O reconhecimento do direito à participação política por parte dos imigrantes e, por conseguinte, dos refugiados é tratado no artigo 15. Para a autora, esse direito é mitigado no Brasil por haver impossibilidade do exercício ao voto, diferentemente dos demais países da América do Sul⁶¹. Do exposto, infere-se que a igualdade de direitos presente no marco legal não coaduna com a realidade, pois esta não adota o Princípio da Não Discriminação. O direito de participação política é de extrema relevância para compreender os

⁵⁴ CARNEIRO, Cynthia Soares. Sul-americanos na Grande São Paulo: pesquisa-ação na Conferência Nacional de Migração e Refúgio e o diagnóstico dos imigrantes sobre a marginalização de direitos no Brasil. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, São Paulo, v. 4, p. 156-174, 2017. p. 170.

⁵⁵ MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 111-129, jul. 2010. p. 124.

⁵⁶ BARBOSA, Raul Felix. Reassentamento solidário e políticas públicas para refugiados no Brasil. *Universitas Relações Internacionais*, v. 73, n. 2, p. 17-23, 2015. p. 20.

⁵⁷ MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 111-129, jul. 2010. p. 124.

⁵⁸ AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz; BRAGA, Mariana Moron Saes. Refugiados e conflitos internacionais: o caso da região dos grandes lagos africanos. *Revista Videre*, v. 10, n. 20, p. 205-223, dez. 2018. p. 218.

⁵⁹ CARNEIRO, Cynthia Soares. Sul-americanos na Grande São Paulo: pesquisa-ação na Conferência Nacional de Migração e Refúgio e o diagnóstico dos imigrantes sobre a marginalização de direitos no Brasil. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, São Paulo, v. 4, p. 156-174, 2017. p. 173.

⁶⁰ MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 111-129, jul. 2010. p. 125-126.

⁶¹ CARNEIRO, Cynthia Soares. Sul-americanos na Grande São Paulo: pesquisa-ação na Conferência Nacional de Migração e Refúgio e o diagnóstico dos imigrantes sobre a marginalização de direitos no Brasil. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, São Paulo, v. 4, p. 156-174, 2017. p. 168-170.

interesses e o que os imigrantes almejam. A ausência desse direito silencia as vozes dos refugiados e impossibilita a participação política através do sufrágio.

A estigmatização dos refugiados no Brasil também se faz presente em outras searas. O artigo nº 01, por meio de pesquisa etnográfica que relata experiência de refugiados, elenca como problemáticas a discriminação e a consequente dificuldade de inserção dos refugiados na sociedade⁶². A ausência de alteridade e identidade é uma exponencial exclusão e adversidade, pois ao refugiado recai os mesmos problemas existentes no contexto brasileiro, assim como aos cidadãos. Todavia, esse segmento, ainda, precisa vivenciar o estigma de ser refugiado, o “de fora”, ou, às vezes, visto com olhares de marginalização⁶³.

Compreender os refugiados como sujeitos de direitos é essencial para que estes possam ter o que a filósofa e ex-refugiada Hannah Arendt⁶⁴ compreende ser o “direito a ter direitos”. O artigo 17 afirma ser necessário observar o refugiado para além da vulnerabilidade e que precisa do auxílio de outrem para ser “resgatado”⁶⁵. Para tanto, o artigo 05⁶⁶ reitera que estudar a “voz” desse grupo marginalizado é essencial para compreender, de forma mais completa, essa problemática complexa, pois estes não tiveram oportunidade de impactar na formulação de políticas destinados a eles e, principalmente, alterar a política global. O que se objetiva com as melhorias das políticas é abandonar a percepção infantilizada que romantiza a proteção do Estado. É fulcral a emancipação desses sujeitos de direitos a médio e longo prazo, todavia, é preciso enfrentar os desafios iniciais de informalidade social, econômica e as marginalidades que são consequentes destas.

O Brasil possui uma das mais modernas e inovadoras legislações para acolhimento, proteção e integração do solicitante de refúgio. Contudo, por meio da análise dos artigos que passaram pelo método de seleção para esta revisão integrativa tem-se a ideia de que no campo das políticas públicas evidencia-se fragilidade na coordenação destas; ocasionadas por conflitos e ou indefinições de papéis, além de processos, algumas vezes, exacerbadamente burocratizados. Há mais clareza nas descrições legais do que na efetividade destas traduzidas em políticas públicas.

6 Considerações finais

Uma reflexão sobre o fenômeno do refúgio, em seu curso histórico, permite perceber que os fatores que ensejam o refúgio estão intimamente associados ao conceito desse fenômeno, documentos internacionais e nacional dispõem os motivos. Na classificação clássica, circundam motivações relativas a perseguições a grupos minoritários por apresentarem opiniões distintas, às vezes inconciliáveis, com a maioria; podendo ser de cunho religioso ou político; seja o pertencimento a determinado grupo social; seja como consequência de guerras e conflitos locais; ou àquelas relativas à discriminação e perseguição racial. A doutrina acrescenta como motivo ensejador o reflexo de condições sócio-econômica-ambientais incompatíveis com a sobrevivência.

A situação do refugiado predispõe a vulnerabilidades diante de anterior violação ou ameaças aos direitos e liberdades. Destarte, a proteção humanitária por parte do país de acolhida para se fazer presente requer que seja assegurada a fruição dos direitos direcionados aos refugiados. São múltiplos os documentos que

⁶² PEREIRA, Glória; BIZERRIL, José. Refugiados no Brasil: estigma, subjetividade e identidade. *Universitas: ciências da saúde*, Brasília, v. 5, n. 1/2 p. 137-154, 2007. p. 119.

⁶³ PEREIRA, Glória; BIZERRIL, José. Refugiados no Brasil: estigma, subjetividade e identidade. *Universitas: ciências da saúde*, Brasília, v. 5, n. 1/2 p. 137-154, 2007. p. 131

⁶⁴ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo: antisemitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p.21

⁶⁵ PALI, Brunilda; KREMMEL, Katrin; PONTIN, Fabricio. Sem “direito a ter direitos”?: lendo os protestos de refugiados enquanto autonomia política. *Diálogo*, v. 39, p. 133-142, 2018. p. 134.

⁶⁶ MOULIN, Carolina. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. *Revista brasileira de ciências sociais*, São Paulo, v.26, n.76, p.145-155, 2011.

visam à proteção dos refugiados, entretanto, não é a sua totalidade que possui normatividade internacional. Dessa forma, o conceito de refugiado variará de acordo com o contexto do Estado-Nação em que o indivíduo está envolvido. Nessa perspectiva, não há homogeneidade de critérios de aplicabilidade para o reconhecimento do que é refugiado.

Diante disso, surge a primeira problemática no que concerne a definição do termo refugiado: a ausência de uniformidade, essa ausência é decorrente da amplitude em que a legislação ou documento internacional incide em cada Estado. É fato que existem diversos documentos que visam à proteção dos refugiados, entretanto, não é a sua totalidade que possui normatividade internacional. Dessa forma, o conceito de refugiado variará de acordo com o contexto do Estado-Nação em que o indivíduo está envolvido. Nessa perspectiva, não há homogeneidade de critérios de aplicabilidade para o reconhecimento do que é um refugiado. Essa problemática sai do campo teórico e adentra o campo prático quando, resultado dessa ausência de uniformidade, a ACNUR possui dificuldade em classificar, auxiliar e resguardar os refugiados e seus direitos.

Essa constatação é evidenciada na literatura nacional corrente quando se relaciona os temas refúgio e direitos humanos. Outrossim, foi possível apreender que essas categorias analíticas dizem respeito a um campo interdisciplinar de conhecimento, uma vez que apresenta repercussões de cunho social, político, cultural, econômico e normativo. Similarmente, por se constituir problema humanitário, também não apresenta limites geográficos, é transnacional. Dessa forma, espera-se que o interesse crescente dessa temática enquanto objeto de estudo se reflita nas políticas públicas, pois a amplitude da legislação brasileira não significa que, no cotidiano, os refugiados possuam o mesmo amparo e proteção como previsto em lei.

Orientada por esse entendimento, reconhecem-se normativas internacionais e jurisdições nacionais têm sido instituídas com vistas a melhor qualificar o status de refugiados. Outrossim, medidas de cunho social e solidário têm sido efetivadas por organizações e grupos numa compreensão humanitária do direito de todos ter direito à vida digna, independente de sua nacionalidade de origem. Entretanto, o tecido é híbrido e apresenta diversas facetas, a atual crise migratória põe em xeque o atual sistema de proteção aos refugiados. É perceptível a complexidade do fenômeno refúgio e a operacionalização das categorias jurídico-administrativas relativas.

No cenário nacional, coexistem medidas consideradas audaciosas e limitantes. No campo normativo-legal, dispõe-se de legislação considerada inovadora e mundialmente reconhecida; de outro lado, o Estado brasileiro não possui diretrizes claramente estabelecidas para indução e condução de políticas e ou programas destinados a acolhida e permanência dos solicitantes de refúgio. Destaca-se, no texto da Lei nacional, a incorporação da grave violação dos direitos humanos como motivo ensejador do refúgio; além dos referidos nos documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Assim, o claro entendimento de que não é possível dissociar a análise do fenômeno refúgio das discussões relativas aos direitos humanos. Essa compreensão que se expressa na literatura é fecunda para ganhar maior expressão nas políticas públicas, as quais, como sugerem os autores devem tecidas com os sujeitos interessados, os refugiados, e não somente dirigidas a eles.

Outrossim, a falta de clareza em relação à definição de papéis no âmbito estatal e a parca participação da sociedade civil em programas de acolhimento e integração de refugiados no Brasil tem sido referida na literatura. De modo similar, a insipiência ou inadequação de políticas e/ou ações intencionadas a acolhidas dos refugiados e sua reinserção no cotidiano de vida da nova nacionalidade não tem ocupado um campo estratégico.

A nítida necessidade de aprimoramento e ampliação de soluções que possibilitem aos refugiados adquirirem total pertencimento à sociedade nos países acolhedores e da a qualificação com flexibilização dos processos para obtenção de refúgio nos direcionaram a dialogar com autores sobre o papel do judiciário nesta busca.

Por fim, é possível reconhecer que, no Brasil, há uma arquitetura de base jurídica para acolher refugiados no país, no entanto, muitos desafios se colocam em cena face ao crescente número de solicitações e a situa-

ção sócio-econômica-administrativa e política que o Estado brasileiro vivencia; impactando, diretamente, as políticas públicas e os direitos de seus nativos; não sendo clara a postura de interesse de qualificar ou ampliar a política migratória.

Referências

- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz; BRAGA, Mariana Moron Saes. Refugiados e conflitos internacionais: o caso da região dos grandes lagos africanos. *Revista Videre*, v. 10, n. 20, p. 205-223, dez. 2018.
- ALMEIDA, Guilherme Assis. A lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. In: ARAÚJO, N.; ALMEIDA, G. A. *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva histórica*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Convenção de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados*. Genebra: ACNUR, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf Acesso em: 21 out. 2019.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Declaração de Cartagena, de 22 de novembro de 1984*. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos>. Acesso em: 18 nov. 2019.
- ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo: antisemitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- BARBOSA, Raul Felix. Reassentamento solidário e políticas públicas para refugiados no Brasil. *Universitas Relações Internacionais*, v. 73, n. 2, p. 17-23, 2015.
- BARBOSA, Raul Felix; RODRIGUES, Viviane Mozine. Refugiados, responsabilidade e governança. *Revista Videre*, v. 9, n. 17, p. 203-219, ago. 2017.
- BRASIL. *Lei n. 9474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm Acesso em: 20 fev. 2018.
- CARNEIRO, Cynthia Soares. Sul-americanos na Grande São Paulo: pesquisa-ação na Conferência Nacional de Migração e Refúgio e o diagnóstico dos imigrantes sobre a marginalização de direitos no Brasil. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, São Paulo, v. 4, p. 156-174, 2017.
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. *Cursos avaliados e reconhecidos por região*. 2019. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleita/programa/quantitativos/quantitativoRegiao.jsf> Acesso em: 29 nov. 2019.
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. *Webqualis*. 2016. Disponível em: <http://qualis.capes.gov.br/webqualis> Acesso em: 05 nov. 2019.
- DEUSDARÁ, Bruno; ARANTES, Poliana Coeli Costa; BRENNER, Ana Karina. “É um problema de todo mundo”: conceitos, métodos e práticas no ensino de português para refugiados. *Fórum Linguístico*, Florianópolis, v. 15, n. 3, p. 3226-3240, out. 2018.
- ERCOLE, Flávia Falci; MELO, Laís Samara de; ALCOFORADO, Carla Lúcia Goulart Constant. Revisão integrativa versus revisão sistemática. *Revista Mineira de Enfermagem*, v. 18, n. 1, p. 9-12, 2014.
- GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional aos refugiados. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 6, n. 10, p. 121-137, jun. 2009.

- KANT, Immanuel. *A paz perpétua: um projeto filosófico*. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.
- LUSSI, Carmem. Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. *Psicologia USP*, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 136-144, ago. 2015.
- MATOS, Ana Carolina Pereira; MONT'ALVERNE, Tarin Frota. O regime internacional do clima e a proteção aos “refugiados climáticos”: quais desafios da cop 21? *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 9, n. 3, p. 45-55, 2012.
- MENDES, Karina Dal Sasso; SILVEIRA, Renata Cristina de Campos Pereira; GALVAO, Cristina Maria. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. *Texto contexto – enferm.*, Florianópolis, v. 17, n. 4, p. 758-764, dez. 2008.
- MENEZES, Thais Silva; REIS, Rossana Rocha. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento pós-determinação do status de refugiado. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 144-162, 2013.
- MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 111-129, jul. 2010.
- MOREIRA, Julia Bertino; BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques de. Direitos Humanos e refugiados: relações entre regimes internacionais construídos no sistema ONU. *Moções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 7, n. 14, p. 59-90, dez. 2018.
- MORO, Marcos Caio Lopes; SILVA, Cesar Augusto Silva da. Imigração haitiana e o Brasil: considerações sobre a negativa de caracterização do refúgio. *Revista Videre*, v. 6, n. 11, p. 16-33, jul. 2015.
- MOULIN, Carolina. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. *Revista brasileira de ciências sociais*, São Paulo, v.26, n.76, p.145-155, 2011.
- PALI, Brunilda; KREMMEL, Katrin; PONTIN, Fabricio. Sem “direito a ter direitos”? lendo os protestos de refugiados enquanto autonomia política. *Diálogo*, v. 39, p. 133-142, 2018.
- PEIXER, Janaína Freiberger Benkendorf. O reconhecimento da categoria de refugiados ambientais pela ordem jurídica internacional: possibilidades e desafios. *Meridiano 47*, v. 12, n. 123, p. 23-31, jan./fev. 2011.
- PEREIRA, Gloria; BIZERRIL, José. Refugiados no Brasil: estigma, subjetividade e identidade. *Universitas: ciências da saúde*, Brasília, v. 5, n. 1/2 p. 137-154, 2007.
- PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Medidas provisórias e políticas públicas: uma análise do papel do Congresso Nacional nas políticas de saúde no governo Dilma (2011-2016). *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v. 8, n. 3, p.54-74, 2018.
- REIS, Rossana Rocha; MENEZES, Thais Silva. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 61-83, mar. 2014.
- SCHIAVON, Thaís Magrini; AGUIERRE, Lissandra Espinosa de Mello. O direito de partir dos refugiados no direito cosmopolita. *Espaço Jurídico Journal of Law*, v. 20, n.1, p. 85-104, 2019.
- SILVA JR., Eraldo. Direito internacional dos refugiados no século XXI: desafios ao Estado brasileiro. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, Asunción, v. 5, n. 10, p. 196-215, out. 2017.
- SILVA, César Augusto S. Brasil: possibilidades do Instituto Jurídico dos Refugiados Ambientais no contexto dos direitos humanos. *Revista Videre*, Dourados, v. 5, n. 10, p. 16-29, jul./dez. 2013.
- SILVA, Daniela Florêncio da. O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas. *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 163-170, abr. 2017.

SOARES, Paulo César. Contradições na pesquisa e pós-graduação no Brasil. *Estud. an.*, São Paulo, v. 32, n. 92, p. 289-313, abr. 2018.

TASSIGNY, Monica Mota; SANTOS Jahyra Helena Pequeno. Direitos humanos internacionais e o escopo nação: a exigência de normas transculturais de proteção à mulher na visão de Martha Nussbaum. *Revista Jurídica Luso-Brasileira – RJLB*, Lisboa, v. 4, p. 189-210, 2018.

WALDELY, Aryadne Bittencourt; VIRGENS, Bárbara Gonçalves das; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão de. Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil. *REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasília, v. 22, n. 43, p. 117-131, dez 2014.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.