

POLÍTICA DE REFÚGIO DO BRASIL CONSOLIDADA



Organização Internacional para as Migrações (OIM)
Agência das Nações Unidas para as Migrações



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA



POLÍTICA DE

REFÚGIO

DO BRASIL

CONSOLIDADA

POLÍTICA DE REFÚGIO DO BRASIL CONSOLIDADA

Brasília
2017



Organização Internacional para as Migrações (OIM)
Agência das Nações Unidas para as Migrações



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA



Esta publicação apresenta parte dos resultados da Carta Acordo “Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada”, firmada entre a Organização Internacional para as Migrações e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A Carta Acordo está inserida nas atividades do Projeto BRA/15/007 – Fortalecimento da Capacidade Institucional e da Participação Social na Política de Justiça, mantido pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

As opiniões expressas nas publicações da Organização Internacional para as Migrações são dos autores e não refletem necessariamente a opinião da OIM. As denominações utilizadas no presente relatório e a maneira pela qual são apresentados os dados não implicam, por parte da OIM, qualquer opinião sobre a condição jurídica dos países, territórios, cidades ou áreas, ou mesmo de suas autoridades, nem tampouco a respeito à delimitação de suas fronteiras ou limites.

OIM está comprometida pelo princípio de que a migração ordenada e em condições humanas beneficia aos migrantes e a sociedade. Por seu caráter de organização intergovernamental, a OIM atua com seus parceiros da comunidade internacional para: ajudar a enfrentar os crescentes desafios da gestão da migração; fomentar a compreensão das questões migratórias; alentar o desenvolvimento social e econômico através da migração; e garantir o respeito pela dignidade humana e bem-estar dos migrantes.

Editorial

Organização Internacional para as Migrações – Escritório Nacional Brasil
Casa da ONU no Brasil – Complexo Sérgio Viera de Mello
SEN 802, Conjunto C, Lote 17 / Brasília-DF, Brasil / 70800-400
iombrasil@iom.int

Expediente Técnico

Revisão de conteúdo

Marcelo Torelly

Projeto gráfico e diagramação

Simone Silva – Figuramundo

Revisão de língua portuguesa

Ana Terra

Bibliotecário responsável

Fernando Silva e Biblioteca do Ministério da Justiça

P769 Política de refúgio do Brasil consolidada / Marcelo Torelly, coordenador ; Aline Khoury, Luís Renato Vedovato, Veronica Korber Gonçalves. – Brasília : Organização Internacional para as Migrações, Agência das Nações Unidas Para as Migrações, Ministério da Justiça, 2017.

122 p. : il. – (Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada ; 2).

ISBN 978-85-94066-00-8 (obra completa)

ISBN 978-85-94066-02-2 (v. 2).

1. Refúgio – Política. 2. Direito Internacional – Refugiados. 3. Brasil – Política de refúgio. I. Torelly, Marcelo (coord.). II. Khoury, Aline. III. Vedovato, Luís Renato. IV. Gonçalves, Veronica Korber. V. Nações Unidas.

CDU 314.7(81)

© 2017 Organização Internacional para as Migrações (OIM)

Todos os direitos reservados. Esta publicação não poderá ser reproduzida, total ou parcialmente, nem gravada por quaisquer sistemas de registros, nem transmitida por quaisquer meios eletrônicos ou mecânicos, nem sujeita a processos de fotocópia sem a autorização prévia do editor.

OIM

A OIM é a agência das Nações Unidas para as migrações e a principal organização intergovernamental mundial atuante na temática. Criada em 1951, a organização trabalha de forma estreita com os governos, outras organizações internacionais e a sociedade civil para fazer frente aos desafios da migração. Com 166 Estados membros, 8 Estados observadores, 401 escritórios em mais de 100 países e aproximadamente 9.000 funcionários, a OIM dedica-se à promoção de uma migração humana e ordenada para o benefício de todos, fornecendo assistência e assessoramento a governos e migrantes. A OIM conta atualmente com 9 escritórios regionais (Bangkok, Bruxelas, Buenos Aires, Cairo, Dakar, Nairóbi, Pretória, San José da Costa Rica e Viena), dois escritórios especiais de ligação (Adis Abeba e Nova York) e dois centros administrativos (Cidade do Panamá e Manila). A OIM teve seu Acordo de Sede com o Brasil estabelecido legalmente em 18 de agosto de 2015, com a publicação do Decreto n. 8.503, outorgando-lhe privilégios e imunidades, inaugurando um escritório nacional em Brasília e ampliando de forma substantiva suas atividades no país.

PNUD

O PNUD trabalha em aproximadamente 170 países e territórios, contribuindo para a erradicação da pobreza e a redução de desigualdades e da exclusão social. Auxilia países a desenvolver políticas, habilidades em liderança e em parcerias, capacidades institucionais e construção de resiliência de maneira a manter os resultados no âmbito do desenvolvimento. Desde a entrada em vigor da Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em janeiro de 2016, o PNUD Brasil vem desenvolvendo sua cooperação em torno de quatro áreas-chave ou eixos, conforme seu Programa de País para o ciclo 2017-2021: Pessoas, Planeta, Prosperidade e Paz. O quinto eixo, Parcerias, é transversal e dele depende o alcance dos demais.

Expediente do Ministério da Justiça

Presidente da República Federativa do Brasil

Michel Temer

Chefe de Gabinete

Guilherme Vargas da Costa

Ministro da Justiça

Torquato Lorena Jardim

Diretora do Departamento de Migrações

Silvana Helena Vieira Borges

Secretário Nacional de Justiça

Rogério Augusto Viana Galloro

Diretor Adjunto do Departamento de Migrações

André Zaca Furquim

Expediente OIM Brasil

Chefe da Missão *a.i*

Diego Beltrand

Assistente-Executiva de Projetos

Fabiana Paranhos

Vice-Chefe da Missão *a.i*

Matteo Mandrile

Assistentes de Projetos de Retorno Voluntário e Reintegração (AVRR)

Erica Kaefer

Coordenador de Projeto

Marcelo Torelly

Guilherme Otero

Expediente PNUD Brasil

Coordenador Residente do Sistema Nações Unidas no Brasil e Representante Residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Niky Fabiancic

Representante Residente Assistente para Programa

Maristela Marques Baioni

Diretor de País do PNUD no Brasil

Didier Trebucq

Analista de Programa – PAZ

Moema Dutra Freire

Assistente de Programa

Carime Soares Guiotti

EQUIPE DO PROJETO

Marcelo Torelly – Coordenador

É coordenador de projeto da OIM no Brasil, doutor em direito pela Universidade de Brasília, trabalha há dez anos com cooperação internacional, tendo atuado no governo federal e no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Foi acadêmico visitante na Faculdade de Direito e no Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Oxford (Inglaterra), pesquisador visitante no *Institute for Global Law and Policy*, da Escola de Direito da Universidade Harvard (Estados Unidos), e professor da Universidade Católica de Brasília.

Aline Khoury

Consultora para políticas públicas, é graduada em ciências sociais pela Universidade de São Paulo e em jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, mestra em ciências sociais pela Universidade de Paris V – Sorbonne (França) e doutoranda em desenvolvimento social pela Universidade de Cambridge (Inglaterra). Sua especialidade é a inclusão social de migrantes, com foco em suas capacitações e percepções sobre bem-estar.

Luís Renato Vedovato

Consultor para regulamentação, é professor do Instituto de Economia da Universidade de Campinas. Doutor em direito pela Universidade de São Paulo, tem diversas publicações sobre migração e refúgio no Brasil e atualmente coordena o grupo de estudo sobre migrações da Universidade de Campinas. É especialista em direito de ingresso de estrangeiros e direito internacional público.

Veronica Korber Gonçalves

Consultora para metodologia e mapeamento social, é professora do curso de relações internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É doutora em relações internacionais pela Universidade de Brasília, mestra em direito e em sociologia pela Universidade Federal de Santa Catarina e especialista em políticas de governança comparada Brasil-União Europeia.

AGRADECIMENTOS

A realização do projeto Política de Refúgio do Brasil Consolidada pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) não teria sido possível sem o apoio de inúmeras organizações e pessoas.

O projeto foi viabilizado por meio de uma Carta Acordo entre a OIM e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), cabendo uma especial referência ao coordenador residente do Sistema ONU no Brasil, Niky Fabiancic, ao diretor de País do PNUD, Didier Trebucq, e à equipe do PNUD-Brasil dedicada ao projeto, Maristela Marques Baione, Erica Massimo Machado, Moema Dutra Freire e Carime Soares Guiotti.

Contamos com um dedicado apoio de nossa agência irmã, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a quem agradecemos nas pessoas da representante no Brasil, Isabel Marquez, e dos colegas Camila Sombra, Gabriel Godoy, Isabela Mazao, Pablo Mattos e Thais Morais.

Os recursos financeiros e as indicações de prioridades políticas do governo federal foram viabilizados pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (MJ), cabendo um especial agradecimento aos secretários Astério Pereira dos Santos, Gustavo José Marrone de Castro Sampaio e Beto Vasconcelos. A equipe do Departamento de Migrações do MJ participou de mais de uma dezena de encontros com a equipe da OIM, cabendo um agradecimento aos diretores Silvana Helena Vieira Borges e João Guilherme Martineli Casagrande Lima Granja Xavier da Silva, bem como à equipe do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), do Departamento de Migrações e do Gabinete da Secretaria Nacional de Justiça, especialmente Bernardo Laferté, Flávia Ribeiro Rocha Leão, Ricardo de Lins e Horta, Sandra Lima Alves Montenegro, André Zaca Furquim, Raul Miranda Menezes e Simone Casagrande.

Durante a pesquisa, foram realizadas reuniões bilaterais, multilaterais e processos de escuta ativa identificada ou anônima com diversos atores estratégicos das organizações a seguir, que igualmente contribuíram de forma decisiva para o mapeamento do cenário de expectativas sobre a nova lei e política migratória brasileira: ACNUR; Associação Comunidade de Ganeses de Criciúma (Cogacri); Associação de Imigrantes Haitianos de Bento Gonçalves (AIHB); Cáritas Londrina; Central Única dos Trabalhadores (CUT); Centro de Migrações e Direitos Humanos; Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) – Florianópolis; Comitê Nacional para Refugiados (CONARE); CONECTAS Direitos Humanos; Confederação Nacional do Comércio (CNC); Coordenação de Política de Migração do Município de São Paulo; Defensoria Pública da União (DPU); Delegação da União Europeia no Brasil; Diretoria de Migrações do Ministério da Justiça (DEMIG); Divisão de Imigração do Ministério das Relações Exteriores; EMDOC – Brasil; Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC); Federação Brasileira de Bancos (Febraban); Federação de Residentes Bolivianos no Brasil; Fundação AVINA; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH); Instituto Pro Bono; Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. e Quiroga Advogados; Ministério Público Federal (MPU); Missão Paz – São Paulo; Núcleo de Estudos de Populações Elza Berquó, da Universidade de Campinas (NEPO Unicamp); Pastoral do Migrante – Campo Grande; Pastoral do Migrante – Florianópolis; Pastoral

do Migrante – Fortaleza; Pastoral do Migrante – Três Lagoas; Presidência do Conselho Nacional de Imigração (CNIg); Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal (PFDC-MPF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Brasil; Projeto Cosmópolis da Universidade de São Paulo (USP); Rede Sulamericana para as Migrações Ambientais (RESAMA); Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL); Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos (SEDH/MDH); Serviço Franciscano de Solidariedade (Sefras) São Paulo; e Universidade Federal de Roraima (UFRR). Registramos ainda aquelas organizações que contribuíram com o projeto de forma não identificada.

Agradecemos, ainda, aos diversos colegas dos escritórios nacionais da OIM em outros países que enviaram subsídios e informações para a pesquisa comparada.

Partes desse projeto foram apresentadas em eventos organizados pelo Instituto Pro Bono, em São Paulo, pelo IMDH, em Brasília, e pela Fundação Casa de Rui Barbosa, no Rio de Janeiro.

Os resultados da pesquisa foram validados em oficina em parceria com a Universidade Presbiteriana Mackenzie, de São Paulo. Participaram da oficina professores da Faculdade de Direito da Mackenzie, técnicos e representantes do ACNUR, da Cáritas Diocesana de São Paulo, do CRAI da Prefeitura de São Paulo, da Coordenadoria para Migração e Refúgio da Prefeitura de São Paulo, da DPU, da Missão Paz e do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Agradecemos nominalmente aos colegas que comentaram, em detalhe, as seções do trabalho: Ana Claudia Ruy Cardia Atchabahian, Andrea Zamur, Camila Sombra, Camille Bocanegra, Carolina Moulin, Daniel Chiaretti, Flávio de Leão Bastos Pereira, Helisane Mahlke, Isabel Marquez, Larissa Leire, Pablo Mattos, Paolo Parise, Paula Danese, Paula Zambeli, Paulo Sérgio de Almeida e Viviana Peña.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	14
LISTA DE QUADROS	15
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	16
APRESENTAÇÃO	19
RESUMO-EXECUTIVO	21
PARTE 1	31
DESAFIOS REGULATÓRIOS	31
1. Estados tomados como paradigma	33
1.1 Brasil	33
1.2 Alemanha	35
1.3 Argentina	37
1.4 Canadá	38
1.5 Espanha	39
1.6 França	40
1.7 Uruguai	42
2. Práticas reprovadas	42
2.1 Práticas reprovadas por violação ao princípio do <i>non-refoulement</i> (não devolução)	43
2.2 Práticas reprovadas por violação da garantia do devido processo legal	43
2.3 Práticas reprovadas por violação ao direito de buscar e receber refúgio	44
2.4 Práticas reprovadas por violação ao direito de assistência jurídica gratuita	44
2.5 Práticas reprovadas por violação da garantia de proteção integral à criança no contexto de migração	44
2.6 Práticas reprovadas por violação ao princípio da não discriminação pela condição migratória	44
2.7 Conclusões: garantias mínimas	45

3. Temas prioritários	45
3.1 Sobre os princípios do PL e de direito do refúgio	46
3.2 Migrantes em situação pendular ou de vulnerabilidade	49
3.2.1 Apatridia	49
3.2.2 Identificação de crises humanitárias e ambientais	53
3.3 Vistos e transformação das condições migratórias	56
3.3.1 Cessação da condição de refugiado	56
3.4 Gestão de acesso	59
3.4.1 Cláusulas de exclusão	59
4. Recomendações	62
4.1 Princípios	62
4.2 Apatridia	62
4.3 Identificação de crises humanitárias e ambientais	63
4.4 Cessação da condição de refugiado	64
4.5 Cláusulas de exclusão	64
4.6 Devido processo legal	64
PARTE 2	69
DESAFIOS DE POLÍTICA PÚBLICA	69
1. O contexto brasileiro na questão do refúgio e as demandas por políticas	70
2. Articulação administrativa para a acolhida de refugiados	72
2.1 Primeira boa prática: Plan Ecuador	72
2.2 Segunda boa prática: Política de Reassentamento de Refugiados	76
2.3 Recomendações de política pública: articulação administrativa	78
3. Promoção de desenvolvimento local liderado por refugiados	81
3.1 Terceira boa prática: Connect Legal	82
3.2 Quarta boa prática: Acolhida de Riace	83
3.3 Recomendações para a implementação de política pública de promoção de desenvolvimento local liderado por refugiados	84
4. Inserção laboral de refugiados	86
4.1 Quinta boa prática: Step-in	87
4.2 Sexta boa prática: Migraflix	88

4.3 Recomendações para a implementação de política pública de inserção laboral de refugiados	89
5. Fomento à iniciativa privada na inclusão de refugiados	91
5.1 Sétima boa prática: Política de Integração de Munique	92
5.2 Oitava boa prática: Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados	93
5.3 Recomendações para a implementação de política pública de fomento à iniciativa privada na inclusão de refugiados	94
6. Desafios para as políticas públicas	96
6.1 Medidas necessárias	96
6.2 Principais desafios	98
6.3 Capacidades existentes	98
6.4 Conclusões	100
PARTE 3	
CURSOS DE CAPACITAÇÃO	105
1. Metodologia de identificação da demanda e resposta	106
2. Achados do levantamento e definição dos cursos	108
3. Considerações finais	113
REFERÊNCIAS	115

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Divisão por gênero/idade do número total de requerentes (Alemanha, 2016).....	36
Tabela 2 – Divisão por gênero/idade do número total de requerentes (Espanha, 2016).....	39
Tabela 3 – Comparação entre as taxas de decisões de primeira instância e decisões de recurso (França, 2016).....	41

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Legislação alemã.....	36
Quadro 2 – Legislação argentina	37
Quadro 3 – Legislação canadense	39
Quadro 4 – Legislação espanhola.....	40
Quadro 5 – Legislação francesa.....	41
Quadro 6 – Legislação uruguaia	42
Quadro 7 – Práticas de proteção ao apátrida.....	53
Quadro 8 – Práticas em casos de crises humanitárias e ambientais	56
Quadro 9 – Práticas relativas à cessação da condição de refugiado	58
Quadro 10 – Práticas relativas à exclusão	61
Quadro 11 – Princípios que devem orientar a regulamentação.....	62
Quadro 12 – Recomendações de proteção à apatridia	62
Quadro 13 – Recomendações em casos de crises humanitárias e ambientais	63
Quadro 14 – Recomendações referentes à cessação da condição de refugiado.....	63
Quadro 15 – Recomendações referentes à exclusão.....	64
Quadro 16 – Iniciativas de referência e alternativas institucionais para a melhoria das políticas de articulação administrativa.....	81
Quadro 17 – Iniciativas de referência e alternativas institucionais para a melhoria das políticas de promoção de desenvolvimento local liderado por refugiados	86
Quadro 18 – Iniciativas de referência e alternativas institucionais para a melhoria das políticas de inserção laboral de refugiados.....	91
Quadro 19 – Iniciativas de referência e alternativas institucionais para a melhoria das políticas de fomento à iniciativa privada na inclusão de refugiados.....	95
Quadro 20 – Síntese de recomendações, medidas, desafios e capacidades.....	101
Quadro 21 – Formação de servidores públicos responsáveis pela implementação de políticas públicas sobre a temática migratória e de refúgio	109
Quadro 22 – Direito migratório e de refúgio para profissionais da Polícia Federal.....	110
Quadro 23 – Principais modificações da nova legislação migratória: aspectos jurídicos e administrativos para entidades da sociedade civil.....	111
Quadro 24 – A abordagem da temática migratória e de refúgio nos meios de comunicação..	112
Quadro 25 – Noções introdutórias sobre migrações e refúgio para profissionais de atendimento ao público	113

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

AIDA – Asylum Information Database

AIHB – Associação de Imigrantes Haitianos de Bento Gonçalves

BAMF – Serviço Federal para as Migrações e os Refugiados (Alemanha)

BBC – British Broadcasting Corporation

CAT – Centro de Apoio ao Trabalhador

CEAR – Comissão Espanhola de Ajuda ao Refugiado

CEPAR – Centro de Estudos de População e Desenvolvimento Social (Equador)

CIC Imigrante – Centro de Integração e Cidadania do Imigrante

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

Cogacri – Associação Comunidade de Ganeses de Criciúma

CNC – Confederação Nacional do Comércio

CONARE – Comitê Nacional para Refugiados

CORE – Comissão para os Refugiados (Uruguai)

Corte IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

CRAI – Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DEMIG – Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça

DGR – Direção Geral de Refugiados (Equador)

DPU – Defensoria Pública da União

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

Febraban – Federação Brasileira de Bancos

GMC – Global Migration Group

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos

OAR – Oficina de Asilo y Refugio (Espanha)

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIM – Organização Internacional para as Migrações

ONU – Organização das Nações Unidas
MDH – Ministério dos Direitos Humanos
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MPU – Ministério Público Federal
Mercosul – Mercado Comum do Sul
MJ – Ministério da Justiça
MPF – Ministério Público Federal
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MRECI – Ministério de Relações Exteriores, Comércio e Integração (Equador)
MTb – Ministério do Trabalho
NEPO – Núcleo de Estudos de Populações Elza Berquó (Universidade de Campinas)
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONG – Organização não governamental
PARR – Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados
PL – Projeto de lei
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RESAMA – Rede Sulamericana para as Migrações Ambientais
Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Sefras – Serviço Franciscano de Solidariedade
Sesc – Serviço Social do Comércio
UDELAR – Universidade de la República (Uruguai)
UE – União Europeia
UFRR – Universidade Federal de Roraima
UNHCR – Sigla em inglês para ACNUR
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNKRA – Agência das Nações Unidas para a Reconstrução da Coreia
UNODC – Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime
UNRWA – Organismo de Obras Públicas e Socorro aos Refugiados da Palestina no Oriente Médio
USP – Universidade de São Paulo

APRESENTAÇÃO

A Organização Internacional para as Migrações – a agência da ONU para as migrações tem a honra de apresentar o segundo produto de sua parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Ministério da Justiça e Segurança Pública para a consolidação da política de migração e refúgio do Brasil.

Com a aprovação da nova lei de migração, que se soma às leis sobre refúgio e tráfico de pessoas, sancionadas em 1997 e 2016, o Brasil se torna uma referência internacional por seu marco normativo para a governança migratória. O presente projeto, financiado pelo Ministério da Justiça, busca dar um passo à frente, avançando no desenho de alternativas de regulamentação e políticas públicas para a implementação da nova lei de migração e da lei modelo de refúgio, bem como para a melhor articulação entre as normativas de migração e refúgio, coordenando os dispositivos constitucionais, do direito internacional e das leis ordinárias em uma abordagem otimizada, focada na garantia dos direitos humanos e na maximização dos benefícios correlatos com os processos migratórios.

Dividido em duas partes, o projeto se debruçou em mapear expectativas sociais de atores relevantes e propor alternativas de regulamentação e política pública para o Brasil com base em experiências internacionais. Neste segundo produto, Política de Refúgio do Brasil Consolidada, partimos do mapeamento social de expectativas sobre a nova lei de migração apresentado no relatório Visões do Contexto Migratório no Brasil para propor uma abordagem complementar entre as normativas de governança da migração e do refúgio. São apresentadas alternativas de regulamentação para temas conexos ao refúgio, à apatridia e aos vistos humanitários da nova lei de migração; sugestões de políticas públicas para a integração e o desenvolvimento socioeconômico de refugiados e o desenvolvimento socioeconômico; e, ainda, cinco propostas de cursos de capacitação para servidores públicos e atores sociais.

Em conjunto, os dois produtos apresentam e refletem sobre as considerações de mais de 60 atores governamentais, intergovernamentais, da sociedade civil, da academia, da iniciativa privada e de associações de migrantes, oferecendo um panorama dos desafios e das alternativas que se abrem ao Brasil no momento de redesenho de sua política de migração e refúgio. Com esse esforço, esperamos facilitar a identificação de gargalos de atuação e janelas de oportunidade, potencializando a atuação dos gestores públicos domésticos para a consolidação de uma política de refúgio e de migração segura, ordenada e regular, à altura da melhor tradição humanista do Brasil.

Brasília, 12 de maio de 2017.

Diego Beltrand

Chefe da Missão *a.i.* da OIM – Brasil
Diretor Regional da OIM – América do Sul

Matteo Mandrile

Vice chefe da Missão *a.i.* da OIM – Brasil
Oficial Regional para o Desenvolvimento de Projetos da OIM – América do Sul

RESUMO-EXECUTIVO

Este relatório, Política de Refúgio do Brasil Consolidada, apresenta a segunda parte dos resultados do projeto Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada, originado por Carta Acordo firmada entre a Organização Internacional para as Migrações (OIM), agência da ONU para as migrações, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Financiada pelo Ministério da Justiça por meio do projeto BRA/15/007 – Fortalecimento da Capacidade Institucional e da Participação Social na Política de Justiça, a iniciativa teve como principal objetivo fortalecer as capacidades do governo brasileiro e apoiar a consolidação de uma política nacional de migração, refúgio e apatridia. Para tanto, partiu-se de uma ampla consulta social de diagnóstico e da intenção do Estado brasileiro de obter o melhor alinhamento entre seu direito doméstico e as diretivas internacionais vinculantes e facultativas que regem a governança migratória e de refúgio globalmente.

Considerando o avanço do processo de tramitação legislativa do PL n. 2.516/2015 (nova lei de migração) em paralelo à implementação do projeto, a Secretaria Nacional de Justiça solicitou ainda um especial foco na necessidade vindoura de regulamentação de dispositivos da nova lei e na identificação de pautas transversais que deveriam marcar a produção normativa futura, como proteção aos migrantes vulneráveis e inclusão de uma abordagem de gênero.

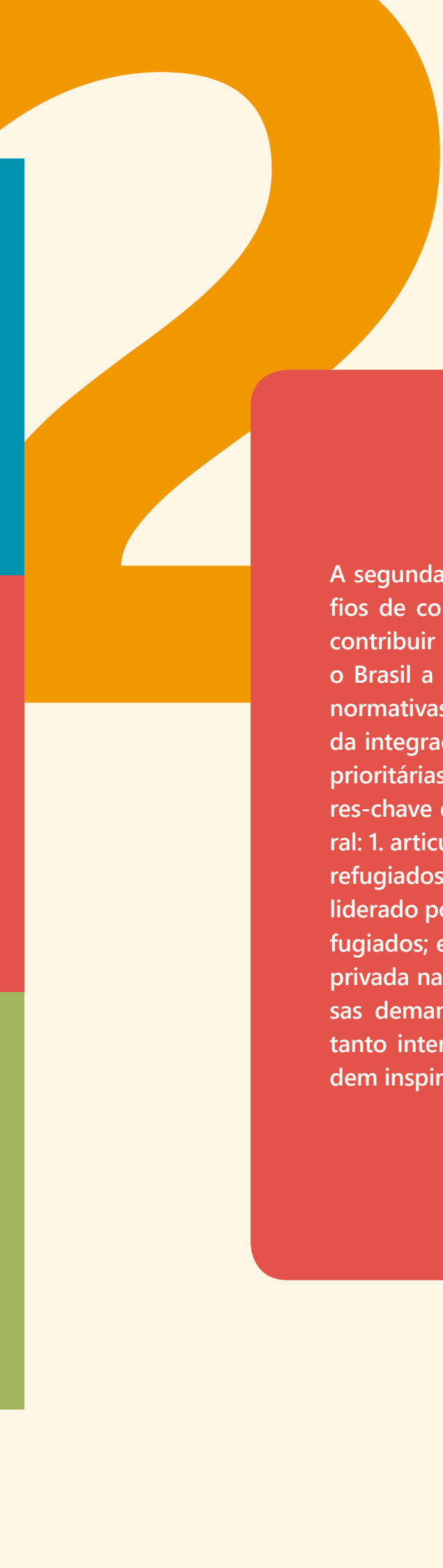
Os resultados do processo de escuta ativa sobre a política brasileira de migração e refúgio – com 68 atores governamentais, de organizações internacionais, da academia, da iniciativa privada, da sociedade civil e de associações de migrantes e refugiados – estão relatados na parte 1 do primeiro volume do documento *Visões do Contexto Migratório no Brasil*. Igualmente, no primeiro relatório são analisadas as principais questões identificadas para a regulamentação da nova lei de migração e para a construção de políticas públicas que lhe deem efetividade. Neste segundo relatório, são enfocadas questões relacionadas ao sistema de refúgio, à proteção dos apátridas e ao tratamento de migrantes humanitários.

A primeira parte deste relatório promove uma aproximação entre dois conjuntos normativos. Partindo do diagnóstico de que a lei brasileira sobre refúgio (Lei n. 9.474, de 1995) é um modelo a ser seguido internacionalmente, analisa-se como a nova lei de migração (PL n. 2.526, de 2015) pode estabelecer canais para a migração segura, ordenada e regular de migrantes vulneráveis, especialmente a partir da previsão de criação de vistos humanitários, desonerando em parte o sistema de refúgio com pedidos de indivíduos que, apesar de vulneráveis, não se enquadram nos critérios de proteção internacional. São também analisadas as possibilidades de uso da nova legislação para lidar com casos de apatridia. Finalmente, são comparadas as possibilidades de cessação da condição de refugiado.

Para produzir a abordagem comparativa, são analisadas as legislações de seis Estados identificados como referência pelo governo federal: Alemanha, Argentina, Canadá, Espanha, França e Uruguai. Considerando-se a América Latina a região do mundo com as melhores práticas e legislação sobre refúgio, igualmente são apresentados exemplos da Bolívia, do Chile, da Costa Rica, do Equador, do México e do Panamá. Com base nas experiências normativas desses 12 países e na perspectiva de complementaridade entre os diplomas legais de governança do refúgio e das migrações, são propostas recomendações para o conjunto de três temas-chave apontados pelo governo federal: migrantes vulneráveis ou pendulares; vistos e transformação das categorias migratórias; e restrições de acesso.

migrantes vulneráveis ou pendulares	Vistos e transformação das condições migratórias	Restrições de acesso
<ul style="list-style-type: none"> • Apatridia • Crises humanitárias e ambientais • Pedidos manifestamente infundados de refúgio (I): enquadramento no visto humanitário 	<ul style="list-style-type: none"> • Cessação da condição de refugiado 	<ul style="list-style-type: none"> • Cláusulas de exclusão • Pedidos manifestamente infundados de refúgio (II): alternativas para resposta célere

Figura A – Desafios regulatórios



A segunda parte do relatório, dedicada aos desafios de construção de políticas públicas, procura contribuir com experiências que possam auxiliar o Brasil a diminuir a distância entre as previsões normativas e a garantia, na prática, dos direitos e da integração social dos refugiados. Quatro áreas prioritárias de atenção foram apontadas pelos atores-chave da sociedade civil e pelo governo federal: 1. articulação administrativa para a acolhida de refugiados; 2. promoção de desenvolvimento local liderado por refugiados; 3. inserção laboral dos refugiados; e 4. fomento à participação da iniciativa privada na integração de refugiados. A partir dessas demandas, identificamos oito boas práticas, tanto internacionais quanto domésticas, que podem inspirar novas políticas públicas.

Articulação administrativa para a acolhida de refugiados	Promoção de desenvolvimento local liderado por refugiados	Inserção laboral de refugiados	Fomento à participação da iniciativa privada na integração de refugiados
<ul style="list-style-type: none"> • Plan Ecuador (Equador) • Política de Reassentamento de Refugiados (Suécia) 	<ul style="list-style-type: none"> • Connect Legal (Canadá) • Acolhida de Riace (Itália) 	<ul style="list-style-type: none"> • Step-in (Suécia) • Migrafix (Brasil) 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de integração de Munique (Alemanha) • Programa de Apoio para a Recolocação de Refugiados (Brasil)

Figura B – Desafios de política pública

Após a descrição de cada iniciativa de referência, justificamos sua escolha como caso exitoso, indicando os motivos pelos quais ela se mostrou relevante para o atual contexto brasileiro. Na sequência, apontamos recomendações, assinalando os principais desafios a ser enfrentados em eventual contexto de execução, bem como mudanças de arquitetura normativa que seriam necessárias para a implementação.

Na terceira parte do relatório, em resposta a um dos temas mais recorrentes no processo de escuta ativa do projeto – a capacitação dos atores públicos e sociais diretamente engajados na atenção aos migrantes e refugiados –, são apresentadas cinco propostas de cursos de curta duração para a formação continuada para servidores públicos e demais atores envolvidos com a implementação da política migratória e de refúgio brasileira:

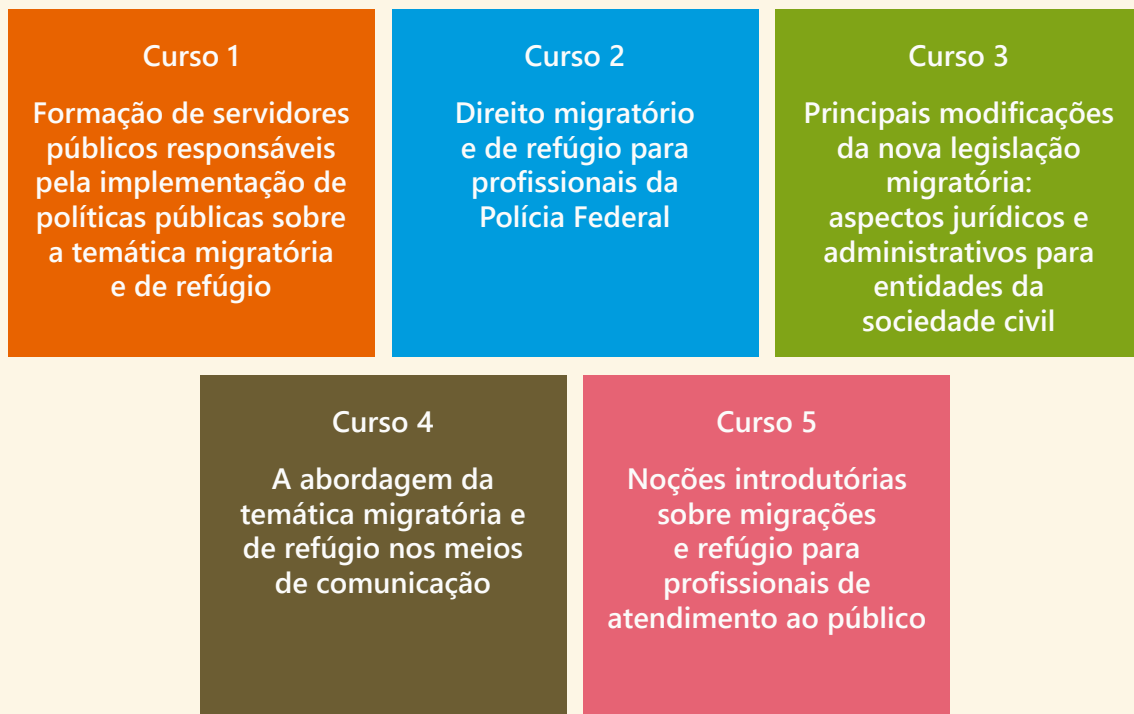


Figura C – Desenho de cursos de capacitação

Para cada curso proposto, são apresentados:

1. os conteúdos básicos;
2. o público-alvo;
3. o tipo de formação desejada;
4. a metodologia, e;
5. o tempo de aplicação.

Os resultados da pesquisa que originou este relatório passaram por uma oficina de validação, realizada em parceria com a Universidade Presbiteriana Mackenzie, em São Paulo. A oficina contou com a participação de especialistas, técnicos e organizações da sociedade civil, bem como de uma equipe de colegas do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

Para facilitar a navegação do leitor pelo relatório, cada seção apresenta um conjunto de figuras e quadros que sintetizam as conclusões e recomendações referentes aos subtemas analisados. Assim, o relatório pode ser lido de modo horizontal, como um conjunto sistemático de informações, ou de modo vertical, com a análise de suas seções como verbetes específicos sobre cada tema.

A leitura em conjunto dos relatórios Visões do Contexto Migratório no Brasil e Política de Refúgio do Brasil Consolidada oferece um panorama sobre os desafios e as possibilidades abertas para o Brasil com a aprovação de sua nova lei de migração. Em conjunto, os dois relatórios compreendem quatro aspectos fundamentais para a construção de uma nova política de migração e refúgio: mapeamento de expectativas; desafios regulatórios; desafios de política pública; e capacitação de atores estratégicos.

1

DESAFIOS REGULATÓRIOS

No primeiro relatório de resultados do projeto Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada, foi apresentado um mapeamento de expectativas sociais sobre a nova lei e política de migração e refúgio, bem como conclusões e recomendações sobre a regulamentação e as políticas públicas necessárias para lidar com temas eminentemente migratórios. Neste segundo relatório de resultados, exploram-se questões relacionadas à temática do refúgio. No que concerne aos temas regulatórios, é de notar que a lei que trata do refúgio no Brasil (Lei n. 9.474, de 1997) não é alterada pela nova lei de migração. Assim, a opção feita pelo Ministério da Justiça (MJ) do Brasil ao orientar prioridades para a OIM foi a de focalizar os desafios do sistema de refúgio no país (especialmente nas políticas públicas, tema da parte II deste relatório), mas também os temas conexos. O ministério partiu de um diagnóstico que apontava para um recurso excessivo ao instituto do refúgio, particularmente por migrantes vulneráveis, dada a ausência de avenidas migratórias próprias na legislação – problema enfrentado pela nova lei de migração.

Assim, são analisados os desafios regulatórios da política de refúgio com base nos temas prioritários definidos pelo MJ: migrantes vulneráveis ou pendulares; vistos e transformação das condições migratórias; e restrições de acesso. O primeiro tema, migrantes vulneráveis ou pendulares, foi subdividido na análise da apatridia, de um primeiro conjunto de situações de pedidos de refúgio manifestamente infundados identificados pelas autoridades governamentais (migrantes que estão em condições de vulnerabilidade, mas não atendem aos requisitos para a obtenção do *status* de refugiados) e das situações de crises humanitárias e ambientais. No tema relativo a vistos e transformação das condições migratórias, será tratada a cessação da condição de refugiado. No segundo conjunto de pedidos manifestamente infundados, serão analisadas as hipóteses de restrição de acesso, as cláusulas de exclusão e as condições legais e os requisitos mínimos para a criação de mecanismos de respostas céleres aos pedidos de refúgio sem violação ao direito internacional e ao marco normativo doméstico.

Como se pode identificar, há questões que fogem à temática do refúgio, como o visto humanitário, que se relaciona com a migração em sentido amplo. A interconexão prática entre migração e refúgio é, assim, contemplada na divisão em volumes 1 e 2 dos resultados do projeto, que procuram constituir um diálogo ativo entre os temas. Tendo em vista que a acolhida humanitária tem sido, na experiência recente brasileira, o canal de atenção aos migrantes vulneráveis que originalmente acionavam o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) – como no caso dos haitianos que buscavam permanecer no país como refugiados, mas passaram a receber visto humanitário –, escolheu-se incluir a temática do visto humanitário na política consolidada de refúgio.

Deve-se esclarecer também que o objeto principal aqui analisado é o Projeto de Lei (PL) de Migração. Nesse sentido, o Estatuto dos Refugiados (Lei Federal n. 9.474/97) é referenciado como garantia mínima a ser mantida pela regulamentação do PL, cujo artigo 122 determina que, na sua aplicação, “devem ser observadas as disposições da Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997, nas situações que envolvam refugiados e solicitantes de refúgio”. Logo, a regulamentação do PL deve respeitar os avanços trazidos pela Lei n. 9.474/97.

Essa é uma lei modelo na proteção do refugiado e no tratamento do refúgio. Nesse sentido, nos desafios regulatórios, serão destacadas as interações e complementaridades entre os dispositivos constitucionais, do direito internacional, da lei de refúgio e da nova lei de migrações. Na parte II deste relatório, que versa sobre políticas públicas, serão exploradas alternativas para a implementação de algumas políticas em temas prioritários para o governo a fim de avançar a partir dos patamares já fixados pela Lei n. 9.474/97, complementados pelo novo marco legal de governança do PL de migrações.

Metodologicamente, replicando a abordagem adotada no primeiro volume de resultados do projeto, o trabalho consiste em um estudo comparativo que analisa a legislação interna de seis países selecionados em comum acordo com o MJ: Alemanha, Argentina, Canadá, Espanha, França e Uruguai. Após a análise da legislação comparada, serão indicadas as melhores práticas e, também, uma prática alternativa compatível com a normativa internacional. Mais ainda, como a prática internacional reconhece que, especialmente após a Declaração de Cartagena de 1984,¹ os países da América Latina estão em nível mais avançado na proteção do refugiado, será somado aos estudos de caso um conjunto de boas práticas identificadas pelas organizações do Sistema ONU, especialmente a OIM, agência líder para o tema das migrações, e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), agência líder no tema de refúgio.

O estudo comparado indicou que, em muitos casos, as melhores práticas já são aquelas adotadas nos demais países da região, cuja realidade é bastante similar à do Brasil. Logo, o resultado traz exemplos de outros lugares além daqueles indicados como paradigmas iniciais para a pesquisa, procurando ampliar o volume de informações disponíveis para repensar a política brasileira de migração e refúgio. Dessa maneira, além dos seis países tomados como referência, o presente estudo analisa as práticas de Bolívia, Chile, Costa Rica, Equador, México e Panamá.

Esta primeira parte do relatório busca indicar, para a lista de temas prioritários determinada pelo governo federal, as melhores soluções regulatórias compatíveis com o direito internacional dos direitos humanos encontradas no direito comparado. Para tanto, está dividida em quatro seções. A primeira, introdutória, apresenta dados de contexto e o marco normativo principal dos seis estados paradigma. A segunda faz análise das práticas reprovadas internacionalmente, indicando caminhos que devem ser evitados pelo Brasil. A terceira parte foca a análise das melhores práticas dos estados paradigma e das organizações internacionais para cada tema prioritário levantado pelo MJ. A quarta parte oferece as recomendações gerais do trabalho.

No cenário atual da mobilidade humana internacional e de diferenças econômicas profundas entre as sociedades, é relevante dizer que a regulação interna do Brasil deve, o máximo possível, dialogar com o direito comparado e com o direito internacional, no sentido de evitar desequilíbrios em relação aos demais países e violações de direitos fundamentais, principalmente dos

1 Adotada pelo Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984.

refugiados e dos migrantes em especial condição de vulnerabilidade. O PL aprovado pelo Congresso Nacional indica vários avanços no tocante à proteção do migrante em geral e, por essa via, também ao fortalecimento do sistema de refúgio. No entanto, traz um conjunto de desafios regulatórios importantes. Assim, o trabalho é desenvolvido nesse enfoque, levando em consideração as normas que precisam ser regulamentadas a partir dos temas prioritários destacados, comparando-se com a legislação estrangeira e o direito internacional, tendo em vista seu maior avanço no contexto da proteção dos refugiados.

1. Estados tomados como paradigma

Nesta seção, é apresentado um retrato da proteção ao refugiado no Brasil. Além disso, são abordadas as questões gerais dos países estudados e os elementos que nortearam sua escolha pela autoridade brasileira.

Como afirmou o ACNUR em seus comentários ao PL de Migração n. 2.516/15, o

corpo jurídico internacional de proteção aos refugiados é determinado pela interação dialógica e complementar das normas do Direito Internacional de Refugiados, do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário. Esses direitos são reconhecidos a todas as pessoas, não somente aos nacionais dos Estados membros. As pessoas que não são nacionais também são beneficiárias dos direitos garantidos nos instrumentos de direitos humanos, com limitadas exceções, como os direitos relativos à participação política. Dada a universalidade de tais direitos, os solicitantes de refúgio, os refugiados e os apátridas estão amparados por todas as normas institucionalizadas previstas em tratados, sem nenhum tipo de discriminação (ACNUR, 2015b, p. 2).

É nesse sentido que deve ser entendido o conjunto de normas de proteção aos refugiados. A regulamentação do PL deve avançar nos direitos, tomando como base todas as conquistas alcançadas até o momento.

1.1 Brasil

O Brasil desempenha um papel de liderança nas Américas na proteção internacional de refugiados (ACNUR, 2016a). Com o passar dos anos, o país vem se tornando um dos principais destinatários de solicitações de refúgio na região, o que representa um teste importante das capacidades de seu sistema de refúgio. Apesar da situação favorável à proteção de refugiados no Brasil, há necessidade de encontrar saídas para o aumento, nos últimos seis anos, de quase 3.000% no número de solicitações de refúgio, em especial com relação aos fluxos do Haiti e, nos tempos



mais recentes, da Síria e Venezuela. Segundo o CONARE, o atual passivo de solicitações pendentes de análise supera 26.000 casos. Ao final de 2016, o número total era de 9.747 refugiados acolhidos (ACNUR, 2016a).

Com relação ao protagonismo brasileiro na região, merecem destaque, ainda conforme a agência da Organização das Nações Unidas (ONU) para refugiados:

1. o Plano de Ação Brasil (PAB), que envolve a atuação brasileira no campo do refúgio por dez anos, com o comprometimento de reforçar a proteção e integração de refugiados no seu território, consolidando-se como um exemplo positivo regional;
2. fronteiras solidárias, política que leva o Brasil a ter um ambiente favorável à proteção internacional. O desafio repousa nas grandes dimensões do seu território, que podem trazer maiores dificuldades para o monitoramento do acesso ao procedimento de refúgio;
3. busca de soluções duradouras, pois, como se sabe, a concretização de soluções permanentes, complementares e sustentáveis para refugiados se configura em um dos grandes desafios da implementação do PAB.

O Brasil tem uma legislação avançada relativa ao refúgio. A Lei n. 9.474/97, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, é um documento de extrema importância na proteção ao refugiado. Além disso, como já foi dito, o artigo 122 do PL reconhece que, na sua aplicação, devem ser observadas as disposições dessa lei, nas situações que envolvam refugiados e solicitantes de refúgio. Em outras palavras, a proteção relativa ao refúgio não pode ser inferior ao que se estabelece pela lei de 1997.

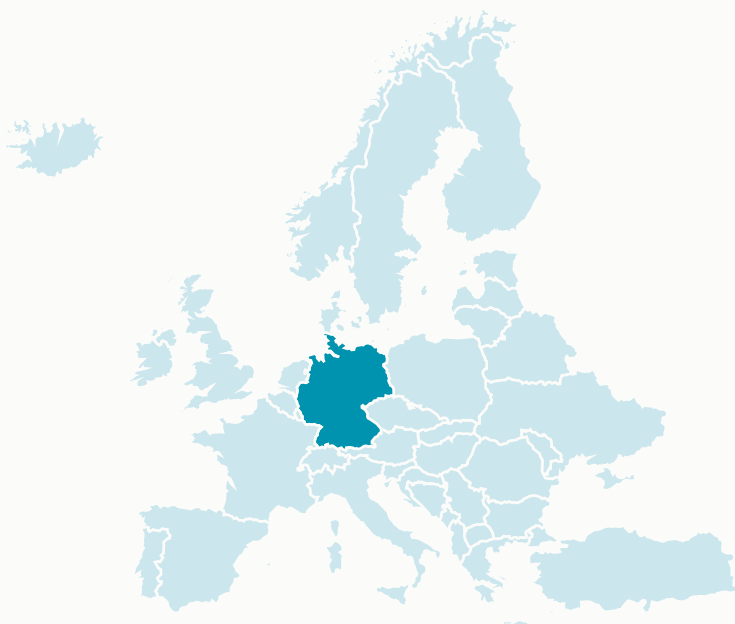
Também há que lembrar que o Brasil é vinculado à Declaração de Cartagena, que ampliou o conceito de refugiado e passou a incluir pessoas que deixaram seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas em decorrência de violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública. Com essa definição ampliada de refugiado, a América Latina assumiu posição de destaque em relação à proteção de direitos dos refugiados (Moreira, 2007), o que indica que as comparações com países de fora da região devem ser feitas com cautela, pois podem representar retrocesso.

De acordo com Gilberto Rodrigues, o “Brasil tornou-se mais relevante no cenário internacional a partir da década de 2000. Um conjunto de fatores virtuosos de natureza interna e externa abriu caminho para o país ampliar e aprofundar a sua política externa regional e global, ingressando, desta forma, no restrito grupo de países que formulam e desenvolvem uma política internacional” (2010, p. 134). É nesse contexto que se deve pensar a nova lei de migrações – a partir da certeza de que há uma importante construção no país, além de um conjunto de compromissos assumidos pelo Brasil para a maior proteção aos refugiados. Segundo Juan Carlos Murillo González, atualmente, todos os países latino-americanos partes da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967 possuem norma interna sobre refugiados.

As boas práticas incorporadas na normativa brasileira sobre refugiados são reconhecidas internacionalmente (González, 2010), destacando-se: 1. a proteção internacional dos refugiados assumida como política de Estado, 2. a incorporação de uma definição mais ampla de refúgio-

do, 3. o estabelecimento de um órgão colegiado para a determinação da condição de refugiado, 4. a participação de representantes da sociedade civil dentro do órgão nacional para a determinação da condição de refugiado, 5. a regulação dos direitos e das obrigações dos refugiados, incluindo o direito ao trabalho para os solicitantes de refúgio, 6. a assistência administrativa para os refugiados, 7. a busca de soluções duradouras e 8. a participação do Brasil como país emergente de reassentamento. É nesse contexto que se constroem as pontes entre refúgio e migração neste documento, buscando sempre ampliar a proteção a partir da lei interna de refúgio brasileira.

1.2 Alemanha



Há trabalho exaustivo sobre a situação dos refugiados na Alemanha feito pelo governo do país e disponibilizado pelo ACNUR (UNHCR, 2013). Nele, estão expostos os principais elementos relativos ao refúgio na Alemanha, país de destino bastante escolhido por questões sociais, mas também por seu desenvolvimento econômico.

O reassentamento é conduzido com base na Lei de Residência, especificamente no artigo 23(4), que estabelece que o governo federal, em consulta com os governos de cada Estado da federação, pode instruir o Escritório de Refugiados a admitir na Alemanha determinados grupos de estrangeiros que recebem autorização de residência permanente.

Mensalmente, o Serviço Federal para as Migrações e os Refugiados (BAMF) publica relatórios (*Asylgeschäftsstatistik*) com informações sobre pedidos e decisões de primeira instância para as principais nacionalidades. Outras informações são fornecidas nos principais dados de asilo do BAMF (*Schlüsselzahlen Asyl*) e em relatórios estatísticos anuais (*Bundesamt in Zahlen*) (AIDA, 2017b).

TABELA 1 – DIVISÃO POR GÊNERO/IDADE DO NÚMERO TOTAL DE REQUERENTES (ALEMANHA, 2016)

	Número	Porcentagem
Número total de requerentes	745,155	100%
homens	487,370	65,4%
mulheres	255,870	34,3%
crianças	268,190	36%
crianças desacompanhadas	35,939	5%

Fonte: Eurostat (aproximado). Note-se que os dados do Eurostat sobre pedido de asilo divergem dos fornecidos pelo BAMF.

Crianças desacompanhadas, apenas primeiro pedido: Governo Federal, Resposta a questão parlamentar pela The Left, 21 de fevereiro de 2017, 55-56.

No âmbito interno, segundo o relatório International Migration Outlook, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), publicado em setembro de 2016, a Alemanha registrou 440.000 pedidos de asilo em 2015 – um quarto dos pedidos na área da OCDE –, enquanto a Suécia recebeu o maior número de pedidos em proporção à sua população (1,6%). Também segundo o International Migration Outlook, a Alemanha está no centro do tema refúgio, de acordo com estimativas do Escritório Nacional de Estatística do país. Em 2015, 430.000 sírios, 150.000 afegãos e 120.000 iraquianos foram pré-registrados para refúgio no sistema alemão, com taxas de concessão próximas de 100% para os sírios e iraquianos e de 70% para os afegãos. Mais de 650.000 pessoas destes três países que entraram na Alemanha em 2015 foram ou poderão vir a ser reconhecidas como refugiadas (OECD, 2016).

O quadro a seguir traz o conjunto normativo relacionado à mobilidade humana internacional no ordenamento jurídico alemão.

QUADRO 1 – LEGISLAÇÃO ALEMÃ

Legislação interna
Lei de Nacionalidade, de 22 de julho de 1913 (com atualização de 1º de janeiro de 2000)
Lei de Residência, de 30 de julho de 2004 (em vigor desde janeiro de 2005)

A legislação alemã aplicável ao refúgio é o conjunto formado pela Lei de Nacionalidade, de 22 de julho de 1913, atualizada em 1º de janeiro de 2000, que traz aspectos importantes para o entendimento da regulação dos temas prioritários indicados, e pela Lei de Residência, de 30 de julho de 2004, em vigor desde janeiro de 2005, que dispõe sobre residência, emprego e integração dos refugiados no território alemão. Além disso, existem os dispositivos comunitários europeus.

1.3 Argentina

A Argentina faz parte da Declaração de Cartagena e, dessa forma, reconhece o conceito ampliado de refúgio. Essa é uma referência importante, tendo em vista que o Brasil também se vincula a tal declaração. O conceito de refúgio da Declaração de Cartagena é mais amplo que o da Convenção de 1951 (Estatuto dos Refugiados), da qual a Argentina também é parte, assim como de seu Protocolo de 1967. O país ratificou os instrumentos dos direitos humanos mais importantes regionais e universais.

O quadro jurídico nacional argentino que lida com refugiados está estabelecido na Lei dos Refugiados n. 26.165/06, que criou o CONARE, responsável por decidir sobre os pedidos e encontrar soluções duradouras para essas pessoas. Há normas infralegais que complementam a lei dos refugiados, formadas por uma série de decretos e regulamentos administrativos que tratam de questões específicas, tais como autorizações de residência, documentação e extradição, que estão em conformidade com as normas internacionais mínimas de proteção. Também deve ser destacado que a Argentina aderiu à Convenção de 1954, relativa ao Estatuto dos Apátridas, e está em processo para aderir à Convenção de 1961, sobre a Redução da Apatridia, além de buscar definir um procedimento para determinar a apatridia.

Assim como os demais países das Américas, há uma forte marca da migração na história da Argentina. Porém, os desafios econômicos recentes fizeram que o país deixasse de atrair migrantes. De fato, a Argentina passou a ser um país de imigração, emigração e trânsito. Fenômeno semelhante aconteceu em muitos países da América Latina: o fluxo intenso de entrada de migrantes, constatado até meados do século XX, passou a ser contrabalançado por uma grande saída de nacionais do território do país (JACHIMOWICZ, 2006).

A Argentina ainda atrai mão de obra predominantemente não qualificada e de baixos salários, mas está longe de se destacar como polo de atração de refugiados, como se pode perceber pela leitura do perfil do país no Global Migration Group (GMG) (Unicef, [2014]).



QUADRO 2 – LEGISLAÇÃO ARGENTINA

Legislação interna
Ley de Migracionaes n. 25.871/04 e Decreto n. 616/10
Ley n. 26.165/06 Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado

Segundo a agência da ONU para refugiados na Argentina, em 2015 havia 7.792 refugiados (UNHCR, 2015b), para uma população em situação de monitoramento de 10.428 pessoas (UNHCR, 2015a). A população em situação de monitoramento é formada por pessoas cujas necessidades de proteção e assistência são de interesse para o ACNUR. Isso inclui refugiados, requerentes de refúgio, apátridas, deslocados internos e repatriados.

1.4 Canadá



O Canadá continua a ser um destino escolhido pela migração em geral e pelos solicitantes de refúgio. Em termos da migração em geral, de acordo com o Conselho Canadense para Refugiados (CCR, 2017), serão concedidos 300 mil novos documentos de residência permanente em 2017. Como se pode constatar pelos números, o nível geral de imigração para 2017 ultrapassa os níveis dos últimos anos, cuja média foi de 250.000 entre 2000 e 2015. Segundo o CCR, os níveis de imigração devem ser fixados em pelo menos 1% da população (350.000 pessoas).

Para os solicitantes de refúgio e seus familiares no exterior, o objetivo do Canadá, em 2017, é o deferimento de 15 mil novos pedidos de refúgio. Em junho de 2016, havia 26.349 pedidos pendentes, o que pressupõe que o número estimado será alcançado com relativa margem. O país tem, também, a categoria “pessoas protegidas no Canadá e dependentes no exterior”, que abrange as pessoas consideradas refugiadas depois de fazerem uma solicitação no Canadá, bem como seus cônjuges e filhos no exterior.

Pelo Immigration, Refugees and Citizenship Canada Overview, publicado pelo governo do país (Government of Canada, 2016), é possível identificar o número total de pessoas que recebem *status* de residente permanente no Canadá por categoria de imigração, envolvendo inclusive imigrantes econômicos e refugiados. Além disso, há dados sobre a população que ingressou por questões de ordem humanitária.

Segundo as informações do governo canadense, antes de 31 de dezembro de 2015, os tempos de processamento de muitos desses serviços foram apresentados pelo escritório de vistos (Government of Canada, 2016). No entanto, a existência de aplicativos permitindo a realização dos pedidos pela internet reduziu a importância de determinar a velocidade dos escritórios de vistos, pois os pedidos não são feitos exclusivamente de forma presencial.

QUADRO 3 – LEGISLAÇÃO CANADENSE

Legislação interna
The Immigration and Refugee Protection Act S.C. 2001, c. 27S – last amended on December 16, 2016
The Immigration and Refugee Protection Regulation SOR/2002-227 – last amended on July 1, 2015
The Citizenship Act R.S.C., 1985, c. C-29 – last amended on June 11, 2015
The Extradition Act S.C., 1999, C-18 – last amended on July 19, 2005

1.5 Espanha



A Espanha tem sido um destino bastante comum de refugiados no mundo. Dessa forma, acaba se tornando um importante referencial para identificar as práticas adotadas sobre refúgio. A tabela a seguir indica o cenário de 2017 no tocante à solicitação de refúgio (AIDA, 2017c):

TABELA 2 – DIVISÃO POR GÊNERO/IDADE DO NÚMERO TOTAL DE REQUERENTES (ESPANHA, 2016)

	Número	Porcentagem
Número total de requerentes	16,544	100%
homens	9,826	59,4%
mulheres	6,718	40,6%
crianças	3,998	24,2%
crianças desacompanhadas	28	0,2%

Fonte: OAR, Informação fornecida em 28 de fevereiro de 2017

Como se depreende da tabela, há uma prevalência dos pedidos feitos por homens. Também chama a atenção o baixo percentual de crianças desacompanhadas, o que pode indicar contingente significativo de famílias se deslocando em conjunto.

No entanto, de acordo com os dados da Comissão Espanhola de Ajuda ao Refugiado (CEAR, 2015), em 2015, mais uma vez, o número de pessoas que puderam solicitar refúgio na Espanha foi muito baixo: apenas 5.947 pessoas, 0,95% do total nos 28 países da União Europeia (UE). Desde que a primeira lei de refúgio foi aprovada, em 1984, apenas 180.586 pessoas conseguiram buscar esse caminho, muito longe do número de refugiados que entraram na Alemanha apenas em 2014. Síria e Ucrânia foram os dois países de origem com o maior número de requerentes de asilo: 1.679 e 946, respectivamente. No caso da Síria, esse número mais do que duplicou o de 2013 (725).

No que toca às questões econômicas relativas ao refúgio, o International Migration Outlook 2016 destaca que, como em anos anteriores, a Espanha registrou um aumento do fluxo de refúgio para o país em 2014 (OCDE, 2016).

QUADRO 4 – LEGISLAÇÃO ESPANHOLA

Legislação interna
Ley Orgánica n. 4, de 11 de enero de 2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
Ley n. 12, de 30 de octubre de 2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria

Para uma análise mais acurada dos dados de refúgio na Espanha, em 2015, órgãos oficiais do governo elaboraram o documento Asilo en Cifras 2015 (Gobierno de España, 2015). Nele, é possível identificar os países solicitantes de refúgio, inclusive os com maior frequência, como Argélia (na África), Venezuela (nas Américas), Ucrânia (na Europa Central) e Síria (na Ásia). Também se pode verificar a separação dos pedidos quanto ao sexo do requerente, indicando um predomínio dos pedidos feitos por homens. Isso contribui com a construção de políticas públicas para atender às necessidades dos solicitantes.

1.6 França

Há uma grande busca pela França como destino de refugiados, o que pode ser confirmado pelas estatísticas de pedido de ingresso no país buscando tal proteção (AIDA, 2017a):

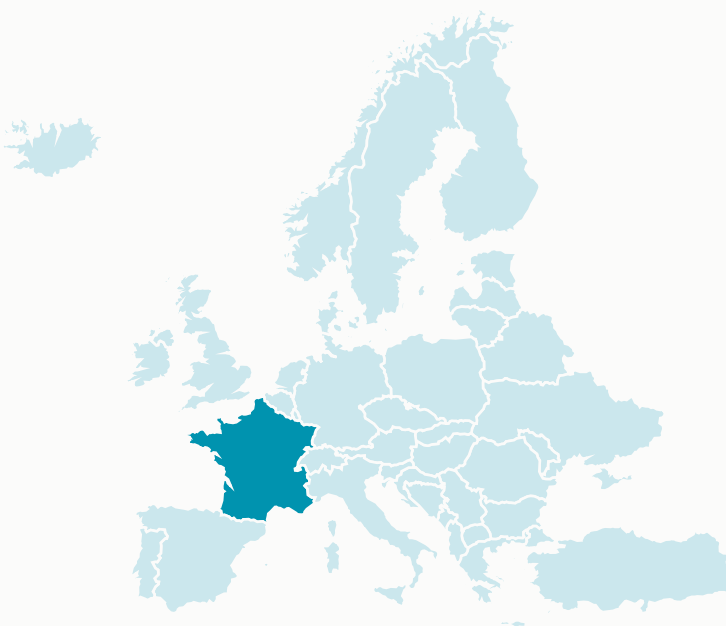


TABELA 3 – COMPARAÇÃO ENTRE AS TAXAS DE DECISÕES DE PRIMEIRA INSTÂNCIA E DECISÕES DE RECURSO (FRANÇA, 2016)

	Primeira instância		Recurso	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
Número total de decisões	70,052	–	42,968	–
decisões positivas	27,379	39%	8,523	19.8%
• status de refúgio	19,834	28.3%	6,517	15.1%
• proteção subsidiária	7,545	10.7%	2,006	4.7%
decisões negativas	42,673	61%	34,445	80.2%

A maioria dos pedidos é indeferida em primeira instância, havendo um crescimento do percentual dos indeferimentos nos recursos. A França, como se sabe, é entendida como uma experiência de sucesso de aceitação do multiculturalismo; porém, alguns fatores recentes desafiavam esse cenário.

Segundo o International Migration Outlook 2016, em relação a 2014, quase todos os países da OCDE registraram um aumento na procura de refúgio, o que não foi diferente na França (OCDE, 2016). O crescimento foi muito grande em vários países, como na Finlândia (nove vezes mais do que em 2014), na Áustria e na Bélgica (três vezes) e na Noruega e Suécia (mais que o dobro). Em comparação com esses países, alguns países da OCDE, como o Reino Unido, a França e a Itália, registraram taxas de crescimento mais baixas, e as origens dos pedidos de refúgio nesses países são diferentes das da maioria dos países europeus. No Reino Unido, onde o número de pedidos cresceu 23%, a Eritreia é o principal país de origem, e na França (aumento de 26%) é o Sudão. A Itália (crescimento de 31%) recebe principalmente pedidos de países da África subsaariana, como a Nigéria e a Gâmbia. O crescimento menor na França se deve ao fato de que ela já era um país inserido na rota migratória e de busca de refúgio.

Por conta desse incremento do fluxo de refúgio, é possível perceber uma construção legislativa mais restritiva, especialmente pela alteração dos artigos L622-1 e L622-2 do Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile (2007).

QUADRO 5 – LEGISLAÇÃO FRANCESA

Legislação interna
Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile (2007)
Décret n. 725, du 29 juin 2010, relatif aux décisions de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française

1.7 Uruguai

O Uruguai abriga mais de 400 refugiados e requerentes de asilo provenientes de mais de 30 países na América Latina, África, Ásia e Europa.

O país é parte da Convenção de 1951 (Estatuto dos Refugiados) e do seu Protocolo de 1967. Também ratificou os instrumentos universais mais importantes de direitos humanos. O quadro jurídico interno para lidar com os refugiados consiste na Lei n. 18.076/06, que criou a Comissão para os Refugiados (CORE), responsável por decidir sobre os pedidos de reconhecimento desse estatuto. Essa comissão é composta por representantes do Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Diretoria Nacional de Imigração e da UDELAR (Universidade de la República), por um representante do Congresso Nacional, por uma organização sem fins lucrativos, por uma organização não governamental e pelo ACNUR, que participa com voz, mas sem voto. Além disso, o Uruguai aderiu à Convenção de 1954, relativa ao Estatuto dos Apátridas, e à Convenção de 1961, sobre a Redução da Apatridia, tendo recentemente o compromisso de uma lei específica para a proteção dos apátridas (UNHCR, [2016]).



QUADRO 6 – LEGISLAÇÃO URUGUAIA

Legislação interna
Ley n. 18.250/08 Ley de Migración
Constitución de la República Oriental del Uruguay
Ley n. 18.076/06 Derecho al Refugio y a los Refugiados



2. Práticas reprovadas

De início, é de grande relevância reafirmar que o PL não altera a lei de refúgio brasileira, entendida como lei modelo. Assim, os dispositivos do PL devem ser utilizados para fortalecer o regime de governança migratória como um todo, corrigindo atuais distorções que sobrecarregam o sistema de refúgio.

Além da questão interna, que é fazer o PL dialogar com a Lei n. 9.474/97, há de considerar o direito internacional. De fato, as decisões de regulamentação do PL relativas a refúgio devem seguir os tratados e as convenções internacionais dos quais o Brasil é parte, com atenção especial à interpretação realizada por órgãos internacionais de supervisão, como é o caso da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). A regulamentação do PL deve levar em conta tais manifestações para evitar a implementação de práticas proibidas internacionalmente.

Dessa forma, serão analisados a seguir os princípios aplicados ao refúgio e já decididos por órgãos internacionais. O trabalho é conduzido de modo a indicar práticas que foram impedidas por tais órgãos, evitando condenações do Brasil em foros internacionais.

2.1 Práticas reprovadas por violação ao princípio do *non-refoulement* (não devolução)

Há muito tempo e de forma consolidada, a doutrina jurídica vem destacando o mais importante princípio do refúgio: o da não devolução, que impede que o solicitante seja devolvido ao país de onde veio.

É relevante a análise de decisões internacionais que amparam essa doutrina consolidada, sendo o Parecer Consultivo 18/03 – A Condição Jurídica e os Direitos dos Migrantes Indocumentados o melhor exemplo no sistema interamericano (Corte IDH, 2011). Segundo esse parecer, o “princípio do *non-refoulement*, como ‘pedra angular da proteção dos refugiados’, aplica-se, apesar de que não tenham sido estes [refugiados] admitidos legalmente no Estado receptor, e independentemente de ter[em] chegado individual ou massivamente” (Secretaria Nacional de Justiça, 2014, v. 7, p. 152). Nessa opinião consultiva, a Corte IDH reconheceu o princípio e garantiu sua aplicabilidade.

Pelo princípio do *non-refoulement*, não é possível devolver o refugiado ao país contra o qual ele busca proteção, independentemente da sua situação migratória (Carvalho Ramos, 2014). Logo, qualquer decisão regulatória que não traga proteção ao refugiado nesse sentido é proibida internacionalmente e poderá levar à condenação do país. Destaca-se a afirmação de que o princípio do *non-refoulement* é parte do *jus cogens* (Allain, 2001). O *jus cogens*, segundo a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), é uma norma imperativa de direito internacional geral. Trata-se de “uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza”, conforme preconiza o artigo 53 da convenção (Brasil, 2009b).

2.2 Práticas reprovadas por violação da garantia do devido processo legal

Um desafio para o solicitante de refúgio é a garantia de que terá condições de levar seu pedido para ser analisado diante de órgãos respeitadores do devido processo legal. Na situação de vulnerabilidade dos solicitantes, a falta de garantia do devido processo legal, com espaço para pedido, apresentação de argumentos e possibilidade de recurso, entre outros desdobramentos, pode impedir a efetividade do direito ao refúgio. Dessa forma, a garantia desse princípio se faz de extrema importância, não podendo ser desconsiderada pela regulamentação da lei. Nesse quesito, houve importante decisão da Corte Interamericana no julgamento do caso Família Pacheco Tineo (Corte IDH, 2013):

así, en virtud de la naturaleza de los derechos que podrían verse afectados por una determinación errónea del riesgo o una respuesta desfavorable, las garantías de debido proceso resultan aplicables, en lo que corresponda, a ese tipo de procedimientos, que son normalmente de carácter administrativo. En ese sentido, todo procedimiento relativo a la determinación de la condición de refugiado de una persona implica una valoración y decisión sobre el posible riesgo de afectación a sus derechos más básicos, como la vida, la integridad y la libertad personal. De tal manera, aún si los Estados pueden determinar los procedimientos y autoridades para hacer efectivo ese derecho, en aplicación de los principios de no discriminación y debido proceso, se hacen necesarios procedimientos previsibles, así como coherencia y objetividad en la toma de decisiones en cada etapa del procedimiento para evitar decisiones arbitrarias (Corte IDH, 2013, p. 52).

Logo, fica destacado que o solicitante de refúgio deve ter garantido o devido processo legal, sendo afastado qualquer regulamento capaz de prejudicar a defesa do possível refugiado (Carvalho Ramos, 2011).

2.3 Práticas reprovadas por violação ao direito de buscar e receber refúgio

Para além dos estudos sobre o tema, foi feito o teste de realidade do direito de buscar e receber refúgio no julgamento do caso Família Pacheco Tineo pela Corte Interamericana, afirmando-se que

el derecho de buscar y recibir asilo establecido en el artículo 22.7 de la Convención Americana, leído en conjunto con los artículos 8 y 25 de la misma, garantiza que la persona solicitante de estatuto de refugiado sea oída por el Estado al que se solicita, con las debidas garantías mediante el procedimiento respectivo (Corte IDH, 2013, p. 51).

Logo, não seria possível impedir a existência dos pedidos ou a criação de fórmulas que trouxessem obstáculos à realização do pedido (ACNUR, 2014a).

2.4 Práticas reprovadas por violação ao direito de assistência jurídica gratuita

A Corte IDH determinou o seguinte:

si una persona que busca la protección de la ley para hacer valer los derechos que la Convención le garantiza, encuentra que su posición económica (en este caso, su indigencia) le impide hacerlo porque no puede pagar la asistencia legal necesaria o cubrir los costos del proceso, queda discriminada por motivo de su posición económica y colocada en condiciones de desigualdad ante la ley (Corte IDH, 1990, p. 7).

Assim, no caso Vélez Loor contra o Panamá (2010), a corte determinou a assistência jurídica gratuita quando as decisões judiciais ou administrativas envolverem a deportação, expulsão ou detenção de uma pessoa (Corte IDH, 2010). O critério foi reiterado em Nadege Dorzema e outros contra a República Dominicana (Corte IDH, 2012). Nesse sentido, a Corte IDH indica a necessidade de garantir assistência judiciária gratuita aos requerentes de refúgio, quando indicarem não haver condições de arcar com tais custos.

2.5 Práticas reprovadas por violação da garantia de proteção integral à criança no contexto de migração

Na Opinião Consultiva 21, referente a direitos e garantias das crianças no contexto da migração e/ou com necessidade de proteção internacional, de 19 de agosto de 2014, a Corte IDH determinou a proteção integral da criança no contexto da migração e do refúgio. Dessa forma, trouxe princípios orientadores da Convenção Sobre Direitos da Criança (Brasil, 1990) que inspiram a sua proteção integral, o direito ao devido processo e medidas específicas para garantir o acesso à justiça e aos procedimentos de determinação do estatuto de refugiado.

2.6 Práticas reprovadas por violação ao princípio da não discriminação pela condição migratória

Na busca por uma proteção integral àquele que se desloca pelo mundo, a Corte IDH reconheceu a existência do princípio da não discriminação pela condição migratória, impedindo que pessoas

sejam tratadas de forma diferente em decorrência do que as levou a ser (ou a esperar ser) aceitas no país de destino. A Corte, então, determinou:

5. Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones *erga omnes* de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares.

7. Que el derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, independientemente de su estatus migratorio. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso comprende de todas las materias y todas las personas, sin discriminación alguna.

8. Que la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privar la del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral. El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral.

[...]

La Declaración de Brasilia (XI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, 2011) destaca la prioridad que confieren los estados que la adoptan “al respeto y promoción de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, independientemente de su condición migratoria”, y repudia “las políticas gubernamentales que tratan de forma indiferenciada a los migrantes indocumentados o en situación irregular y a los criminales (Corte IDH, 2003, p. 134).

Dessa maneira, é possível perceber a importância da não discriminação pela condição migratória, conforme decidido nesse caso pela Corte IDH.

2.7 Conclusões: garantias mínimas

Com base nas decisões internacionais acima especificadas, é possível concluir que uma regulação compatível com a proteção aos direitos humanos e com as normas internacionais de refúgio deve garantir ao menos:

1. acesso ao devido processo legal para o solicitante de refúgio;
2. garantia da não devolução;
3. proibição de deportação em massa;
4. proibição de usar o argumento da entrada irregular para rejeição do pedido de refúgio;
5. impossibilidade de aceleração do processo visando à negativa do pedido de refúgio.

As decisões contenciosas da Corte IDH devem ser seguidas pelo Brasil, tendo em vista a sua força vinculante. As opiniões consultivas trazem a interpretação aceitável para esses temas e, por isso, indicam condutas proibidas aos Estados.

3. Temas prioritários

No início dos trabalhos para a elaboração deste estudo, o MJ indicou uma lista de temas prioritários, que seriam analisados em dois grandes blocos: o primeiro compôs o relatório Visões do Contexto Migratório no Brasil e o segundo compôs este relatório, Política de Refúgio do Brasil

Consolidada. Para ambos, foram determinados três conjuntos de temas: 1. migrantes em situação de vulnerabilidade ou pendulares; 2. vistos e transformação das condições migratórias; e 3. restrições de acesso.

Para a parte do projeto sobre política de refúgio, cada conjunto de temas prioritários foi subdividido da seguinte maneira. Para migrantes em situação de vulnerabilidade ou pendulares: 1. apatridia; 2. pedidos manifestamente infundados (enquadramento no visto humanitário); 3. situação de crises humanitárias e ambientais. Para vistos e transformação das condições migratórias, foi escolhida a cessação da condição de refugiado. E, para restrições de acesso, 1. pedidos manifestamente infundados (alternativas para respostas céleres) e 2. cláusulas de exclusão.

O objetivo desta seção é tratar cada tema prioritário, sugerindo as melhores práticas regulatórias para eles. Nesse sentido, serão trazidas as práticas que se destacaram na análise comparada, incluindo os países da América Latina, assim como aquelas que já foram objeto de projetos de lei anteriores e de estudos prévios. Em alguns casos, a melhor prática pode vir da mescla de duas ou mais práticas. O intuito é contribuir no campo do refúgio com a recomendação de regulamentação para os pontos prioritários do PL n. 2.516/15, aprovado pelo Congresso Nacional em abril de 2017.

O primeiro passo é fazer alusão ao conjunto de princípios constitucionais e internacionais aplicáveis ao refúgio. Entre eles, destaca-se a necessidade de garantir o devido processo legal em todos os momentos e a não devolução, ambos já abordados neste documento. A análise de tais princípios permite reconhecer a vinculação do Brasil às normas internacionais de proteção dos refugiados, o que reforça os direitos fundamentais no âmbito interno.

A produção do ACNUR sobre o refúgio será tida também como paradigma para os desafios regulatórios. É importante destacar uma reflexão trazida pelo ACNUR sobre a diferença entre migrante e refugiado:

refugiados são pessoas que escaparam de conflitos armados ou perseguições. Com frequência, sua situação é tão perigosa e intolerável que devem cruzar fronteiras internacionais para buscar segurança nos países mais próximos, e então se tornarem um “refugiado” reconhecido internacionalmente, com o acesso à assistência dos Estados, do ACNUR e de outras organizações (Edwards, 2015, s.p.).

Nesse sentido, a designação de “refugiado” busca transmitir o perigo que esses indivíduos enfrentam caso tenham que voltar ao seu país, o que exige que sejam acolhidos em outro lugar. Já os “migrantes escolhem se deslocar não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, mas principalmente para melhorar sua vida em busca de trabalho ou educação, por reunião familiar ou por outras razões” (Edwards, 2015, s.p.). Assim, não existe ameaça à vida do migrante caso ele retorne ao seu país, o que o diferencia radicalmente do refugiado.

A proteção dos refugiados é alicerçada na Convenção da ONU de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados (e no seu protocolo de 1967), assim como na Declaração de Cartagena de 1984 sobre os Refugiados, deixando clara a matriz internacional do tema. No Brasil, há ainda a Lei n. 9.474/97, que, como anteriormente exposto, é entendida como modelo.

3.1 Sobre os princípios do PL e de direito do refúgio

Os documentos internacionais também possuem princípios destinados à proteção dos refugiados, que são incorporados pelo PL, tendo em vista que o artigo 2º determina que não haverá prejuízo

à aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares.

Novamente, deve-se destacar a importância da Seção II do PL, chamada “Dos Princípios e das Garantias”, que indica a aplicação de garantias ao refugiado. Assim, o destaque a princípios norteadores da política migratória é, como anteriormente afirmado, uma importante mudança de paradigma, demonstrando uma nova fase do relacionamento do país com os migrantes e fazendo a sintonia necessária entre a lei de migração e o Estatuto dos Refugiados.

No tocante ao refúgio na América Latina, importante papel é exercido pela Declaração de Cartagena. Ela indica os compromissos dos países dessa região e explica os motivos que os colocam em posição de destaque mundial na proteção do refugiado. No seu texto, encontram-se considerações que podem ser recebidas como princípios. Foi por conta da declaração que se fizeram alterações constitucionais nos países que não haviam se vinculado, até aquele momento, à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados, inclusive adotando terminologia compatível.

Tais países também buscaram criar os mecanismos internos necessários para a aplicação das disposições da convenção e do protocolo. A declaração determinou ainda que todo repatriamento de refugiados tenha caráter voluntário, manifestado individualmente e com a colaboração do ACNUR. Também ficou estabelecido que os países receptores facilitem o processo de saída dos refugiados por motivo de repatriamento voluntário e individual, em coordenação com o ACNUR.

Foi com base na Declaração de Cartagena que se criaram comissões tripartidas para facilitar o repatriamento dos refugiados, integradas por representantes do Estado de origem, do Estado receptor e do ACNUR. Busca-se, também, o fortalecimento dos programas de proteção e assistência aos refugiados, sobretudo nos aspectos de saúde, educação, trabalho, segurança e projetos com vista à autossuficiência dos refugiados. Há ainda a necessidade de treinamentos para capacitar os funcionários responsáveis em cada Estado pela proteção e assistência aos refugiados, com a colaboração do ACNUR ou outros organismos internacionais, além de buscar, com a colaboração do ACNUR, outros possíveis países receptores de refugiados da América Central.

Fica claro, pelo compromisso assumido na Declaração de Cartagena, que em nenhuma hipótese um refugiado será enviado contra a sua vontade para um país terceiro, e que os governos da região envidarão os esforços necessários para erradicar as causas das situações de refúgio.

No Mercosul, vale destacar a Declaração de Princípios do Mercosul sobre proteção internacional dos refugiados, aprovada em Fortaleza em 23 de novembro de 2012. Tal declaração também é um importante referencial para a atuação interna no Brasil. Os países membros do bloco mercosureño acordaram:

- Que os refugiados não serão devolvidos, deportados ou expulsos ao território onde possam ser submetidos a atos de perseguição ou onde suas vidas, integridade física ou liberdades possam estar em risco em razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opinião política, por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos, ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública;
- Que os Estados Parte do MERCOSUL e Associados não aplicarão a quem tenha sido reconhecido como refugiado por qualquer das Partes, medidas de retorno forçado a país onde sua vida, liberdade ou integridade física estejam ameaçadas por alguma das razões mencionadas no parágrafo anterior;
- Que ao refugiado será garantido, no mínimo, o exercício dos direitos de todo estrangeiro residente no país, além dos direitos específicos estabelecidos nos instrumentos internacionais sobre proteção de refugiados;

- A necessidade de uma abordagem ampla à reunificação familiar, reconhecida como elemento indispensável a estabilidade plena dos refugiados;
- Que as diferenças que se estabelecem em função de gênero, idade e diversidade das pessoas, particularmente crianças e adolescentes desacompanhados ou separados de suas famílias, devem receber atenção especial;
- Que serão desenvolvidos mecanismos de coordenação e cooperação entre os organismos competentes em matéria de proteção de refugiados, enfatizando a troca de informações e o uso de novas tecnologias, respeitado o princípio da confidencialidade;
- Aprofundar o diálogo regional e compartilhar experiências em matéria de proteção e busca de soluções duradouras para os refugiados;
- Reconhecer a contribuição dos refugiados para as sociedades de acolhimento;
- A importância de contar com políticas de migração não restritivas que contemplem alternativas para a regularização migratória como instrumentos para evitar a apresentação de solicitações que não tenham relação com a definição de refugiados;
- Que adotarão medidas comuns para identificar as pessoas que necessitam de proteção internacional como refugiados, no contexto do aumento e complexidade dos movimentos migratórios mistos;
- A importância da implementação da definição ampliada de refugiado, contida na conclusão da Declaração de Cartagena, de 1984, como critério de inclusão mais amplo que os estabelecidos nos instrumentos internacionais vigentes;
- Valorizar a relevante participação da sociedade civil junto às instâncias e espaços oficiais para a elaboração e implementação de políticas públicas de proteção e integração dos refugiados;
- Considerar a possibilidade de adotar mecanismos adequados de proteção nacional que permitam atender situações não previstas nos instrumentos de proteção internacional dos refugiados;
- Destacar as contribuições do enfoque regional consagrado na Declaração e no Plano de Ação do México para fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, ressaltando a importância de continuar seus programas, em especial de fronteiras solidárias, cidades solidárias e reassentamento solidário;
- Cooperar para o desenvolvimento de programas nacionais de reassentamento e enviar esforços para a criação de um programa regional de reassentamento de refugiados;
- Promover o fortalecimento institucional dos organismos nacionais que lidam com a temática dos refugiados e a capacitação de seus funcionários, por meio da cooperação regional (Mercosul, 2012, p. 3-5).

Logo, além dos princípios da Declaração de Cartagena, o Brasil deve respeitar a Declaração de Princípios do Mercosul, sem esquecer suas normas internas sobre refúgio contidas na Constituição Federal e na Lei n. 9.474/97.

Para além das temáticas acima, merecem destaque duas questões relevantes: a anistia e a isenção de taxas. A anistia está prevista no artigo 119 do PL, determinando-se que “será concedida a residência aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requeiram no prazo de um ano após o início de sua vigência, independentemente de sua situação migratória prévia”. Assim, ela está prevista em fase única, sendo bastante ampla, o que implica que a regulamentação não pode trazer restrições para além do previsto na legislação, sendo relevante a garantia da isenção de taxas e a facilitação da aceitação de documentos.

Já a isenção precisa ser a mais ampla possível para abarcar pessoas em necessidade. Logo, o modelo mais simples seria aquele feito mediante declaração do imigrante, nos moldes do que já ocorre nos termos do artigo 99, parágrafo 3º, do Código de Processo Civil de 2015. Nesse sentido, a regulamentação poderia estabelecer um formulário padrão, no qual o imigrante declara que não tem como pagar as taxas e fica ciente de que, se mentir, poderá ser processado criminalmente. Subsidiariamente, caso seja exigida a verificação de hipossuficiência, poderia ser suficiente, por exemplo, uma declaração de órgãos que usam o CadÚnico ou programas assistenciais em geral, declaração da Defensoria Pública da União (DPU) ou de assistente social de órgãos públicos.

3.2 Migrantes em situação pendular ou de vulnerabilidade

No relatório *Visões do Contexto Migratório no Brasil*, na seção sobre migrantes em situação pendular ou de vulnerabilidade, foram analisados temas ligados a crianças e adolescentes, residentes fronteiriços e proteção às mulheres. As situações de vulnerabilidade são retomadas neste relatório, incluindo, para além dos refugiados, a situação dos apátridas, daqueles que buscam vistos humanitários e daqueles que enfrentam crises ambientais e humanitárias.

Para muitos, o apátrida não necessariamente está em uma situação de especial vulnerabilidade. A inclusão do tema da apatridia nesse campo de análise do projeto se deve a uma decisão metodológica quando do fechamento dos temas prioritários nas rodadas de discussão entre a OIM e o MJ, objetivando a geração de informações para a regulamentação da nova lei de migração.

3.2.1 Apatridia

A definição de apátrida está no parágrafo primeiro do artigo 1º, inciso VI, do PL: “pessoa que não seja considerada como nacional por qualquer Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecido pelo Estado brasileiro”. Nesse sentido, deve ser considerada apátrida toda pessoa não reconhecida como nacional ou cidadã por nenhum Estado. Também pode ter reconhecimento da condição de apátrida e da proteção especial dela decorrente 1. toda pessoa que não possa, por circunstâncias alheias à sua vontade, comprovar sua nacionalidade de origem ou adquirida e 2. toda pessoa que, por qualquer razão, não possa invocar a proteção territorial ou gozar dos direitos inerentes à condição de nenhum Estado.

A Seção III do PL se dedica à Proteção da Pessoa Apátrida e à Redução da Apatridia. No artigo 32, que inaugura essa seção, fica estabelecido que regulamento disporá sobre instituto protetivo especial da pessoa apátrida, consolidado em mecanismo simplificado de naturalização, tão logo seja determinada a situação de apatridia. Assim, a regulamentação desse tema é mandamento do PL. Além do PL, há o Manual de Proteção aos Apátridas, elaborado pelo ACNUR em 2014.

A análise desse tema vai ser dividida em 1. critérios para a determinação da condição de apátrida, 2. procedimentos para a determinação dessa condição e 3. direitos dos apátridas.

3.2.1.1 Critérios para a determinação da condição

Os critérios para determinar a condição de apátrida são indicados no artigo 1º da Convenção de 1954, que define uma pessoa apátrida como aquela que não é considerada nacional por qualquer Estado, de acordo com sua respectiva legislação interna. Dessa forma, o PL foi fiel ao texto

da Convenção de 1954. Um interessante paradigma para esse tema é o Manual de Proteção aos Apátridas do ACNUR (2014d), que determina os seguintes passos:

1. verificação de vínculos com Estados – aqui restritos a possíveis vínculos de solo e de sangue, não sendo necessário avançar a busca a todos os Estados do mundo, apenas aqueles que podem estar envolvidos devido ao local do nascimento ou a parentesco;
2. legislação interna (de forma ampla, incluindo decretos infralegais), englobando todos os aspectos da legislação de cada país, sendo relevante atentar para os seguintes pontos:
 1. formas automáticas e não automáticas de aquisição e perda da nacionalidade – para verificar se houve impacto na sua manutenção ou perda da nacionalidade;
 2. identificação das autoridades competentes para determinação da nacionalidade – se central ou espalhada pelo país;
 3. análise de quem são as autoridades competentes em modelos de aquisição ou perda não automática da nacionalidade;
 4. avaliação da evidência de autoridades competentes em modelos de concessão automática de aquisição de cidadania ou perda de nacionalidade – não há órgão envolvido nessa concessão, de modo que a nacionalidade é adquirida ou perdida automaticamente pela incidência da lei;
 5. considerações quando a prática do Estado transgredir os modos automáticos de aquisição de nacionalidade, com negação reiterada de concessão de nacionalidade pelo nascimento;
 6. aquisição da nacionalidade na ausência de evidência sobre a posição das autoridades competentes;
 7. o papel das autoridades consulares, com possibilidade de concessão de nacionalidade por ato consular;
 8. indagações às autoridades competentes sobre o vínculo de nacionalidade do indivíduo;
 9. tratamento inconsistente por parte das autoridades competentes – por exemplo, receber benefícios públicos por determinação de uma autoridade não garante que o indivíduo recebeu a nacionalidade, pois podem existir divergências na concessão;
 10. nacionalidade adquirida por erro ou de má-fé – só impacta a concessão se nasceu de um pedido fraudulento;
 11. impacto dos processos de apelação e revisão, de modo a analisar o efeito do recurso perante o processo administrativo de verificação da nacionalidade;
 12. questões temporais – não se questiona se o indivíduo teve ou terá nacionalidade, mas se ele a tem no momento em que pede a proteção da Convenção;
 13. renúncia voluntária da nacionalidade – não é forma de excluir a pessoa da proteção aos apátridas;
 14. conceito de nacionalidade, que pode variar de acordo com o país analisado.

Vale ressaltar que “a ilegalidade do ato [de privação da nacionalidade] no plano internacional é irrelevante para os fins do Artigo 1(1) [da Convenção de 1954]” (ACNUR, 2014d, p. 23). Assim, a pessoa que foi privada de sua nacionalidade por ato ilícito internacional será considerada apátrida, mesmo havendo a possibilidade de reconhecer a ilicitude do ato.

3.2.1.2 Procedimentos para a determinação da condição

A nacionalidade ocupa um papel de destaque na vida cotidiana, pois é por intermédio dela que as pessoas se ligam a um Estado (ACNUR, 2014d). A identificação da nacionalidade é importante no caso de os indivíduos solicitarem passaportes ou documentos de identidade, buscarem residência legal ou emprego no setor público, desejarem exercer seu direito de votar, prestarem serviço militar, ou tentarem acessar serviços do governo. Assim, deve-se tratar de procedimentos para determinar se um indivíduo é apátrida. Um primeiro movimento diz respeito a:

1. elaboração e competência quanto aos procedimentos de determinação: como serão determinados os passos para a identificação do apátrida e que órgão será competente para tanto;
2. acesso amplo aos procedimentos – todos os indivíduos devem ter ampla condição de realizar seus pedidos;
3. garantia do devido processo legal, que é princípio constitucional do país e deve acompanhar todos os procedimentos.

Os procedimentos devem ser determinados na legislação de forma a não sofrer interferências políticas momentâneas, devendo também englobar os seguintes requisitos:

1. as informações sobre os critérios de elegibilidade, o procedimento de determinação e os direitos associados ao reconhecimento da apatridia são amplamente divulgadas pelas autoridades, em várias línguas; o aconselhamento em relação aos procedimentos é oferecido a todos os solicitantes, em uma linguagem que eles compreendem;
2. é assegurado o direito de entrevista com o funcionário que toma decisões;
3. as solicitações são apresentadas por escrito e é prestada assistência para seu preenchimento, se necessário;
4. é oferecida a assistência de um tradutor/intérprete para as solicitações escritas e nas entrevistas;
5. é direito de todo membro de uma família apresentar uma solicitação independente;
6. um adulto pode fazer uma solicitação em nome de uma criança dependente, além de haver garantias processuais especiais para crianças desacompanhadas;
7. uma criança tem o direito de ser ouvida quando capaz de formar e expressar um ponto de vista;
8. os solicitantes devem ter acesso a apoio jurídico estatal (por meio de defensoria);
9. as determinações são feitas com base nos méritos individuais da solicitação, conforme a informação do país em relação à legislação sobre nacionalidade, à prática nos Estados relevantes e, inclusive, à lei e à prática em períodos passados e aplicáveis ao caso em análise;
10. caso a determinação seja feita em um ambiente judicial, o processo é mais voluntário do que contencioso;
11. as decisões são tomadas por escrito e fundamentadas;
12. as decisões são tomadas e informadas em um prazo razoável;
13. há direito à apelação; e
14. o acesso ao ACNUR é garantido.

Além disso, para garantir que os processos sejam justos e efetivos, os Estados não devem remover de seu território um indivíduo que ainda aguarda o resultado do processo de determinação.

Dessa forma, o estrangeiro que ingressar no território nacional poderá solicitar o reconhecimento da condição de apátrida a qualquer autoridade migratória, que lhe fornecerá as informações quanto ao procedimento em idioma e forma compreensíveis. O solicitante deve ser informado sobre a faculdade de solicitar a condição de refugiado. É vedado à autoridade migratória impedir ou criar obstáculos à solicitação de reconhecimento da condição de apátrida ou de refugiado, devendo haver o reconhecimento de ambas as condições, quando for o caso.

O ingresso irregular no território nacional não deve constituir impedimento para o estrangeiro solicitar o reconhecimento da condição de apátrida. Além disso, essa solicitação suspende qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o petionário e pessoas do seu núcleo familiar. O reconhecimento da condição de apátrida deve extinguir a punibilidade por infração decorrente de entrada irregular no país.

3.2.1.3 Direitos

Os apátridas possuem o mesmo conjunto normativo protetor que os refugiados; assim, sua condição não pode ser obstáculo para a garantia desses direitos. A proteção concedida pela Convenção de 1954 é idêntica à dada aos refugiados, conforme a Convenção de 1951. Entre os artigos 12 e 32 dessa convenção, estão dispostos os direitos civis, econômicos, sociais e culturais que os Estados devem garantir aos apátridas, divididos nas seguintes categorias:

- Condição jurídica (incluindo a condição pessoal, direitos à propriedade, direito de associação e acesso à justiça);
- Emprego remunerado (inclusive emprego assalariado, autônomo e acesso a profissões liberais);
- Bem-estar (inclusive racionamento, habitação, educação pública, auxílio público, direitos trabalhistas e previdência social); e
- Medidas administrativas (inclusive assistência administrativa, liberdade de movimento, documentos de identidade, documentos de viagem, tributação, transferência de bens, expulsão e naturalização) (ACNUR, 2014d, p. 48).



3.2.1.4 Melhores práticas

No campo da proteção dos apátridas, os seis países estudados adotam condutas baseadas no manual do ACNUR, de onde podem ser colhidas as melhores práticas. O Canadá, por exemplo, especifica, no artigo 2(1) do Immigration and Refugee Protection Act, o reconhecimento do apátrida no mesmo patamar dos estrangeiros.

Assim, o manual busca garantir uma identificação com interpretação ampliada, um procedimento que permita acesso dos interessados e um conjunto de direitos que proteja o apátrida da atuação abusiva do Estado ou da violação de direito por outros particulares. As sugestões são:

1. critério para a determinação da condição de apátrida: quem não é considerado nacional pela legislação interna dos países envolvidos (nascimento, residência ou vínculos de sangue). Não há necessidade de verificar a legislação de todos os países do mundo, e deve ser analisada a legislação (de forma ampla, entendida como direito) interna dos países envolvidos;

2. procedimentos para a determinação da condição: a competência deve ser do CONARE, tendo em vista ser o órgão interno com papel importante na proteção do refugiado (que goza da mesma proteção dada ao apátrida), o procedimento deve ser acessível, e deve ser garantido o devido processo legal em todos os momentos do processo;
3. direitos: não havendo restrição constitucional, não se pode diminuir direitos dos apátridas, devendo ser protegidos direitos civis, econômicos, sociais e culturais.

QUADRO 7 – PRÁTICAS DE PROTEÇÃO AO APÁTRIDA

Tema	Sugestão regulatória
Critério para a determinação da condição de apátrida	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação segundo o direito interno dos países envolvidos (nascimento, residência e vínculos de sangue) exclusivamente; • criação de banco de dados sobre o direito estrangeiro relativo à nacionalidade.
Procedimentos para a determinação da condição	<ul style="list-style-type: none"> • Definir o CONARE como competente para analisar os pedidos, garantir acesso amplo aos procedimentos e assegurar o devido processo legal.
Direitos	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir amplo acesso e proteção de direitos civis, econômicos, sociais e culturais.

3.2.2 Identificação de crises humanitárias e ambientais

Na análise das crises humanitárias e ambientais e da forma de tratamento dos pedidos de visto humanitário, é importante considerar o conceito ampliado de refúgio, trazido pela Declaração de Cartagena. A Conclusão Terceira do texto dessa declaração reitera

[...] que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se torna necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA² (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (COLÓQUIO SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO E PANAMÁ, 1984).

Dessa forma, o que se enquadra na definição ampliada deve ser tratado como caso de refúgio.

No tocante à identificação de crises humanitárias e ambientais, é relevante definir a autoridade que tem a competência para identificar uma situação concreta como um caso de crise humanitária, bem como um conjunto mínimo de padrões que sirvam de parâmetros no momento de decidir a questão.

2 A Declaração de Cartagena faz referência aqui à Convenção da Organização da Unidade Africana de 10 de setembro de 1969, que, em seu artigo 1(2), amplia o conceito de refúgio: “o termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade” (OUA, 1969).

No que toca às taxas, nos seis países estudados, o visto humanitário tem redução de valores. Isso acontece em especial nos países do Espaço Schengen, como França, Espanha e Alemanha. Há, nesse sentido, um reconhecimento de que tais taxas podem ser obstáculo intransponível para famílias que buscam acolhida humanitária. A preocupação com esse tema foi objeto de pedido encaminhado ao MJ em 17 de março de 2017 pelo procurador federal dos Direitos do Cidadão Adjunto (Ministério Público Federal, MPF), pela DPU e pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). Esse movimento de tais órgãos indica que o problema existe no Brasil e pode ser tido como um desafio imenso aos migrantes. Em tal pedido, foram expostas razões pelas quais se entende que há exagero nos valores fixados pela Portaria MJ n. 927, de 9 de julho de 2015.

De fato, o valor das taxas cobradas para documentação do migrante no Brasil merece atenção. Os valores não podem inviabilizar o acesso. No caso do visto por questões humanitárias, não deveria haver cobrança, tendo em vista o contexto em que o deslocamento se dá. A isenção também deveria ser reforçada para todos os casos de refugiados. Dessa forma, a sugestão, ao menos para o que diz respeito ao visto por razões humanitárias, é de isenção de cobrança de taxas.

Os desafios regulatórios desse campo são a definição de quais situações concretas devem ser tratadas como crises humanitárias e qual autoridade nacional deveria fazer tal identificação. É necessário também saber se a definição será taxativa ou poderá ser ampliada a partir da análise de casos concretos.



3.2.2.1 Normas do projeto de lei

No artigo 14 do PL, parágrafo 3º, está disposto que o “visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário”, permitindo ampliação para outras hipóteses, na forma de regulamento.



3.2.2.2 Melhores práticas

Recomenda-se que apenas algumas diretrizes sejam trazidas pelo regulamento, que deverá permitir à autoridade nacional, que poderia ser o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) ou outra, a análise dos pedidos, podendo declarar o caso como passível de concessão de visto humanitário. O principal objetivo da nova normativa é, na prática, constituir uma via segura, regular e ordenada para a atenção a questões que já vêm sendo enfrentadas pelo governo brasileiro no atual marco normativo, que é deficiente. O conhecimento acumulado nas experiências domésticas anteriores constitui, assim, uma excelente base para pensar a regulamentação.

No campo do visto humanitário, recentemente, o Brasil decidiu de forma unilateral pela antecipação da vigência do Acordo de Residência do Mercosul e Estados Associados, por meio do Decreto n. 6.975 (Brasil, 2009a). Tal decisão beneficiou venezuelanos que buscavam ingressar no território brasileiro por conta da crise enfrentada por seu país. A decisão do Brasil, portanto, acabou por amenizar o problema, sendo possível aproveitar essa experiência para futuros desafios.

A Resolução Normativa n. 126, de 2 de março de 2017, do CNIg, permite a residência provisória por dois anos, “considerando o fluxo migratório a unidades da Federação, sobretudo na região Norte, de estrangeiros nacionais de países fronteiriços que ainda não são parte do referido Acordo de Residência, que se encontram em situação migratória irregular no Brasil e aos quais não se aplica o instituto do refúgio para permanecer no país”.

Da perspectiva comparada, a regulamentação argentina traz um procedimento que merece ser considerado no contexto brasileiro. A Ley de Migraciones n. 25.871/03 determina, em seu artigo 23(m), que se consideram residentes temporários todos os estrangeiros que invoquem razões humanitárias para um tratamento especial, a juízo da Diretoria Nacional de Migrações (Argentina, 2004). Dessa forma, na Argentina, não se divide o reconhecimento em duas etapas, uma em que se identifica o local que enfrenta crises humanitárias e outra em que se concede o visto humanitário. Logo, é possível conceder tal visto caso a caso, a partir da análise de órgão interno. Se o caminho fosse dividido, o pedido de acolhida humanitária só poderia ser feito depois que a autoridade argentina declarasse existir uma crise humanitária em determinado país.

Melhor explicando, havendo uma crise humanitária no mundo, mesmo que desconhecida na Argentina, uma vítima poderá solicitar acolhida humanitária diretamente, não sendo necessária uma decisão anterior sobre a situação do país. Para tanto, no Brasil, bastaria o regulamento trazer algumas exigências para a configuração de uma situação específica como catástrofe ambiental ou econômica para que o órgão interno, que poderia ser o CNIG, concedesse o visto. Também seria relevante que o CONARE pudesse encaminhar ao CNIG os casos de visto humanitário equivocadamente apresentados como pedidos de refúgio.

O artigo 14, parágrafo 3º, determina que o “visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento”. Assim, é possível que a regulamentação do PL amplie tais hipóteses, que devem ser entendidas em consonância com os patamares de proteção mínima trazidos pelo PL. Pode-se inclusive abranger situações capazes de colocar a vida digna das pessoas em risco, como desastres ambientais e crises econômicas graves.

Na Argentina, a regulação é completada determinando-se que o órgão interno, após a intervenção do Ministério do Interior, poderá admitir, excepcionalmente, por razões humanitárias ou de reagrupamento familiar no país, nas categorias de residentes permanentes ou temporários, por ordem fundada em cada caso particular, os estrangeiros abrangidos pelo artigo 23(m) da lei. É ainda possível admitir a entrada no país de estrangeiros que não cumpram os requisitos da lei e do regulamento, quando existem razões excepcionais de natureza humanitária, interesse público ou cumprimento dos compromissos assumidos pela Argentina.



3.2.2.3 Prática alternativa

Para além dos casos-guia, foi identificada prática relevante no México, onde é possível conseguir proteção humanitária quando não estão presentes os requisitos para concessão de asilo ou refúgio e quando existe uma causa que a justifique de acordo com a secretaria de migrações, como estabelecido no artigo 52, V, da Ley de Migración (México, 2011), que especifica o visitante por questões humanitárias. Vale dizer que a busca pela legislação mexicana se deu por conta de uma análise da legislação dos países da América Latina, tendo em vista sua posição destacada na regulação do refúgio.

A lei mexicana dispõe que razões humanitárias autorizam estadia para os estrangeiros que se encontram em qualquer das seguintes circunstâncias: 1. ser ofendido, vítima ou testemunha de um crime cometido no território nacional [...] 2. ser criança ou adolescente migrante desacompanhada; 3. ser requerente de asilo político, mesmo quando seu *status* de imigração estiver resolvido.

Deixa-se claro, ainda, que o governo pode deferir a condição de permanência dos visitantes por motivos humanitários aos estrangeiros que não se encaixam nas hipóteses anteriores, quando há uma causa humanitária ou interesse público que autorize sua entrada ou permanência no país.

QUADRO 8 – PRÁTICAS EM CASOS DE CRISES HUMANITÁRIAS E AMBIENTAIS

Tema	Sugestão regulatória
Situações em que seria possível a concessão de acolhida humanitária	Definição ampla para além do mínimo exposto no PL, incluindo casos que coloquem pessoas em situações humanitárias graves, como questões ambientais e desastres econômicos, capazes de arriscar a vida digna das pessoas. Assim, seriam casos de acolhida humanitária todos aqueles que estivessem relacionados a possíveis ataques à dignidade humana, nos contornos definidos pelo direito.
Competência para análise do pedido de acolhida humanitária	CNIg
Taxas	Isenção
Definição da situação de acolhida humanitária	Realizada em fase única, sem a necessidade de uma declaração pela autoridade nacional de que determinado país enfrenta crise humanitária.



3.3 Vistos e transformação das condições migratórias

Nesta seção, serão apresentadas informações relativas aos vistos e à transformação das condições migratórias. Será abordada, também, a cessação da condição de refugiado.

Vale dizer que, segundo o PL, há uma clara diferenciação entre visto e residência. O visto, segundo o artigo 6º, “é o documento que dá a seu portador expectativa de ingresso em território nacional”. Já a residência, como explicitado no artigo 25, poderá ser autorizada mediante registro do interessado após o ingresso. Quando se trata da cessação da condição de refugiado, a questão envolve o indivíduo que já ingressou no território nacional.

3.3.1 Cessação da condição de refugiado

No tema cessação da condição de refugiado, a Lei n. 9.474/97, o Estatuto do Refugiado, tem determinação específica:

Art. 38. Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

- I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;
- II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;
- III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;
- IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;
- V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;

VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

O Estatuto do Refugiado lista, ainda, no artigo 39, as hipóteses de perda da condição de refugiado. Em duas delas, o indivíduo poderá continuar dentro do regime geral de migração: a renúncia e a saída do território nacional sem autorização do governo brasileiro. Nas duas outras, a perda da condição implicaria, de acordo com a Lei n. 6.815/80, medidas de retirada compulsória: prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou existência de fatos que, se fossem sabidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa; e exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública.

A Lei n. 9.474/97 determina que compete ao CONARE decidir em primeira instância sobre cessação ou perda da condição de refugiado, cabendo, dessa decisão, recurso ao ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias contados do recebimento da notificação.

Assim, a temática da cessação da condição de refugiado está regulada pelo Estatuto, não deixando muitos espaços para serem preenchidos pelo regulamento do PL. Isso fica explícito no artigo 122 do PL, que determina a observância das disposições da Lei n. 9.474/97 nas situações que envolvem refugiados e solicitantes de refúgio.

Deve-se distinguir a condição de refugiado, que é internacional, das categorias de migração interna. A simples mudança de *status* de imigração não deve alterar o estatuto de refugiado. Nos seis países estudados como paradigma, as soluções são semelhantes (em especial na Argentina), porém, duas outras boas práticas são encontradas no Chile e Panamá.

No Chile, deve ser citado o artigo 45 da Ley 20.430/10 de proteção de refugiados:

las personas a quienes se les haya reconocido la condición de refugiado y sus familias, tendrán derecho a que se les otorgue un permiso de residencia permanente. [...] La caducidad o revocación de dicho permiso no comporta el cese del estatuto de refugiado, el cual subsistirá mientras se mantengan las condiciones que le dieron origen (Chile, 2010).

No Panamá, destaca-se o Decreto Ejecutivo n. 23, de 10 de fevereiro de 1998:

Artículo 65. [...] El Refugiado que adopte un nuevo status migratorio continuará gozando plena protección contra la devolución o extradición, a menos que regrese voluntariamente a su país, o se aplique formalmente algunas de las causales de cesación [...] (Panamá, 1998).

Isso acontece também em outros países, em que se determina que a mudança da categoria migratória não muda a condição de refugiado. São exemplos a Argentina e a Bolívia, em que o estrangeiro que busca residência permanente mantém a condição de refugiado.



3.3.1.1 Melhores práticas

As melhores práticas são aquelas que garantem uma condição estável de residência ao refugiado, com autorização para residência permanente no país. É dessa forma que dispõe a legislação interna da Bolívia (Ley n. 251/12 – Protección a Personas Refugiadas). Também a legislação do Chile citada acima (Ley n. 20.430/10) determina que as pessoas refugiadas e suas famílias terão

direito à autorização de residência permanente. Essa mesma proteção pode ser encontrada no México, no artigo 48 da Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, de 2011: “a los refugiados y aquellos extranjeros que se les otorgue protección complementaria se les concederá la residencia permanente en los Estados Unidos Mexicanos”.

No Brasil, a condição mais estável ao refugiado não atrapalharia o procedimento de retirada compulsória nos casos em que houvesse a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se sabidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa, ou o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública, pois para esses casos já há competência do CONARE para decidir.

A cessação da condição de refúgio deve abrir espaço para que o migrante permaneça definitivamente no país acolhedor. Dessa forma, evita-se o transtorno de novo deslocamento para o ex-refugiado, agora migrante.



3.3.1.2 Prática alternativa

Uma alternativa para a garantia de situação mais estável ao refugiado é a concessão de residência permanente apenas após um prazo de residência temporária. Esse procedimento é encontrado na legislação interna de Equador e Costa Rica, cujas normas merecem destaque. No Equador, o Reglamento de 2012 sobre “derecho de refugio” determina:

Artículo 61.- A las personas que hayan residido al menos tres años consecutivos con visa de refugiado/a en el Ecuador, se les dará las facilidades para obtener una visa de residencia indefinida o para gestionar su naturalización, sin exponerla a retomar al país de donde huyó para obtener documentos de identidad o de estado civil (Ecuador, 2012).

Na Costa Rica, a Ley de Migración assim estabelece:

ARTÍCULO 126. Transcurridos tres años de haberse reconocido la condición de refugiado, asilado o apátrida, la Dirección General, a solicitud de parte, autorizará el cambio de categoría migratoria, bajo la categoría de residente permanente, siempre que la persona solicitante cumpla los requisitos establecidos en esta Ley [...] (Costa Rica, 2009).

É inegável, no entanto, a importância dessa proteção ao refugiado, que teria uma condição estável no país de destino.

QUADRO 9 – PRÁTICAS RELATIVAS À CESSAÇÃO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

Tema	Sugestão regulatória
Cessação da condição de refugiado	Garantia da condição estável de residência ao refugiado
Competência para analisar	CONARE



3.4 Gestão de acesso

Dois subtemas precisam ser tratados na questão das restrições de acesso: os pedidos manifestamente infundados de refúgio (que requerem alternativas para resposta célere) e as cláusulas de exclusão. Para a construção de alternativas para uma resposta célere ao pedido de refúgio, remete-se inicialmente às conclusões tidas na análise do primeiro conjunto indicado pelo MJ de pedidos manifestamente infundados de refúgio – daqueles migrantes que, na verdade, buscam medidas de acolhida humanitária. Em ambos os casos, a garantia do devido processo legal é fundamental. Logo, a celeridade deve estar ligada à ampliação da estrutura para análise dos pedidos, além de um levantamento dos processos que podem ser atendidos rapidamente, assegurando-se o devido processo legal.

Deve-se deixar claro que qualquer tipo de exclusão só pode ser analisada após a inclusão, ou seja, o refugiado tem direito de ingresso e não pode sofrer restrições nesse ponto. Somente após ter lhe sido garantido o devido processo legal é que poderá haver decisão sobre o tema. Em outras palavras, a análise individual e célere dos casos é o melhor caminho para a identificação dos pedidos infundados. Nesse sentido, quando se faz uma avaliação rápida e cuidadosa dos pedidos (o que demanda pessoal e estrutura), podem ser identificados casos em que a concessão é evidente. Nas escutas promovidas pela OIM no bojo deste projeto, foi reiterado por inúmeros atores que o atual problema de eficiência do CONARE não está relacionado com a arquitetura normativa, que é adequada, mas sim com a estrutura administrativa. Portanto, sua solução não passa pela regulamentação, mas pela melhoria da gestão e, especialmente, da estrutura do órgão.

É a estrutura que vai dar condições para que os processos de concessão venham a ser rapidamente decididos, de maneira individualizada e adequada. Com uma estrutura maior, as respostas virão mais rapidamente. E, com a aceleração dos processos em que é manifesta a possibilidade de concessão, haverá mais espaço para a verificação dos demais processos dentro de prazos razoáveis.

Do ponto de vista da regulamentação, a única proposta levantada pelos interlocutores ouvidos no projeto foi a desburocratização dos pedidos, com simplificação documental. Um exemplo positivo referido foi o da redução da extensão dos formulários de pedido de refúgio de menores acompanhados pelos pais na fronteira do Brasil com a Venezuela, que facilitou o trabalho da Polícia Federal, gerando ganho de eficiência.

3.4.1 Cláusulas de exclusão

Importa reiterar que qualquer processo de exclusão só pode ocorrer após a inclusão do refugiado, com respeito ao devido processo legal. Recomenda-se a análise célere e individual dos pedidos para verificação daqueles casos em que a decisão favorável ao indivíduo pode ser reconhecida de imediato. Nos demais casos, deve ser garantido o devido processo legal para, só depois da manifestação do refugiado, ter a sua exclusão determinada.

Como se sabe, não é possível impedir o ingresso do solicitante de refúgio. Segundo o Estatuto do Refugiado, há hipóteses específicas de exclusão dos indivíduos do sistema de refúgio:

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR;

II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

Esse tema deve ter como norte o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado do ACNUR (2014c), que tem capítulo específico sobre as cláusulas de exclusão. Sobre o inciso I do artigo 3º, o manual do ACNUR assim dispõe:

de acordo com esta cláusula, a exclusão recai sobre qualquer pessoa que se beneficie de proteção ou assistência por parte de organismos ou agências das Nações Unidas que não seja o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Essa proteção ou assistência era assegurada anteriormente pela antiga Agência das Nações Unidas para a Reconstrução da Coreia (UNKRA) e atualmente é prestada pelo Organismo de Obras Públicas e Socorro aos Refugiados da Palestina no Oriente Médio (UNRWA). Outras situações similares poderão existir no futuro.

Logo, se o indivíduo estiver recebendo proteção de outra instituição, não será necessária a proteção pelo regime de refúgio.

O inciso II, de acordo com o manual do ACNUR, enquadra-se na categoria de pessoas que se considera não necessitar de proteção internacional, pois já possuem a proteção como residentes ou nacionais do Estado brasileiro, ficando excluídas da proteção reservada aos refugiados.

É necessário deixar claro que a residência no território nacional não pode ter restrições de direito, pois a “cláusula se refere às pessoas que ‘têm residência’ no país em questão”, o que implica “residência contínua, e não uma mera visita” (ACNUR, 2014c, p. 31).

Às pessoas que se considera não merecerem proteção internacional se destinam os incisos III e IV. Porém, essas cláusulas devem ser interpretadas restritivamente, como exposto a seguir:

a competência para decidir sobre a aplicabilidade de alguma das cláusulas de exclusão pertence ao Estado Parte em cujo território o solicitante procura obter reconhecimento da sua condição de refugiado. Para aplicar essas cláusulas, é suficiente demonstrar que existem “sérias razões para pensar” que foi cometido um dos atos descritos. Não é preciso que haja uma prova formal de processo criminal anterior. No entanto, tendo em conta as graves consequências da exclusão para a pessoa em questão, as cláusulas de exclusão devem ser interpretadas restritivamente (ACNUR, 2014c, p. 32).

Nesse sentido, ressalta-se a necessidade de aplicação do princípio do devido processo legal, dando oportunidade para que o solicitante apresente seus argumentos no decorrer do processo de pedido de refúgio.

Não se devem afastar os casos especiais, em que, mesmo havendo os atos condenáveis, é possível conceder o refúgio. Como exemplos, há os seguintes:

1. refugiados de guerra, pois podem existir casos em que o cometimento de atos esteja ligado à situação de guerra;
2. desertores e pessoas evitando o serviço militar – apesar de desertora, a pessoa pode ser uma refugiada;

3. pessoas que recorreram ao uso da força ou cometeram atos de violência no contexto da busca pela liberdade de expressão ou para evitar repressão pela opinião.

Merece destaque a recomendação do manual do ACNUR de que, por conta da “natureza e das graves consequências que podem provocar sobre uma pessoa que teme ser perseguida, as cláusulas de exclusão devem ser interpretadas restritivamente” (2014c, p. 32).

Nos comentários que fez ao PL 2.516/15, o ACNUR ressaltou que “é importante destacar que não basta uma menção geral à Lei 9.474/1997 para assegurar a compatibilidade da legislação migratória com os institutos legais de tratamento de solicitantes de refúgio e refugiados, previstos nas normas internacionais e nacionais” (2014c, p. 112). Dessa forma, o ACNUR já destacava ser

importante que sejam incluídas, expressamente no PL, salvaguardas específicas de proteção que assegurem o respeito dos princípios de proteção do instituto do refúgio, determinados na Convenção de 1951 e na Lei 9.474/1997, em áreas sensíveis como: acesso ao território, proteção contra a devolução e expulsão, acesso universal ao procedimento de refúgio, cuidados com menores desacompanhados ou separados das suas famílias, vítimas de tráfico de pessoas, pessoas com fundado temor de perseguição, acesso a direitos básicos (2014c, p. 112).

Nesse ponto, vale citar as Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, do ACNUR, que explica a lógica das cláusulas de exclusão:

the rationale for the exclusion clauses, which should be borne in mind when considering their application, is that certain acts are so grave as to render their perpetrators undeserving of international protection as refugees. Their primary purpose is to deprive those guilty of heinous acts, and serious common crimes, of international refugee protection and to ensure that such persons do not abuse the institution of asylum in order to avoid being held legally accountable for their acts. The exclusion clauses must be applied “scrupulously” to protect the integrity of the institution of asylum, as is recognised by UNHCR’s Executive Committee in Conclusion No. 82 (XLVIII), 1997. At the same time, given the possible serious consequences of exclusion, it is important to apply them with great caution and only after a full assessment of the individual circumstances of the case. The exclusion clauses should, therefore, always be interpreted in a restrictive manner (UNHCR, 2003, p. 2).

As cláusulas de exclusão da Lei 9.474/97 são exaustivas, não sendo possível a criação de outras, especialmente por meio de regulamento. Aliás, elas são baseadas nos tratados internacionais, não podendo ir além do que foi estabelecido pelos acordos de direito internacional.



3.4.1.1 Melhores práticas

A melhor prática é a que permite ao solicitante expor seus argumentos relativos ao pedido. Assim, a estruturação de equipes preparadas para conduzir a entrevista inicial é fundamental para separar os pedidos que se enquadram nos casos de exclusão, devendo haver a garantia do devido processo legal a fim de que a decisão seja legítima. Dessa forma, o norte interpretativo deve ser de entender as cláusulas de exclusão de forma restritiva, além de garantir uma estrutura de pessoas para atenção aos pedidos de refúgio com entrevista pessoal e espaços para o solicitante afastar as cláusulas de exclusão. Quando a situação é de cessação, deve haver condições para que o refugiado apresente suas razões, garantindo-se o devido processo legal e a ampla defesa.

QUADRO 10 – PRÁTICAS RELATIVAS À EXCLUSÃO

Tema	Sugestão regulatória
Exclusão	Garantia para fazer o pedido e expor as razões
	Cláusulas exaustivas – com base no direito internacional

4. Recomendações

Nesta seção, são compiladas as principais recomendações relativas a princípios, temas prioritários e direito internacional, conforme os tópicos a seguir.

4.1 Princípios

Os princípios formam o conjunto normativo que deve guiar toda regulamentação, impedindo a existência de normas incompatíveis com eles. Nesse sentido, deve ser feita uma criteriosa comparação entre regulamento e princípios, evitando que o decreto se afaste, no caso do PL, das normas protetivas de direitos humanos.

QUADRO 11 – PRINCÍPIOS QUE DEVEM ORIENTAR A REGULAMENTAÇÃO

Principais recomendações
<p>Os princípios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. devem pautar a interpretação do PL; 2. proíbem condutas, como as que impedem a ampla defesa e o contraditório, independentemente da condição migratória do solicitante de refúgio; 3. permeiam todo o conjunto normativo de proteção ao refugiado.

4.2 Apatridia

A proteção do apátrida é a proteção que deve ser garantida ao refugiado. Dessa forma, o olhar direcionado à situação do apátrida deve considerar os princípios aplicáveis ao refugiado.

QUADRO 12 – RECOMENDAÇÕES DE PROTEÇÃO À APATRIDIA

Tema	Sugestão regulatória
Critério para a determinação da condição de apátrida	A avaliação para determinação da apatridia deve ser realizada segundo o direito interno dos países envolvidos (nascimento, residência e vínculos de sangue) exclusivamente; de outra forma, pode significar uma infundável análise pela legislação de todos os países do mundo. Nesse sentido, sugere-se a criação de um banco de dados sobre o direito estrangeiro relativo à nacionalidade, o que facilitaria a consulta à legislação interna de cada país.
Procedimentos para a determinação da condição	Sugere-se que seja definido o CONARE como o órgão competente para analisar os pedidos envolvendo apatridia, devendo-se garantir acesso amplo aos procedimentos, além de assegurar o devido processo legal.
Direitos	Ao se identificar caso de apatridia, deve-se garantir amplo acesso e proteção de direitos civis, econômicos, sociais e culturais.

4.3 Identificação de crises humanitárias e ambientais

Esse é tema especialmente relevante, tendo em vista os recentes desafios a ele relacionados, tais como a situação dos migrantes haitianos e venezuelanos.

QUADRO 13 – RECOMENDAÇÕES EM CASOS DE CRISES HUMANITÁRIAS E AMBIENTAIS

Tema	Sugestão regulatória
Situações em que seria possível a concessão de acolhida humanitária	A definição de casos passíveis de acolhida humanitária deve ser ampla. Devem ser abrangidas situações para além do mínimo exposto no PL, incluindo casos de pessoas em situações humanitárias graves. Nesse sentido, sugere-se que sejam considerados casos de acolhida humanitária todos aqueles relacionados a possíveis ataques à dignidade humana, nos contornos definidos pelo direito.
Competência para análise do pedido de acolhida humanitária	Pela experiência acumulada, em especial no caso dos haitianos, deve ser indicado como órgão competente o CNIG.
Taxas	Como se trata de caso em que as pessoas envolvidas estão em situação de vulnerabilidade, sugere-se a isenção de taxas para acolhida humanitária.
Definição da situação de acolhida humanitária	A definição deve ser feita em fase única, sem a necessidade de uma declaração por autoridade nacional de que determinado país enfrenta crise humanitária. Assim, os que passam por situação de vulnerabilidade humanitária poderiam solicitar a acolhida, independentemente de seu país ser identificado como foco de pessoas passíveis de recebimento desse tipo de visto.

4.4 Cessação da condição de refugiado

Nesse campo, a garantia de estabilidade de residência ao refugiado é um passo relevante para que a cessação de sua condição não venha a criar obstáculo intransponível para a convivência familiar.

QUADRO 14 – RECOMENDAÇÕES REFERENTES À CESSAÇÃO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

Tema	Sugestão regulatória
Cessação da condição de refugiado	A sugestão é que se reconheça a garantia da condição estável de residência ao refugiado, pois, ao cessar a condição, ele não precisaria sair do país.
Competência para analisar	O órgão competente para analisar essa situação deve ser o CONARE.

4.5 Cláusulas de exclusão

Nesse campo, é fundamental interpretar as cláusulas de forma restritiva, além de formar uma lista exaustiva, garantindo ao solicitante todas as condições para realizar seu pedido dentro da proteção do devido processo legal, incluindo a ampla defesa.

QUADRO 15 – RECOMENDAÇÕES REFERENTES À EXCLUSÃO

Tema	Sugestão regulatória
Exclusão	Deve-se garantir que o indivíduo possa fazer o pedido e expor suas razões.
	As cláusulas de exclusão devem ser exaustivas – com base no direito internacional –, não podendo ser ampliadas pela regulamentação.

Tais recomendações nascem dos dispositivos comparados e das normas internas brasileiras, além das normas e decisões internacionais às quais o Brasil é vinculado. Deve ser ressaltado que a lei de refúgio já ampara a situação no Brasil. Eventual regulamentação da nova lei de migrações não pode diminuir direitos garantidos no sistema de concessão de refúgio. Assim, a regulamentação a ser construída deve buscar atender a tais categorias, sempre pautando a interpretação nos princípios da política migratória trazidos no PL, levando em conta, inclusive, sua abertura para os tratados internacionais, conforme disposto no artigo 3º, inciso XVIII, do PL, que prevê a observância ao disposto em convenções e tratados internacionais.

4.6 Devido processo legal

Como centro dos desafios enfrentados pelos migrantes e refugiados, a análise do acesso à justiça e a proteção ao devido processo legal merecem um lugar especial no trabalho. Assim, vale destacar o que pode enfraquecer o devido processo legal. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no relatório de 2004, aponta que o sistema de justiça pode ser enfraquecido pelas seguintes situações:

1. a demora processual, os altos custos para acessar a justiça, a falta de estrutura para acessar o sistema, os casos frequentes de abuso de autoridade e de poder, o que pode resultar em ataques a direitos fundamentais tais como buscas e apreensões ilegias, detenção e prisão;
2. restrições orçamentárias que comprometem a ampliação do acesso à justiça, seja pela ampliação da atuação judicial, seja pelo aumento do número de profissionais ligados à administração da justiça;
3. dificuldade de proteção de gênero e outras barreiras na lei e os sistemas jurídicos, tais como a menor proteção das mulheres ou a debilidade de atender determinados grupos minoritários, que não identificam o sistema de justiça como legítimo para protegê-los;
4. limitações claras na proteção concreta, com falta de adequação das estruturas das prisões e centros de detenção para atender, em especial, para as mulheres nas prisões ou centros de detenção;
5. inexistência de suficiente e adequada informação relativa aos caminhos para acessar a justiça;
6. inexistência de ou falhas no sistema de assistência judiciária;
7. pouca participação popular no debate sobre alteração do sistema judicial;
8. excesso legislativo;
9. Caráter caro e formalista dos processos judiciais em todos os níveis;
10. receio do sistema judicial por não haver identificação entre os interessados e a justiça.

Dessa forma, o devido processo legal será garantido, segundo o PNUD, quando:

1. a acessibilidade for ampla com garantia de gratuidade;
2. houver rapidez na solução das demandas com prazos razoáveis para alcançar as respostas;
3. a facilidade de acesso ao judiciário para se contrapor a decisão administrativa for ampla;
4. houver aceitação de provas de forma ilimitada;
5. a atuação da Defensoria Pública for garantida em todos os casos.

Esses deveriam ser os passos mínimos para proteger o devido processo legal, sob pena de seu esvaziamento e garantia apenas formal.

2

DESAFIOS DE POLÍTICA PÚBLICA

A pesar de a legislação de refúgio no Brasil apresentar um perfil protetivo e humanitário, como visto na primeira parte deste relatório, ainda se mostra necessária a melhor estruturação de políticas públicas de longo prazo nessa temática, reduzindo a distância entre as previsões normativas e a realidade dos refugiados no país. Para orientar um esforço neste sentido, quatro áreas prioritárias foram apontadas pelos atores-chave da sociedade civil e pela Secretaria Nacional de Justiça: 1. articulação administrativa para a acolhida de refugiados; 2. promoção de desenvolvimento local liderado por refugiados; 3. inserção laboral dos refugiados; e 4. fomento à participação da iniciativa privada na integração de refugiados. A partir dessas demandas, identificamos oito boas práticas, tanto internacionais quanto domésticas, que podem inspirar novas políticas públicas.

Após a descrição de cada prática, justificamos sua escolha como caso exitoso, indicando os motivos pelos quais ela se mostrou relevante para o atual contexto brasileiro. Na sequência, apontamos recomendações no eixo temático debatido, assinalando os principais desafios a serem enfrentados em eventual contexto de execução, bem como mudanças de arquitetura normativa que seriam necessárias para a implementação.

Nessas recomendações, não se pretende propor que o governo brasileiro simplesmente replique a política ou o projeto descrito. A intenção é demonstrar como uma ação exitosa em um contexto pode subsidiar a construção de uma política pública local, uma vez que o êxito de certa iniciativa indica a importância de determinadas etapas para implementar ações similares. Por exemplo, ressaltamos que o sucesso em uma ação de integração laboral requer uma série de fases preliminares – como mapeamento dos refugiados que buscam emprego, identificação de suas características e análise de demandas de mercado. Seguir tal processo auxilia na obtenção de um resultado almejado pelo governo (por exemplo, a integração do refugiado) ou, ao menos, um meio para tanto (por exemplo, um diagnóstico da situação). O intuito, portanto, não é incentivar o governo brasileiro a replicar as boas práticas, mas aproveitar elementos bem-sucedidos desses programas como bases que poderão impulsionar políticas próprias, aprendendo com os êxitos e as dificuldades tidos por outros atores em seus contextos.

Esta parte do projeto foi estruturada por meio da revisão e sistematização de um amplo conjunto de documentos oficiais, relatórios avaliativos, dados dos projetos consolidados por organizações não governamentais (ONGs) e pesquisas acadêmicas, bem como análises feitas pelas duas organizações internacionais do Sistema ONU que lideram os temas de migração e refúgio, a OIM e o ACNUR. Também foram realizadas leituras sobre o mercado de trabalho brasileiro atual e os perfis migratórios contemporâneos no país, a fim de que as recomendações inspiradas nas boas práticas internacionais sejam adaptadas às circunstâncias presentes e aos desafios particulares do Brasil nesta temática. Ao final da análise de cada projeto, apresenta-se um resumo indicando os órgãos que poderiam promover as ações em questão, de acordo com as estruturas da gestão pública brasileira.

Ademais, todas as sugestões do estudo levam em conta as especificidades nacionais, a fim de recomendar ações não apenas idealmente almejadas, mas sobretudo estruturalmente viáveis. As recomendações também se baseiam nas demandas mais urgentes do tema de refúgio no Brasil formuladas em consulta do ACNUR. O modelo de descrição dos projetos e das políticas e de elaboração de recomendações segue a estrutura do relatório *Visões do Contexto Migratório no Brasil*.

No ensejo de tramitação final da aprovação da nova lei de migração, o presente projeto reforça a importância de buscar não apenas uma legislação protetiva e baseada em direitos, mas também os meios concretos de implementar políticas nesse sentido. Na questão de refúgio, o Brasil é

considerado um modelo internacional em termos normativos, contando com uma das leis que mais concede direitos e proteção no mundo. Portanto, é positivo que a nova lei de migração busque complementar o modelo normativo de governança migratória atualizando-o conforme o quadro geral mais bem desenvolvido que já rege a temática do refúgio.

Ao incentivar a concessão de vistos humanitários, a promoção de uma nova anistia e a criação de outros canais migratórios, a nova lei de migração pode desobstruir usos excessivos e infundados do refúgio. Espera-se também que ela reforce o perfil humanizado existente na lei modelo de refúgio brasileira.

O desafio atual, portanto, se coloca não tanto em termos legais, mas sim operacionais. Nesse sentido, este relatório propõe meios de aprimorar a implementação de políticas de matriz protetiva e inclusiva no Brasil. Algumas políticas internacionais descritas aqui foram implementadas por países que, embora tenham legislações menos avançadas e protetivas que a brasileira, conseguiram alcançar bons resultados que podem inspirar a política pública no Brasil, cuja arquitetura normativa é mais conducente.

Ao indicar casos exitosos de políticas públicas, seria possível mencionar iniciativas em diversas esferas – acolhimento inicial, educação, saúde, integração cultural etc. O projeto enfocou a dimensão de desenvolvimento e inserção laboral, visto que estudos recentes já produziram propostas nas áreas de assistência básica (ACNUR, 2015a, 2017; FGV, 2015; MJ, 2015; UE, 2016). Além disso, as prioridades apresentadas pelo governo federal e por outros atores escutados foram direcionadas para a dimensão laboral. Os programas e as políticas selecionados, portanto, enfocam a empregabilidade e as contribuições do refugiado para o desenvolvimento local. As boas práticas analisadas consideram uma fase posterior àquela de assistência básica logo após a chegada no Brasil, isto é, a inserção laboral depois que tais necessidades primordiais foram supridas.

1. O contexto brasileiro na questão do refúgio e as demandas por políticas

Os países latino-americanos têm se destacado no compromisso com a proteção de refugiados, desde legislações bastante protetivas até acordos regionais de cooperação (Lafer, 2011). A iniciativa de maior amplitude nos anos recentes consiste no Plano de Ação do Brasil, adotado em dezembro de 2014 para reforçar a proteção internacional e buscar soluções duradouras para as necessidades dos refugiados na região (ACNUR, 2014b).

Um dos principais marcos na temática se deu em 1984, com a Declaração de Cartagena, reforçando os princípios da Convenção 1951 e incorporando à proteção novos conceitos de refugiados, incluindo indivíduos deslocados por ameaças à sua vida, segurança ou liberdade por motivos de violência generalizada, agressão estrangeira ou conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou perturbações da ordem pública (Demant, 2009).

A América Latina também tem a tradição de ratificar prontamente os tratados internacionais sobre refúgio, como feito com o Estatuto de Refugiado de 1961 e o seu posterior Protocolo de 1967 (Moreira, 2005). Durante a instabilidade política dos governos militares da região, os países latino-americanos reconheceram constitucionalmente o direito a asilo político. Diante das perseguições políticas do período, os países reconheceram a necessidade de asilo diplomático (com a Convenção de Montevideu de 1989), instrumento que não é reconhecido em diversas regiões do mundo (Franco, 2003). Durante o regime militar, o Brasil estagnou suas políticas de acolhida

mais diretamente, em especial devido ao fechamento de fronteiras e ao avanço da abordagem de segurança nacional. Apesar de o Estatuto do Estrangeiro do período militar (vigente até os tempos atuais em que se vota a nova lei de migração) apresentar uma orientação de segurança nacional pouco alinhada com o direito internacional dos direitos humanos, a lei de refúgio brasileira, de 1997, se mostra muito protetiva e vige em consonância técnica e jurídica com a Convenção de 1951.

A Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997, implementou a Convenção de 1951, instituindo os procedimentos para a definição e o tratamento do refúgio. Também nesse momento o governo brasileiro sancionou a criação do CONARE, responsável por analisar as solicitações e declarar o reconhecimento da condição de refúgio, bem como coordenar as ações de proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados. A lei brasileira, reconhecida desde então como uma das mais avançadas no tema, serviu de modelo para outros países latino-americanos.

No cenário atual, o Brasil continua um país modelo na acolhida de refugiados, sobretudo na dimensão legislativa, seguindo com tal lei de refúgio reconhecida como uma das mais protetivas do mundo. O país abriga hoje mais de 9.700 refugiados, tendo recebido mais de 28 mil solicitações apenas em 2015, e mapeado mais de 26 mil casos passíveis de solicitação – sendo os principais países de origem Síria (2.622 refugiados), Colômbia (1.299), República Democrática do Congo (1.264) e Angola (1.105) (ACNUR, 2017). Nos últimos seis anos, as solicitações aumentaram cerca de 3.000%, tendo sido julgadas unicamente pelo CONARE, e recebido assistências externas do ACNUR e de suas nove ONGs parceiras em cinco estados brasileiros (ACNUR, 2017).

No ensejo do Plano de Ação do Brasil de 2014, o governo brasileiro tem liderado os esforços de proteção e inclusão de refugiados no Cone Sul – expandindo vistos humanitários para sírios (mais de 7 mil vistos desde 2013) e garantindo gratuidade e estendendo a validade de uma série de documentos (ACNUR, 2017). Entre as ações de sucesso do Plano de Ação, destaca-se o programa Asilo de Qualidade (Quality Assurance Initiative – QAI), que busca aprimorar os procedimentos de elegibilidade, capacitar as autoridades envolvidas e otimizar a gestão de procedimentos. As principais estratégias desenvolvidas nesse programa são: redução da quantidade de casos pendentes; implementação de recursos temporários para gerir as novas solicitações de refúgio; e atenção às demandas de proteção internacional para as migrações mistas. No bojo desse trabalho, já foram aprovadas pelo CONARE resoluções em temas cruciais, como autorização de viagem para refugiados e solicitantes de refúgio, referências para a reunificação familiar e documentação necessária para solicitações.

Ademais, a proteção internacional se destaca no Brasil por seu sistema de fronteiras solidárias. Nesse ponto, as agências do Sistema ONU têm reforçado parcerias com os atores-chave locais – governos, DPU, MPF, ONGs e academia. Também tem sido priorizado o monitoramento dos principais pontos de fronteira: 1. fronteira Brasil-Venezuela, com o crescente fluxo misto de venezuelanos em Roraima, onde quase 2 mil solicitaram refúgio apenas em novembro de 2016, e cerca de 3.600 aguardam indocumentados para formalizar suas solicitações de refúgio; 2. tríplice fronteira Brasil-Paraguai-Argentina, com avaliação da circulação de solicitantes na área; e 3. principais entradas aéreas e marítimas, com monitoramento do Aeroporto Internacional de Guarulhos em parceria com MPF, e do Porto do Rio de Janeiro com o Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes (ACNUR, 2017).

Nos últimos anos, boas práticas brasileiras se destacaram especialmente no município de São Paulo, que recebe sozinho mais solicitantes de refúgio do que a soma de todas as capitais da América Latina, exceto Quito (ACNUR, 2017). Em resposta a esse fluxo, a Prefeitura de São Paulo

criou, em 2013, o primeiro órgão municipal do Brasil para fomentar políticas públicas inclusivas a migrantes e refugiados – a Coordenação Municipal de Políticas Públicas para Migrantes. Diversas iniciativas da coordenação foram consideradas boas práticas a nível internacional, como a Política Municipal para Migrantes (Lei n. 16.478/16), o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), a Cartilha sobre Acesso a Direitos e a participação de migrantes e refugiados no Conselho Participativo Municipal.

Apesar da legislação modelo bastante protetiva, programas específicos para refugiados ainda não se consolidaram como política pública nacional e de longo prazo, sendo articulados em poucas cidades e principalmente por entidades humanitárias e coletivos civis. Um dos principais desafios da implementação do Plano de Ação do Brasil, segundo o ACNUR e o CONARE, é a realização de soluções sustentáveis, complementares e duradouras na temática. Essas entidades reforçam que, apesar do esforço do governo brasileiro em aprimorar questões socioeconômicas relacionadas aos refugiados, ainda é preciso reforçar o compromisso do Estado com reassentamento e integração local (ACNUR, 2017).

A presente parte deste estudo da OIM pretende indicar iniciativas exitosas que poderiam trazer *insights* frutíferos para políticas públicas mais duradouras no Brasil, além de apontar ações positivas já desenvolvidas no território brasileiro que poderiam ser ampliadas.

2. Articulação administrativa para a acolhida de refugiados

Entre as necessidades e urgências apontadas nas reuniões com a Secretaria Nacional de Justiça e o ACNUR, foi identificada como demanda recorrente a articulação dos níveis de governo e da administração na integração do refugiado. Múltiplos atores ouvidos na primeira fase do projeto ressaltam a importância de sintonizar as instâncias governamentais para que definam mais claramente as responsabilidades das autoridades municipais, estaduais e federais (vide a parte I do relatório *Visões do Contexto Migratório no Brasil*). Igualmente importante seria definir em quais aspectos essas autoridades devem atuar conjuntamente para otimizar o deslocamento e a integração do refugiado, em canais de comunicação mais constantes e diretos. Nesse sentido, foram selecionadas duas práticas exitosas – Plan Ecuador e Reassentamento Sueco – que podem inspirar a gestão pública brasileira para ações de aprimoramento a articulação administrativa, especialmente a federativa, na questão de refúgio.

Para além da pauta federativa, na estrutura já existente na gestão pública federal do Brasil, cada ministério pode ser encorajado a integrar a temática de refugiados em sua agenda. Como alternativa para aprimorar a articulação na área, alguns atores escutados mencionaram a criação de uma agência para coordenar as ações referentes à migração entre as instâncias do governo. No caso da temática de refúgio, em distinção com a migração em geral, uma nova estrutura parece desnecessária, vez que o CONARE já centraliza esforços e poderia, se reforçado, ampliar e aprofundar sua atuação, em parceria com as demais agências de governança migratória.



2.1 Primeira boa prática: Plan Ecuador

O Plan Ecuador articula instâncias governamentais para otimizar a assistência a migrantes que chegam ao território em situação de vulnerabilidade, com uma perspectiva protetiva e solidária.



2.1.1 Informações da política

O Equador é o país que mais tem recebido refugiados na América Latina e que já conta com a maior população refugiada da região: mais de 60 mil pessoas com tal *status* reconhecido, em sua maioria colombianos deslocados em razão dos conflitos relacionados às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, as FARC (MRECI, 2008). A cada mês, mais de 400 colombianos cruzam a fronteira em média, e desde 1989 o governo já analisou mais de 233 mil pedidos de refúgio. O Plan Ecuador foi lançado em 2007, inicialmente enfocando as relações de proteção em tal fronteira, mas concebendo a questão do refúgio mais geral e planejando ações para o país como um todo.

O plano parte de uma concepção de relações internacionais equitativa e solidária, e de uma política de segurança baseada na proteção da população e dos patrimônios locais, com um monitoramento do território focado em proteger os grupos vulneráveis. Essa perspectiva concebe a segurança como resultado da construção de paz e desenvolvimento social. Assim, todas as ações do plano são orientadas com um enfoque preventivo e um esforço multissetorial, visto que os deslocamentos muitas vezes são consequências de problemas sociais complexos (pobreza, exclusão, violência etc.).

O Plan Ecuador é composto por seis programas principais: 1. identificação de elegíveis ao *status* de refúgio e divulgação do procedimento para sua solicitação; 2. garantia de direitos e regularização; 3. registro ampliado dos refugiados e solicitantes; 4. promoção dos direitos e inclusão dos refugiados; 5. desenvolvimento institucional para processamento de solicitações; e 6. políticas públicas para inserção social de refugiados (MRECI, 2008). A ordem dos programas é colocada apenas como forma de organização das iniciativas, não simbolizando uma cronologia de aplicação, já que muitos foram implementados paralelamente.

No primeiro programa, o ACNUR, a pedido do governo equatoriano, solicitou ao Centro de Estudos de População e Desenvolvimento Social (CEPAR) uma pesquisa para conhecer a magnitude do quadro de cidadãos colombianos com necessidade de refúgio na fronteira norte do Equador. O estudo, realizado em 2007, identificou quase 85 mil migrantes colombianos na área, dos quais 70% declaravam necessitar de proteção internacional relacionada à violação de direitos humanos sofridas na Colômbia (MRECI, 2008). A pesquisa mapeou diretamente os números de pessoas recebidos por cada estado e nas principais cidades de fluxo, traçando ainda o perfil da população. Foram coletados dados de gênero, idade, etnia, escolaridade, necessidade de refúgio e localização no território equatoriano. Com essa caracterização detalhada, pôde-se conhecer a fundo os perfis mais recebidos a fim de oferecer um atendimento adaptado.

O segundo programa, de garantia de direitos e regularização, fez do Equador um ator pioneiro e modelo regional na implementação dos compromissos da Declaração e Plano de Ação do México em 2004, marco assumido por quase todos os países da América Latina e Caribe (MRECI, 2008). Um modelo misto foi adotado pelo governo do Equador para os procedimentos de reconhecimento da condição de refugiado: um registro das pessoas com necessidade de proteção que não haviam sido reconhecidas (liderado por órgãos públicos nacionais ligados à justiça e segurança em parceria com entidades de pesquisa); o aprimoramento do sistema vigente de entrevistas individuais (guiado pelos órgãos de justiça locais e nacionais); e a identificação de potenciais fluxos massivos de refugiados e de mecanismos para preparar uma acolhida em grande escala (liderada por órgãos públicos de planejamento e desenvolvimento). Tais ações exigiram uma articulação bastante efetiva entre as instâncias de governo.

Para aprimorar a regularização da situação dessas pessoas, o programa 2 tornou o requerimento de asilo menos burocrático, mais ágil e com formatos mais adaptados aos perfis de vulnerabilidade de muitos indivíduos com necessidade de proteção. O processo contava ainda com campanhas de capacitação – de um lado, acerca de direito humanitário para os funcionários envolvidos nos procedimentos e, de outro, sobre direitos, deveres e garantia de acesso a serviços públicos, para as populações com necessidade de proteção.

Já o programa 3, de registro ampliado, reformulou o sistema de mapeamento de casos de necessidade de proteção. A ação é aplicada especialmente em contextos com informações suficientes sobre a situação do migrante no país de origem, que permitem presumir causas do deslocamento e suas necessidades de proteção. Para tanto, parte desse programa consistiu em reformular os questionários de solicitação de refúgio a fim de torná-los mais objetivos e claros, incluindo questões mais diretas sobre as zonas geográficas de origem e passagem, bem como a origem étnica.

No projeto 4, de promoção de direitos e inclusão de refugiados, a maioria das iniciativas se deram no âmbito legislativo a fim de aprofundar a abordagem de direitos humanos das leis nacionais e locais referentes a refúgio. Já no campo de políticas públicas, foram reforçadas as campanhas de conscientização do projeto 2 sobre os direitos e deveres dos refugiados para funcionários que atuam na área – dos setores público e privado e da sociedade civil. Paralelamente, fortaleceram-se as capacitações para os próprios solicitantes e refugiados sobre as garantias legais de que podem gozar no Equador, bem como as obrigações esperadas na sociedade de acolhida.

O programa 5 foca o fortalecimento da principal instituição de refúgio do governo equatoriano – a Direção Geral de Refugiados (DGR), que faz parte do Ministério de Relações Exteriores, Comércio e Integração (MRECI). O governo nacional direcionou investimentos à DGR a fim de aprimorar sua estrutura de materiais, recursos humanos e logística. Dotar o órgão central de refúgio de maior investimento e estrutura se mostrou fundamental para permitir a execução dos demais programas, visto que ampliou as ações do DGR para alcançar objetivos mais concretos e de maior escala.

Além desses esforços de acolhida emergencial no momento da chegada, o Equador conta com ações exitosas para as fases posteriores de adaptação e inclusão social dos refugiados já assentados. As bases para implementação de tais ações foram fundamentadas no programa 6, que buscava reforçar, na esfera normativa, a prioridade da criação de políticas públicas de longo prazo para inclusão de refugiados de maneira estruturada e protetiva.

Desde o marco do Plan Ecuador, em 2007, diversas políticas foram criadas nesta direção, destacando-se o Modelo Graduación, desenvolvido pelo governo equatoriano em parceria com o ACNUR e a ONG internacional de proteção a refugiados HIAS. Por se tratar de uma ação em larga escala, envolvendo diversas esferas de gestão, o Modelo Graduación também requer forte articulação entre os níveis de governo. A iniciativa visa oferecer meios de vida dignos e sustentáveis para famílias refugiadas em extrema vulnerabilidade. Para tanto, oferece aos lares um acompanhamento contínuo durante um ano e meio nas áreas de empoderamento financeiro e de acesso a serviços básicos de saúde e educação, com apoio da Comissão Europeia – Departamento de Ajuda Humanitária e Proteção Civil (ACNUR, 2016c).

Os assistentes sociais acompanham as famílias durante tal período para que gradualmente aprimorem seus meios de subsistência, sua alimentação e seus cuidados de saúde, além de motivarem a criação de redes de contato para maior integração na sociedade equatoriana (ACNUR, 2016c). Uma vez por semana, os assistentes visitam os lares para transmitir habilidades de auto-

nomia financeira, apontando possibilidades de incremento de renda (por pequenos negócios ou venda de artigos fabricados na casa). Os profissionais também auxiliam na abertura de contas bancárias – uma demanda recorrente na escuta do presente estudo da OIM aos atores relevantes do refúgio no Brasil. O acesso à bancarização é apontado como um meio crucial para que o refugiado possa planejar sua estabilidade e estar mais preparado para imprevistos, além de ser necessário para a contratação formal e transferência de salários por potenciais empregadores. O Modelo Graduación apoia cerca de 1.500 lares por ano e tem registrado êxito dos refugiados atendidos na manutenção de uma vida mais sustentável e autônoma (ACNUR, 2016c).

2.1.2 Justificativa da escolha

Além de ser destacado como modelo exitoso pelo ACNUR internacional, o Plan Ecuador foi escolhido pela importância da articulação dos níveis de governo em sua execução. Atribuindo tarefas de assistência a diferentes instâncias governamentais e cobrando seu cumprimento constante, o Plan Ecuador é bem-sucedido na coordenação de atividades e no intercâmbio de informações em todo o território. Também se destaca sua comunicação e parceria com organizações internacionais e ONGs locais, a fim de compartilhar informações e experiências. Desse modo, o plano se mostrou um exemplo que poderia inspirar a gestão pública brasileira no eixo temático de articulação federativa.

Para que tal articulação funcionasse, um passo fundamental foi o fortalecimento da DGR, que foi dotada de maior estrutura para alcançar as metas de larga escala assumidas no plano. O governo nacional do Equador forneceu os recursos humanos, materiais e logísticos necessários, comprometendo-se a cobrir, já nos primeiros dois anos, no mínimo a metade desses custos (MRECI, 2008).

Outra medida importante se deu na atribuição de tarefas e lotação de funcionários para apoiar o DGR. O governo equatoriano escalou trinta funcionários do Serviço Exterior para participar das ações da DGR, assinando ainda um compromisso de garantir quantidade e estabilidade mínimas de funcionários para o órgão, além de recursos razoáveis para manter a continuidade de seus trabalhos (MRECI, 2008). Especial atenção foi dada ao aprimoramento do sistema de informações, a fim de manter eficiente a organização dos dados sobre os solicitantes e refugiados – não apenas seu perfil, mas também o *status* de sua documentação.

Todos os esforços contaram com amplo apoio de organizações da sociedade civil, já que o Ministério das Relações Exteriores, líder do processo, tinha limitações estruturais para agir sozinho em todas as frentes de ação e na grande amplitude do terreno. Essa coordenação interinstitucional com entidades civis também exigiu forte articulação dos órgãos de governo com as instituições de sua região, cooptando-as a participar das atividades de mapeamento e pesquisa, compartilhar dados relevantes, aplicar questionários e divulgar as atividades entre os solicitantes e refugiados, entre outras ações.

A articulação de instâncias governamentais pode ser intensificada de diferentes maneiras – tanto pela criação de um órgão específico para implementar um plano nacional articulado quanto pela atribuição dessa função a um organismo já existente no quadro da gestão pública, ou ainda pela criação de um grupo de trabalho com diferentes entidades públicas. No caso equatoriano, a terceira via foi implementada com êxito, com um grupo de trabalho formado por Secretaria Nacional do Migrante, Agência Equatoriana de Cooperação Internacional, MRECI, Ministério de Segurança Interna e Externa, Ministério de Governo e Ministério da Justiça, com coordenação da DGR por um acordo interministerial.

Esse grupo promotor também tem como mandato definir a articulação com os governos estaduais e municipais, tanto na fronteira enfocada quanto nas demais regiões do país. Grande esforço é aplicado pelo grupo para fortalecer a complementaridade entre Estado, sociedade civil e organizações internacionais, a fim de que os três entes estejam envolvidos na assessoria jurídica e assistência prática das pessoas com necessidade de proteção, além da difusão de boas práticas equatorianas no tema.

Outro destaque que justifica a escolha do Plan Ecuador é seu programa Fronteiras Solidárias, que busca auxiliar as comunidades receptoras e os refugiados reconhecidos em situação de vulnerabilidade, especialmente mulheres, jovens, populações indígenas e afro-americanas nas zonas fronteiriças (MRECI, 2008). O programa promove ações para fomentar a convivência pacífica da comunidade receptora com os refugiados acolhidos, além de integração socioeconômica por meio de acesso a microcrédito e a atividades para geração de renda. Todas essas iniciativas são promovidas com a participação das instâncias de governo articuladas no grupo promotor.



2.2 Segunda boa prática: Política de Reassentamento de Refugiados

A política de reassentamento da Suécia se destaca por sua longa trajetória, seus índices bastante altos – alcançando quase dois mil reassentamentos por ano durante a última década – e sua eficiência na tramitação das solicitações de refúgio, que costuma ser concluída em menos de um mês (European Resettlement Network, 2014).



2.2.1 Informações da política

O governo sueco desenvolve políticas de reassentamento de refugiados desde os anos 1980, tendo iniciado esse ciclo com um programa, em 1985, de diversificação dos destinos desses migrantes para cidades com oportunidades de emprego adequadas (Konle-Seidl; IAB; Bolits, 2016). Com o crescimento dos fluxos no final da década de 1980, o critério inicial relacionado ao mercado de trabalho foi gradualmente substituído por critérios de habitação, o que trouxe resultados negativos entre os refugiados participantes do programa – como salários 25% menores que o dos refugiados não participantes e 40% mais dependência de fundos de assistência social se comparados a estes (Edin; Fredriksson; Aslund, 2004).

Em meados dos anos 1990, a política passou a ser regulada por acordos entre as gestões municipais e nacional, em um sistema que informava os recém-chegados sobre oportunidades de trabalho no momento em que recebiam o visto de residência nas secretarias de assistência social e emprego (European Commission, 2016). Os funcionários públicos deste setor facilitavam o deslocamento de refugiados para regiões correspondentes a seu perfil caso o refugiado assim desejasse (OECD, 2014).

O governo da Suécia tem modificado novamente esta política devido ao recente aumento dos fluxos migratórios, aprovando uma lei nacional que obriga os municípios a reassentar imigrantes com *status* de refúgio reconhecido durante os primeiros meses, até que o governo consiga viabilizar um encaminhamento mais planejado para áreas adequadas (Konle-Seidl; IAB; Bolits, 2016). A lei não torna o encaminhamento compulsório, mantendo a liberdade do refugiado de encontrar um local por sua conta e definir os rumos de seu reassentamento individualmente. Os refugiados que optam por recusar o destino sugerido não são prejudicados, sendo mantido seu acesso a todos os serviços públicos, cursos de sueco e auxílio-moradia nos primeiros meses em caso de insuficiência de recursos.

Os planos levam em conta as condições do mercado de trabalho do município e o tamanho da população local, bem como a quantidade de imigrantes recém-chegados e refugiados já residentes na área (European Commission, 2016). A participação de cada município no acolhimento de refugiados é voluntária. Os municípios participantes recebem, ao longo de dois anos, um subsídio mensal para auxiliar na manutenção dos indivíduos acolhidos. Em troca, comprometem-se a oferecer uma mínima estrutura de cursos de sueco gratuitos, centros de apoio a refugiados e campanhas de conscientização e sensibilização da população local (European Resettlement Network, 2014).

2.2.2 Justificativa da escolha

A Política de Reassentamento da Suécia foi escolhida principalmente porque enfatiza a articulação entre os níveis de governo, uma demanda ressaltada na escuta do presente projeto. Tal política demonstrou êxito nessa articulação, conectando as administrações municipais entre si e com a instância nacional, a fim de que o processo de reassentamento fosse operado conjuntamente.

Na fase de seleção dos participantes, a política sueca conta com um centro governamental para selecionar os casos, que reúne as informações sobre os perfis dos imigrantes que tiveram seu pedido de refúgio aceito. Informações adicionais e mais detalhadas sobre tais refugiados são coletadas durante o programa de orientação cultural oferecido por tal centro, do qual participam representantes das gestões municipais, que já se familiarizam com o público em questão. Esse centro envia então os dados pertinentes para as secretarias de integração municipais sob total sigilo, ressaltando eventuais necessidades especiais e casos emergenciais (European Resettlement Network, 2014).

Durante a fase de recepção, tal articulação entre os níveis de governo também se mostra bastante organizada. Os participantes são recebidos por representantes municipais e acompanhados até suas residências. Do total de 290 municípios suecos, 150 recebem refugiados, reassentados pelo programa ou instalados por conta própria (European Resettlement Network, 2014). O número de refugiados acolhido por cada município é baseado em quotas estabelecidas por um sistema de distribuição entre os condados, operado por uma cooperação entre o Conselho Sueco de Migração e o Serviço Sueco de Emprego com os Conselhos Administrativos dos Condados.

O Conselho Sueco de Migração é responsável por negociar o encaminhamento de refugiados reassentados, enquanto o Serviço Sueco de Emprego negocia a colocação de outros refugiados. Já os Conselhos Administrativos dos Condados operam os acordos com as gestões municipais, para definir os números de refugiados que cada município receberá (Konle-Seidl; IAB; Bolits, 2016). Nesse processo, o Conselho Sueco de Migração tenta garantir que os refugiados sejam prioritariamente encaminhados para perto de parentes já residentes na Suécia. Os refugiados podem se mudar para um município diferente em qualquer momento, mas, nestes casos, devem encontrar sua própria moradia.

Nos últimos anos, a Suécia registrou forte aumento do número de solicitantes de refúgio, que ultrapassou a disponibilidade de habitação social. Assim, muitos municípios não estão conseguindo oferecer alojamento público a diversos reassentados. Isso tem aumentado a quantidade de refugiados reassentados em áreas mais remotas ao norte do país, onde a habitação social está disponível mais prontamente (European Commission, 2016).

Tal aspecto de distribuição geográfica também foi um critério para escolher o programa sueco para o presente estudo. No Brasil, as grandes capitais muitas vezes não absorvem boa parte da mão de obra migrante com a devida proteção legal e condição digna (Baeninger, 2012), e esses profissionais poderiam ser contratados em locais com maior demanda do perfil em questão.

Para tanto, a mencionada articulação dos níveis de governo se mostra crucial, a fim de que as prefeituras e os governos comuniquem periodicamente suas principais demandas de mercado e os tipos de profissionais mais requisitados, bem como as ofertas de mão de obra que têm se apresentado em suas localidades.

Desse modo, é possível alcançar combinações mais equilibradas entre as demandas e ofertas profissionais no território brasileiro, tornando o refugiado uma figura importante neste processo, sempre respeitando sua escolha e autonomia. Uma política inclusiva neste sentido também pode evitar que refugiados acabem em condições de subemprego e marginalização nas grandes cidades, já que eles serão encaminhados para ocupações formais, com a devida proteção legal.

Outro diferencial que motivou a escolha desta iniciativa é sua alta capacidade de responder a emergências, o que também está relacionado à eficiência na articulação entre órgãos. Em 2011, 2012 e 2013, a Suécia foi o primeiro país a responder à solicitação do ACNUR de criar quotas adicionais de refúgio, abrindo cerca de 250 vagas para solicitação e concluindo o reassentamento de todos esses refugiados ainda no primeiro semestre daqueles anos (European Resettlement Network, 2014). Essa capacidade de responder a emergências se mostrou crucial no Brasil nos casos recentes de vistos facilitados para haitianos desde 2012, bem como no aumento do influxo de fronteiriços venezuelanos do último ano. Fundamental neste aspecto é garantir uma resposta não apenas rápida a esses grandes fluxos inesperados, mas devidamente organizada e planejada, a fim de que se mostre sustentável e estruturada.



2.3 Recomendações de política pública: articulação administrativa

Uma ação para maior articulação dos níveis de governo no tratamento do refúgio poderia ser coordenada pelo CONARE, estabelecendo meios pelos quais diferentes instâncias de governo poderiam colaborar no tratamento do grande fluxo de solicitações que tem abarrotado tal comitê. Neste estudo, representantes do CONARE e do ACNUR apontaram a dificuldade em lidar com um excesso de solicitações claramente não elegíveis para a categoria de refúgio. Recomenda-se que as instâncias locais, como secretarias municipais e centros de acolhida, reforcem seu aconselhamento aos potenciais solicitantes, alertando para os critérios de ilegitimidade e as probabilidades de indeferimento. Conforme o artigo 7º da Lei n. 9.474/97, todo estrangeiro tem direito a solicitar a proteção como refugiado no Brasil, portanto, cabe às instituições apenas informar e alertar, mas não impedir que um migrante faça a solicitação. A combinação dessa estratégia com a ampliação dos canais para migração segura, ordenada e regular ofertados pela nova lei de migrações pode produzir resultados efetivos, evitando, por exemplo, que o migrante humanitário equivocadamente identifique no pedido de refúgio sua alternativa de regularização no país.

No sistema brasileiro hoje, o refúgio é muitas vezes o único meio de regularização para migrantes que chegam ao Brasil sem visto de permanência (Lacerda; Gama, 2016). Como podem ficar regularizados no país enquanto aguardam a tramitação de seu pedido de refúgio, muitos migrantes recorrem a esse meio para não caírem em situação irregular, mesmo cientes de que não se encaixam nos requisitos formais de refugiado previstos na Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 (ONU, 1951).

Assim, a abertura de canais de migração regular tende a fortalecer o instituto do refúgio, facilitando que o CONARE atue de forma mais detida em outros temas ligados às políticas públicas concretas (indo além da avaliação de solicitações de refúgio). Seguindo algumas etapas adotadas no modelo sueco, o CONARE poderia convocar municípios a abrigar determinadas quotas de

refugiados, oferecendo auxílios financeiros para instalação e integração durante pelo menos os primeiros meses na nova cidade de acolhida. Esse reassentamento nacional, que poderia ser realizado em parceria com o MDS, o Sistema Nacional de Emprego e as agências do sistema ONU, como a OIM e o ACNUR, demandaria a ampliação do quadro de pessoal do órgão. Um departamento exclusivo para a inclusão laboral de refugiados também poderia ser criado no Sistema Nacional de Emprego a fim de fortalecer esse processo.

É importante destacar que, apesar de oferecer diversos exemplos exitosos, a política sueca analisada se trata de um programa de reassentamento clássico. Há uma negociação entre o país de origem e o de destino, em que este se compromete formalmente a arcar com a vinda de certo número de indivíduos em risco. Tal ação costuma exigir extrema organização e consegue abranger um grupo pequeno de indivíduos. O Brasil realizou recentemente iniciativas nessa direção, como o programa de reassentamento solidário de colombianos do ACNUR no Rio Grande do Sul (ACNUR, 2015c).

Este modelo é uma política oficial para um grupo específico, com a acolhida planejada e já acordada entre os países e as organizações internacionais do tema. Sendo assim, não se aplica exatamente para aqueles refugiados que chegam por conta própria, perfil mais comum no caso brasileiro, marcado pelas chegadas independentes e espontâneas, e não pela negociação bilateral ou internacional para reassentamento organizado.

Ademais, seria crucial que o CONARE fortalecesse sua comunicação direta com o Departamento de Migrações (DEMIG) e o CNIg, de um lado, e principalmente com os poderes públicos locais, de outro – a exemplo da política sueca indicada. Seria necessário estipular mais claramente as responsabilidades de diferentes níveis administrativos no país e monitorar o cumprimento das tarefas nas esferas responsáveis, assim como ilustrado pelas ações do Plan Ecuador.

As secretarias relacionadas dos governos estaduais e das prefeituras poderiam auxiliar mais no encaminhamento dos casos elegíveis à solicitação de refúgio para o CONARE, além de aconselhar os solicitantes sobre os critérios de refúgio e casos infundados – a fim de evitar o acúmulo de solicitações de refúgio inelegíveis para avaliação do comitê. Esse processo padronizaria e agilizaria procedimentos, bem como consolidaria a política pública oficial de refúgio.

É importante ressaltar que, quando inexistentes os fundamentos legais, o CONARE deve rejeitar os pedidos de refúgio, mas isso não significa que o indivíduo em questão não possa recorrer a alternativa migratória regular própria. Em episódios recentes, para não deixar os indivíduos cujos casos foram indeferidos sem proteção, o CONARE os remeteu para análise pelo CNIg.

Maior articulação federativa também é crucial para agir de maneira mais imediata e organizada perante crises migratórias inesperadas. Esses fluxos excepcionais costumam desafiar a gestão pública em diversos níveis, dos municípios que mais recebem os migrantes e solicitantes de refúgio àqueles aos quais tais pessoais mais se destinam. A comunicação das gestões estaduais e federal também precisa se tornar mais eficiente em tais crises, de maneira similar à coordenação de prefeituras e governos realizada no Plan Ecuador, de modo a identificar casos que se enquadram em refúgio e fazer o devido encaminhamento.

Em meio a fluxos massivos, recomenda-se especial escuta às demandas dos municípios fronteiriços sem recursos e estruturas próprias para a assistência inicial. Na ausência de uma autoridade migratória central, pode ser relevante fortalecer o CONARE para que coordene essa articulação, especialmente quando se tornar necessário o deslocamento de profissionais e especialistas para o terreno. Ações nessa direção já foram realizadas nos mais recentes fluxos de angolanos e haitianos para municípios com estrutura insuficiente, em que diversos atores governamentais

tiveram de prover assistência, como o Ministério da Saúde, que enviou reforços emergenciais para suprir as carências de atendimento dos locais de chegada. Para aprimorar essa resposta do poder público, é importante estabelecer um plano de ação para situações de emergência.

A acolhida desses fluxos de grande escala também exige maior preparo nos pontos de chegada, como mais postos de atendimento nas principais cidades fronteiriças da região Norte e nos grandes aeroportos. O Aeroporto de Guarulhos, por exemplo, foi referido por múltiplos atores sociais ouvidos pelo projeto. Recomenda-se que esses postos sejam ocupados por profissionais especializados em migração e refúgio, além de devidamente treinados para um atendimento humanizado dos recém-chegados.

Outra iniciativa importante é a implementação de um sistema de verificação presencial para confirmar que o refugiado ainda se encontra no Brasil, visto que alguns deles deixam o país antes de ter seus casos apreciados pelo comitê. Assim, seriam interrompidas as análises de casos de desistência, desbloqueando o fluxo de processamentos. Ainda visando à otimização do processamento, é recomendável a adoção de um sistema de marcação prioritária (*red flag*) para casos de maior urgência, a fim de que sejam tratados com prioridade e mais agilidade.

Também relevante é a produção de mais análises do perfil socioeconômico dos refugiados em cada região, como realizado pelo Plan Ecuador. Para tanto, as secretarias estaduais e prefeituras dos municípios que recebem altos fluxos de migrantes em vulnerabilidade devem ser apoiadas no mapeamento de suas áreas e cobradas a compartilhar constantemente essas informações atualizadas. A exemplo do Plan Ecuador, os questionários referentes a tais migrantes devem conter não apenas dados pessoais de contato, mas também questões sobre origem étnica, *status* socioeconômico, motivos de deslocamento e até mesmo perguntas diretas sobre necessidades primordiais no momento. Dessa forma, as ações de assistência levariam em conta as demandas e especificidades de cada área, podendo adaptar sua atuação.

Essa comunicação eficaz para a assistência mais básica é um dos pilares da articulação federativa almejada. Ações para essa primeira acolhida são a maior parte dos esforços do Plan Ecuador, enquanto o Reassentamento Sueco enfatiza uma etapa posterior de inclusão social e no mercado de trabalho.

O programa sueco realiza não apenas o reassentamento do país de origem ao refúgio na Suécia, mas também a fase posterior de realocação dentro do próprio território sueco, de acordo com as expectativas do refugiado e as demandas das regiões. Para implementar realocações internas nessa direção, é crucial ressaltar que não se trata de simplesmente fomentar a saída das grandes cidades em direção a mercados menores, mas sim de respeitar as expectativas de cada refugiado de acordo com seus planos e direitos. Todos esses esforços de inserção social e laboral, no entanto, devem ser empreendidos depois que esta já tenha oferecido atenção básica aos recém-chegados, como no encaminhamento a moradia decente, acompanhamento de saúde pública e devida documentação para serviços primordiais.

Em todas as etapas da estruturação dessa articulação federativa, é crucial valorizar a importância de cada instância governamental e esfera regional para o êxito conjunto. Um plano nacional de integração local poderia estipular as responsabilidades dos níveis de governo. Uma mesa-redonda sobre integração local foi coordenada pelo ACNUR Brasil em 2015 em São Paulo, com diversos atores comunitários e governamentais. O evento contou com esforços de *advocacy* para uma política nacional de integração local, e o poder público se comprometeu a criar um grupo de trabalho para elaborar um documento com diretrizes aos governos federal, estaduais e municipais para a acolhida e inclusão de refugiados (ACNUR, 2017).

Um caso exitoso nesta direção pode ser encontrado no decreto da cidade de São Paulo que define as obrigações de cada secretaria referentes à migração. De maneira similar, uma lei federal que estipulasse essas responsabilidades poderia trazer maior comprometimento e estabilidade para que as instâncias governamentais seguissem executando suas funções a longo prazo, sem se fragilizar ou fragmentar com trocas de gestão.

QUADRO 16 – INICIATIVAS DE REFERÊNCIA E ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS PARA A MELHORIA DAS POLÍTICAS DE ARTICULAÇÃO ADMINISTRATIVA

Iniciativa de referência	Objetivo	Relevância no contexto brasileiro	Possível implementador no Brasil	Possível origem do financiamento no Brasil	Necessidade de regulamentação específica
Política de Reassentamento da Suécia	Otimizar a integração de refugiados em áreas de demandas de suas habilidades	Aprimorar a articulação entre órgãos e governo e níveis da federação na integração dos refugiados	CONARE; MDS; agências do Sistema ONU; ONGs parceiras	Alocação de atribuição e orçamento	Fortalecimento do CONARE
Plan Ecuador	Aprimorar a acolhida de refugiados e migrantes em vulnerabilidade, especialmente nas zonas de fronteira com fluxos maiores e de difícil monitoramento	Melhorar a articulação das instâncias governamentais para monitoramento das entradas, registro dos perfis, encaminhamentos adaptados e planejados, programação de integração posterior	CONARE; MDS; agências do Sistema ONU; ONGs parceiras	Alocação de atribuição e orçamento	***

3. Promoção de desenvolvimento local liderado por refugiados

Passamos então ao segundo ponto ressaltado por diversos atores-chave e destacado nas etapas de levantamento de expectativas do projeto, que consiste no fomento ao desenvolvimento local por meio de atividades de imigrantes e refugiados. O empreendedorismo liderado por refugiados, ao receberem o devido apoio em sua fase inicial, pode colaborar substancialmente com o desenvolvimento econômico e social. É importante ressaltar que muito da inclusão do refugiado pode ser alcançado por meio de seu empreendedorismo como autônomo, e não exclusiva e necessariamente pela via tradicional de vagas externas em empresas terceiras.

Avanços importantes nesse sentido foram alcançados por iniciativas brasileiras ligadas a migrantes em vulnerabilidade, como a Feira da Rua Coimbra, em São Paulo, tradicionalmente ocupada pela comunidade boliviana. A prefeitura realizou um projeto de renovação nos pequenos empreendimentos liderados por migrantes e na estrutura dos arredores, o que acabou incrementando o comércio local e aprimorando a segurança e mobilidade ali. Apesar de não se destinar diretamente a refugiados, a iniciativa beneficiou migrantes em situação vulnerável ao incrementar a estrutura em que trabalham, o que também aprimorou a acolhida pela comunidade local, que notou os benefícios na área. Assim, o projeto enfocou a atuação do migrante como motor de desenvolvimento, o que também pode ser aplicado a refugiados.

Durante a escuta social promovida por este projeto, descrita na parte I do relatório *Visões do Contexto Migratório no Brasil*, ficou clara a importância de combater o estigma de imigrantes e refugiados como exploradores dos serviços públicos ou concorrentes dos trabalhadores locais. Para reverter tal percepção, é necessário enfatizar o grande aporte que eles podem trazer em termos culturais e econômicos – não apenas como mão de obra escassa ou especializada, mas também como investidores e empreendedores, contribuindo para o desenvolvimento do Brasil.



3.1 Terceira boa prática: Connect Legal

A Connect Legal fomenta o empreendedorismo entre imigrantes e refugiados em Toronto (Canadá) oferecendo oficinas de educação jurídica e assistência jurídica gratuita a empresários migrantes de baixa renda.



3.1.1 Informações do projeto

Iniciada em 2010 pela advogada comercial canadense Marion Annau, a Connect Legal conecta o refugiado ou imigrante interessado a um advogado de sua rede que se enquadra no perfil de negócios pretendido (Cities of Migration, 2012). A fundadora propôs uma parceria inicial com o escritório de advocacia em que havia iniciado sua carreira, McCarthy Tétrault LLP, que aceitou ceder algumas horas de seus advogados para aconselhamento de imigrantes e refugiados (Cities of Migration, 2012). Outros escritórios logo seguiram a mesma direção. Primeiramente, os empreendedores são identificados para o programa pelos parceiros da Connect Legal em organizações comunitárias, ONGs e instituições para pequenas empresas. Uma vez que estas organizações pré-selecionam a ideia de negócio e avaliam sua viabilidade, o empreendedor aspirante se torna elegível às oficinas de direito comercial da Connect Legal.

Além das oficinas, o programa oferece atendimento personalizado em que cada advogado voluntário trabalha diretamente com o empreendedor refugiado ou imigrante para atender as necessidades legais de seu negócio, como elaboração e revisão de contratos, obtenção de licenças, negociação de acordos e noções de direitos autorais e patentes. Mais de 700 microempresários imigrantes e refugiados foram atendidos, dos quais grande parte registrou crescimento de seus negócios, podendo incrementar a renda geral da região e gerar novos empregos (OIT, 2016). O êxito da iniciativa foi reconhecido por prêmios como o Ontario Award for Leadership in Immigrant Employment e o Most Promising Immigrant Entrepreneur Award, do Royal Bank do Canadá, e ainda o Toronto Community Foundation's Vital Ideas Award 2012-2013 (Connect Legal, 2013).



3.1.2 Justificativa da escolha

A Connect Legal foi selecionada porque uma queixa indicada por atores ouvidos pelo projeto é o desconhecimento, por parte de muitos imigrantes, da legislação e dos requisitos para abertura e manutenção de micronegócios no Brasil. Muitos imigrantes e refugiados se tornam empreendedores devido a dificuldades para se encaixar no mercado de trabalho – seja pelo desconhecimento dos empregadores sobre os meios de empregar estrangeiros, seja por menor conhecimento do idioma, seja ainda pela espera na validação de sua qualificação educacional no novo país, ou pela menor familiaridade com o mercado local (Vilela; Noronha, 2012). Estudos da Statistics Canada em 2010 mostraram que, no Canadá, 33% dos trabalhadores imigrantes autônomos alegam ter entrado nesta modalidade devido à falta de oportunidades no mercado de trabalho, enquanto entre os autônomos não migrantes esse número era menor, em cerca de 20% (Cities of Migration, 2012).

Para além dos ganhos econômicos, fomentar o empreendedorismo de refugiados se mostra importante em termos sociais. De um lado, colabora para resgatar a confiança, motivação e dignidade de indivíduos que passaram por graves perdas e traumas. De outro, incita na comunidade de acolhida uma imagem positiva em relação a esses recém-chegados, enfatizando seu potencial promissor para o desenvolvimento local. Esse processo gera uma empatia que pode colaborar na posterior inserção social do refugiado.

Nesse sentido, outro motivo da escolha dessa iniciativa é seu esforço de sensibilização de atores do mercado de trabalho sobre a questão dos refugiados. Apesar de o enfoque ser a capacitação de refugiados para o empreendedorismo, a Connect Legal também divulga materiais de valorização dos trabalhadores refugiados, conscientizando colegas de trabalho, empregadores e possíveis parceiros de empreendedorismo a entender melhor a condição jurídica dos refugiados, bem como sua contribuição positiva para o ambiente de trabalho e a comunidade como um todo.



3.2 Quarta boa prática: Acolhida de Riace

A prefeitura de Riace reativou a economia local do vilarejo por meio da atração de imigrantes e refugiados em um programa de acomodação e recolocação laboral.



3.2.1 Informações do projeto

A vila medieval de Riace, na costa sul da Itália, via até o final dos anos 90 sua economia local ruir, e seus habitantes migrarem em peso para as cidades ricas do norte do país – com grande parte das casas abandonadas e com a única escola prestes a fechar (Elia, 2013). Até que, a partir de 1998, a prefeitura iniciou um programa para oferecer apartamentos abandonados e cursos de treinamento para refugiados interessados, que têm reconstruído sua população e economia. Cerca de 450 refugiados de 20 países vivem hoje no vilarejo, o que corresponde a ¼ de sua população (BBC, 2016).

Inicialmente, algumas tensões e resistências emergiram dos habitantes, mas o programa incluiu campanhas de conscientização e sensibilização que gradualmente transformaram a mentalidade dos locais (BBC, 2016). Além dessa conscientização, outra iniciativa para fomentar a inclusão foi o oferecimento de cursos de italiano para os refugiados recém-chegados, a fim de aprimorar suas relações sociais, econômicas e culturais. Com o crescimento do programa, o centro da vila foi renovado e recebeu obras artísticas que homenageiam a participação de migrantes e refugiados em Riace, valorizando sua contribuição. A escola também foi mantida, após ter seu quórum reforçado com a inserção de filhos desses migrantes. A população da vila, antes formada principalmente por idosos aposentados, hoje conta com mais pessoas em idade ativa (Elia, 2013).

Ademais, o governo italiano financiou a abertura de oficinas de artesanato onde muitos refugiados podem aprender um ofício e garantir uma renda mínima (Ambrosini, 2014). Nesse ponto, porém, o programa ainda enfrenta um desafio: boa parte dos trabalhos exercidos por refugiados em Riace é ligado a pequenos comércios, que têm renda oscilante e algumas vezes escassa, visto que a vila não conta com polos industriais ou comerciais de grande porte (Elia, 2013). Ainda assim, esses pequenos aportes já contribuíram para o reaquecimento da economia local, se comparado com as décadas anteriores, e a prefeitura planeja um programa de atração a investidores de novos setores produtivos (BBC, 2016).

Por essas transformações, a iniciativa de Riace recebeu prêmios internacionais, como o Prêmio Internacional da Paz de Dresden (BBC, 2016), e o gestor municipal responsável pelo programa foi

reconhecido pela revista *Fortune* como um dos 40 principais líderes do mundo (Fortune Magazine, 2016). Essa exposição divulgou o projeto para além da região, motivando iniciativas similares em outras vilas italianas.



3.2.2 Justificativa da escolha do projeto

A acolhida de Riace foi selecionada como inspiração para o presente estudo porque enfocou o fomento ao desenvolvimento por meio da participação de refugiados – uma das prioridades indicadas pelo governo federal. Essa iniciativa se destaca por demonstrar que até mesmo uma vila, com baixo orçamento e pequena estrutura, pode implementar um projeto de inclusão exitoso, desde que sua gestão se comprometa diretamente com tal tema.

Assim como Riace, municípios brasileiros pequenos podem atrair refugiados que se interessem em começar negócios ali, oferecendo incentivos e acomodações para sua instalação. Dada a diversidade dos refugiados no Brasil em termos étnicos, culturais, econômicos e sociais, suas expectativas e preferências de instalação naturalmente variam, incluindo destinos fora das grandes cidades.

Outro ponto de destaque dessa iniciativa é seu êxito em conscientizar a população local sobre as contribuições dos refugiados, a fim de combater potenciais reações xenofóbicas. Essa promoção da tolerância e a valorização da diversidade se mostram interessantes para o caso brasileiro, a fim de evitar que se fortaleçam aqui movimentos declaradamente xenofóbicos, como observado em diversos países europeus e nos Estados Unidos.



3.3 Recomendações para a implementação de política pública de promoção de desenvolvimento local liderado por refugiados

Para fomentar a participação do refugiado no desenvolvimento local, recomenda-se primeiramente um levantamento de refugiados que já sejam empreendedores ou que demonstrem tal interesse. Para tanto, podem ser firmadas parcerias com organizações de migrantes e refugiados e ONGs do setor. Esses parceiros identificariam os refugiados de sua rede com vocação empreendedora, e então pré-selecionariam as ideias de negócio que se mostrassem viáveis. Esses refugiados seriam então encaminhados para as oficinas de capacitação e a consultoria.

Em tal fase de capacitação, é recomendado que mais consultorias jurídicas sejam oferecidas por escritórios de advocacia privados e escritórios-modelo de universidades, ampliando ações já existentes em universidades como Mackenzie e USP e no escritório Mattos Filho, em São Paulo. Consultorias em empreendedorismo, gestão e finanças também poderiam ser oferecidas por entidades privadas e público-privadas, aumentando as ações ainda pontuais realizadas pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e Serviço Social do Comércio (Sesc), incluindo incubadoras de *startups* e empresas de investimento. O chamamento a esses entes privados pode ser feito pelas organizações civis que já atuam na temática.

Além de conhecimentos mínimos sobre legislação brasileira e gestão de negócios, o fomento ao empreendedorismo de refugiados necessita de boa formação em português, por isso as consultorias devem ser realizadas paralelamente aos cursos desse idioma. Cidades com grandes fluxos de refugiados, como São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro, já possuem uma rede considerável de cursos gratuitos, porém cidades menores e seus arredores ainda carecem de ofertas nesse aspecto.

À luz do caso exitoso da Connect Legal, recomenda-se ainda que ações para a inserção de refugiados ressaltem sua contribuição para o desenvolvimento local. Iniciativas nesse sentido devem contar com um esforço de conscientização do público nacional sobre as condições e os direitos dos refugiados no Brasil, a fim de romper estigmas e propiciar empatia. Uma ação nesse sentido pode colaborar para gerar ambientes mais acolhedores para os refugiados, não apenas no trabalho, mas em seu cotidiano geral.

Outra recomendação que se pode extrair da experiência da Connect Legal é oferecer um tratamento personalizado ao refugiado, a fim de que cada participante do programa sinta suas especificidades respeitadas. Desse modo, evita-se tratar o grupo como um todo homogêneo e passivo, resgatando sua diversidade interna e seu caráter ativo.

Iniciativas similares à canadense Connect Legal já vêm sendo desenvolvidas no Brasil, que é orientado também pela linha de assistência seguida pelo Canadá – de esforços conjuntos em modelo tripartite entre organizações internacionais, Estado e empresas. Iniciativas semelhantes à Connect Legal canadense se destacam no Brasil, como a assistência jurídica gratuita a refugiados e solicitantes oferecida por escritórios privados de advocacia (como Mattos Filho) e por escritórios-modelo de universidades (Mackenzie, UFRGS, USP, entre tantas), como já sinalizado. Além da consultoria jurídica, clínicas de universidades prestam atendimento psicológico voluntário a refugiados, por meio de parcerias como a do CRAI com a Faculdade de Psicologia da Universidade Presbiteriana Mackenzie, ou ainda das Cáritas de São Paulo e Rio de Janeiro com as clínicas de associações de psicologia das respectivas cidades.

Outro exemplo exitoso do engajamento de universidades públicas e privadas na causa dos direitos humanos é o Pacto Universitário pela Promoção do Respeito, da Diversidade e da Cultura de Paz e Direitos Humanos, do Ministério dos Direitos Humanos do governo federal, que vem promovendo parcerias com diversas universidades em todo o Brasil e poderia passar a incluir ações no tema do refúgio. No mesmo sentido, o ACNUR já mantém a Cátedra Sergio Vieira de Mello, que promove eventos, parcerias e divulgação da temática. Com 18 universidades conveniadas, a cátedra promoveu 60 cursos com cerca de 3 mil estudantes sobre temas de refúgio, mantendo dez grupos de pesquisa sobre o tema e um seminário anual reunindo os trabalhos. Além dessas ações de conscientização e estudos, cerca de 600 refugiados foram atendidos pelas instituições conveniadas, recebendo aulas de português, tratamentos médicos/dentais e consultoria jurídica.

É importante ressaltar que, em muitos casos, as consultorias oferecidas não devem se limitar ao campo jurídico, especialmente quando destinadas a refugiados que buscam auxílio para empreender. Para manter seus negócios, esses interessados enfrentarão desafios não apenas jurídicos, mas também referentes a gestão empresarial e diversidade cultural.

Outra estrutura aproveitável do Brasil no eixo de impacto do refugiado no desenvolvimento está em entidades como o Sebrae, que pode auxiliar no auxílio ao empreendedorismo liderado por refugiados. Para que qualquer iniciativa tenha êxito nesse campo, é crucial garantir a bancarização e o acesso a crédito pelos refugiados, para que possam contar com essa mínima estrutura antes de começar seus planos de empreendimento. Antes mesmo da inserção no mercado de trabalho, o direito financeiro se mostra crucial para a inclusão do refugiado, pois lhe permitirá a realização de outros direitos. Um exemplo exitoso nesse sentido é a recente liberação de abertura de conta com o protocolo de solicitação de refúgio.

Entre as lições extraídas da experiência de Riace, recomenda-se que o MDS estabeleça um programa de atração e retenção de refugiados em municípios pequenos e médios que têm recebido

migrantes e solicitantes de refúgio. Essa política pode ser inserida como elemento de outras, mais amplas, condicionando o fornecimento de crédito para projetos ou o acesso a outras políticas públicas ao estabelecimento de ações para a inclusão de refugiados.

A iniciativa poderia ser desenvolvida em duas frentes principais. A primeira seria de incentivo ao empreendedorismo de refugiados, oferecendo acomodações para a fase de instalação e facilidades burocráticas para a abertura de pequenos negócios nessas localidades. A segunda se dedicaria a atrair investidores de maior porte para iniciar trabalhos ali, como filiais de companhias dos setores de indústria, comércio e serviços.

O impacto no desenvolvimento local também vem sendo produzido por coletivos de migrantes e refugiados. Coletivos como Si, yo Puedo, África do Coração e Visto Permanente têm se destacado com ações como oferecimento de cursos para refugiados lecionados por outros refugiados, promoção de eventos culturais, arrecadação de doações e campanhas de sensibilização. Dessa forma, colocam-se como protagonistas de sua inclusão e impactam positivamente o desenvolvimento de suas comunidades e seus arredores.

QUADRO 17 – INICIATIVAS DE REFERÊNCIA E ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS PARA A MELHORIA DAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL LIDERADO POR REFUGIADOS

Iniciativa de referência	Objetivo	Relevância no contexto brasileiro	Possível implementador no Brasil	Possível origem do financiamento no Brasil	Necessidade de regulamentação específica
Connect Legal (Canadá)	Fomentar o empreendedorismo de imigrantes e refugiados com consultorias jurídica e financeira gratuitas e oficinas sobre questões jurídicas	Instruir os refugiados sobre a legislação brasileira para abertura e manutenção de negócios	Defensoria Pública, Ministério do Trabalho (MTb) e secretarias municipais de trabalho e emprego	MTb	***
Acolhida de Riace (Itália)	Incentivar a inclusão de refugiados nas economias locais de municípios pequenos e médios	Promover o desenvolvimento de cidades pequenas e médias por meio do incentivo à retenção e atração de imigrantes refugiados	MDS	***	***

4. Inserção laboral de refugiados

Entre as principais preocupações da inclusão de refugiados está sua inserção laboral, que costuma ser o passo inicial para garantir maior estabilidade e construir autonomia no novo contexto. Até

mesmo o acesso a itens básicos, como abertura de conta bancária ou contrato de aluguel, muitas vezes exige uma fonte de renda fixa. Nesse sentido, é importante planejar a inserção regular do refugiado no mercado, a fim de garantir as proteções legais e a estabilidade necessárias para uma inclusão mais plena. A seguir serão descritas duas iniciativas que se mostraram eficazes no fomento à inserção laboral de imigrantes e refugiados – Step-in, da Suécia, e Migrafix, do Brasil.



4.1 Quinta boa prática: Step-in

Step-in oferece subsídios a empregadores nos setores público e privado para que contratem imigrantes e refugiados.



4.1.1 Informações da política

Step-in é uma política implementada em 2007 para promover a integração dos imigrantes e refugiados recém-chegados no mercado de trabalho. Os postos de trabalho são cargos subsidiados no setor público ou privado que combinam a formação linguística com o emprego em meio período (Swedish Ministry of Integration, 2008). O engajamento está condicionado à participação no programa educacional Swedish Tuition for Immigrants, oferecido pelas gestões municipais. O empregador recebe do governo nacional 80% de subsídio para custos salariais de 6 até 24 meses (Konle-Seidl; IAB; Bolits, 2016). O salário é fixado de acordo com as convenções coletivas no mercado de trabalho e as demandas de sindicatos.

Até o momento, quase metade dos casos participantes resultou em emprego regular (Konle-Seidl; IAB; Bolits, 2016). Na primeira etapa, os gestores do programa identificam as competências e qualificações do candidato refugiado, cobrando sua presença nas aulas de idioma sueco. A segunda etapa é um estágio em uma empresa sem despesas para o empregador, seguido de mais aulas de idiomas – e neste ponto o refugiado já é elegível para entrar em um trabalho com subsídio salarial.

Além das vagas e do preparo linguístico, o programa promove oficinas para que refugiados aprendam ferramentas cruciais na busca de emprego. As palestras abordam temas como procedimentos para validação de diplomas; análise de mercados para identificar demandas em alta; combate à discriminação no ambiente de trabalho; *networking* e redes de contatos profissionais; e transição escola-trabalho (OCDE, 2014).



4.1.2 Justificativa da escolha

Step-in foi selecionada como prática inspiradora por seu enfoque na inserção no mercado de trabalho, uma das demandas mais ressaltadas entre os atores escutados pelo presente projeto. Dificuldades nesse campo foram indicadas pela primeira análise da OCDE do sistema sueco de integração laboral, feita em 2004, ressaltando carências na formação linguística e na capacitação profissional (OCDE, 2007). Mudanças foram implementadas desde então, como uma nova lei em 2010 que aumentou o enfoque na inserção laboral dos recém-chegados, atribuindo maiores responsabilidades ao Serviço Público de Emprego. Esta reorientação para o mercado de trabalho colocou a Suécia em posição bem avançada em relação a outros países da OCDE no que se refere à política de integração de recém-chegados (OCDE, 2014). Apesar disso, os grupos de refugiados recentes apresentam baixas taxas de emprego, apontando que ainda há espaço para melhorias (European Resettlement Network, 2014).

Ademais, esse programa foi selecionado para inspirar o caso brasileiro porque se dirige não apenas aos refugiados, mas também aos empregadores, incentivando-os a valorizar a mão de obra migrante. Essa valorização se mostra importante no contexto brasileiro para amenizar estereótipos que associam os trabalhadores imigrantes ao mercado informal ou a serviços insalubres. Os materiais de conscientização têm um papel relevante para disseminar imagens mais realistas e positivas sobre essa mão de obra entre os empresários brasileiros. Cabe ressaltar que muitos imigrantes possuem a qualificação buscada por contratantes, que em alguns setores chega a ser escassa entre os brasileiros. Assim, a contratação de refugiados, além de suprir tal demanda educacional e técnica, promove uma diversidade cultural no ambiente de trabalho que pode gerar interessantes trocas e aprendizados.

Outro ponto dessa iniciativa precioso para o contexto brasileiro é o rigor com que seleciona e monitora as empresas participantes, a fim de certificar que os postos oferecidos estão totalmente de acordo com normas legais. No cenário brasileiro atual, muitos migrantes vêm sendo atraídos para serviços sem as devidas proteções e garantias jurídicas, em situações de risco (Cacciomali; Azevedo, 2006). Assim, a implementação de um projeto semelhante no Brasil poderia fomentar a regularização do setor.



4.2 Sexta boa prática: Migraflif

Migraflif promove cursos e eventos ministrados por migrantes e refugiados, a fim de lhes proporcionar remuneração e divulgar sua cultura. Assim, reforça que a inserção laboral de migrantes e refugiados pode se concretizar não apenas por sua inclusão em vagas, mas também por seu próprio empreendedorismo.



4.2.1 Informações do projeto

Migraflif é uma ONG sem fins lucrativos criada em São Paulo em 2015, que busca integrar migrantes e refugiados social e economicamente por meio da divulgação de sua cultura. A iniciativa auxilia essas pessoas a colocar em prática projetos que lhes tragam renda e autonomia, e que lhes permitam compartilhar seu conhecimento com participantes da cidade de acolhida.

A ONG atua em duas frentes principais. Uma frente oferece ferramentas para divulgar a cultura do refugiado e migrante ao brasileiro, por meio de *workshops*, experiências gastronômicas, feiras e cursos. A outra presta assistência a projetos de empoderamento individual, por meio de capacitação técnica, treinamento para palestras, cursos de empreendedorismo e fomento de redes de contato. Mais de 110 mil brasileiros já participaram das atividades da ONG, que hoje conta com 70 migrantes e refugiados vivendo em São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Brasília.

Os migrantes e refugiados organizam eventos e cursos periódicos que são divulgados nas mídias do Migraflif. Toda a estrutura física e logística necessária para as atividades é oferecida gratuitamente pela ONG (salas, materiais, etc.). Os preços cobrados aos participantes seguem as médias do mercado e são sempre combinados em parceria com o migrante, a fim de reconhecer o valor de seus conhecimentos. Antes de oferecerem o serviço, os refugiados recebem treinamento gratuito com outros profissionais da área e com especialistas em comunicação, a fim de que seu conhecimento seja transmitido da melhor maneira possível e adaptado ao público brasileiro.



4.2.2 Justificativa da escolha

Migraflifx foi escolhido primeiramente porque reforça que a inserção laboral também pode ser feita por meio do fomento ao empreendedorismo liderado por refugiados, e não exclusivamente por sua colocação em vagas já existentes no mercado. Durante a escuta dos atores relevantes realizada nesse projeto, diversas entidades mencionaram a forte recorrência de migrantes abrindo seus próprios negócios, dada sua dificuldade de encontrar contratos formais no mercado brasileiro atual – não apenas pela recessão econômica de algumas cidades, mas também pelas burocracias, diferenças culturais e linguísticas, distâncias etc.

Nesse sentido, iniciativas como Migraflifx apresentam alternativas promissoras para fomentar esse empreendedorismo, que muitas vezes carece de preparo específico, segundo apontam os atores escutados – especialmente em temas como técnicas de administração, legislação brasileira, cultura de liderança e inovação. Ações como o Migraflifx, portanto, não apenas incentivam o espírito empreendedor, mas principalmente fornecem ferramentas para prepará-lo devidamente, a fim de que o negócio inaugurado se torne sustentável e exitoso. As expectativas e especificidades de cada refugiado são priorizadas durante todo o processo, visto que o empreendimento deve refletir os valores de quem o orienta. Essa postura se mostra adequada ao cenário de refugiados no Brasil atual, bastante diverso em termos de qualificação, *status* socioeconômico e aspirações, que necessitam de um tratamento personalizado e não generalizado e homogêneo.

Migraflifx também foi escolhido por abarcar questões centrais além do êxito econômico do empreendedor refugiado, como seu empoderamento social, o combate ao preconceito e a valorização da diversidade cultural. A iniciativa se destaca, ainda, por tratar cada refugiado em sua particularidade, priorizando seus interesses e expectativas e valorizando suas especificidades étnicas, culturais e sociais.

Ademais, escolhemos esse projeto devido ao amplo reconhecimento que tem conquistado, fazendo parte do Pacto Global das Nações Unidas e realizando parcerias com o ACNUR – além de parcerias com entidades influentes, como Sebrae e Google. Sua contribuição para o diálogo intercultural foi reconhecida pelo prêmio Global Business and Interfaith Peace Award 2016, da fundação americana Religious Freedom & Business Foundation e do Pacto Global Nações Unidas.



4.3 Recomendações para a implementação de política pública de inserção laboral de refugiados

Para a empregabilidade em vagas externas (e não o empreendedorismo autônomo do refugiado), uma alternativa de política pode ser estabelecida, primeiramente, com o governo federal abrindo uma convocatória de empresas contratantes, em parceria com o Sistema Nacional de Emprego e entidades civis. Recomenda-se que um processo dessa natureza inclua campanhas de sensibilização dos empregadores sobre a contribuição dos refugiados, bem como conscientização sobre os trâmites de contratação deste grupo, a fim de combater potenciais estigmas de que o grupo não poderia ser contratado. A atração dos empregadores também passaria pelo oferecimento de incentivos fiscais ou mesmo subsídios diretos, como na Step-in. Reiteramos aqui a importância central de atentar ao histórico das empresas cadastradas, a fim de garantir que estejam em situação regular e que se comprometam a oferecer todas as proteções trabalhistas e jurídicas exigidas nos cargos.

Entretanto, no caso brasileiro as contratações provavelmente teriam de ser em cargos efetivos e não de estágio, como na Step-in sueca, visto que a lei brasileira de estágio exige que essa contratação esteja associada a uma condição de estudos em andamento. Nesse sentido, uma iniciativa assim no Brasil poderia ser adaptada ao mercado de trabalho local ou estar vinculada à formação em instituições de ensino, a fim de se enquadrar como estágio. Essa vinculação poderia trazer efeitos benéficos, ao combinar geração de renda com formação profissional.

Mesmo sem subsídios governamentais diretos, as empresas brasileiras podem obter benefícios com a contratação desses refugiados que cursam treinamento de qualidade, contando com sua formação atualizada e com as contribuições de sua cultura no ambiente de trabalho. Direção similar é adotada no Brasil pelo Programa Jovem Aprendiz e pelo sistema S, em que muitos contratados seguem um regime de trabalho parcial enquanto cursam capacitações dentro da empresa ou em instituições parceiras. No caso do sistema S, não há restrição de idade (Ribeiro, 2008) e, no Programa Jovem Aprendiz, poderia ser aplicado aos refugiados o mesmo limite usado para deficientes, que é de 24 anos (OAB, 2010).

Outro elemento importante é a constante verificação e atualização sobre a disponibilidade das vagas, a fim de evitar que o refugiado se desloque para uma vaga que já tenha sido preenchida, visto que as ofertas podem ser bastante voláteis. Para tanto, é recomendável que as empresas participantes atualizem suas notificações de vagas constantemente. Algo a ser avaliado em uma eventual política pública dessa natureza é a conveniência de uma política de quotas para refugiados, conforme o modelo sueco, ou a possibilidade de afetação espontânea de vagas.

Recomenda-se, portanto, fomentar a priorização da contratação de refugiados, reforçando os benefícios dessa contratação e valorizando as empresas que a fazem. Esforços nesse sentido já vêm sendo iniciados por agências do Sistema ONU, como o ACNUR, entre câmaras de comércio no Brasil, a fim de que incentivem essa priorização nas empresas com que se relacionam.

Além do fomento às contratações, o Brasil tem iniciativas exitosas para a procura de postos, a exemplo dos Centros de Apoio ao Trabalhador (CAT) de São Paulo e do Rio de Janeiro. Destaca-se o CAT-Luz paulistano, que ofereceu orientação para migrantes e refugiados procurarem vagas, ministrada por refugiados já empregados. As sessões, em francês, inglês e português, incluíram orientações sobre preparo de currículo, dicas para otimizar a busca de vagas e instruções sobre comportamento em entrevistas.

Uma dificuldade que deve ser antecipada neste ponto são os altos custos de deslocamento para a busca de vagas e participação em entrevistas, que muitas vezes ultrapassam as capacidades financeiras de diversos refugiados e solicitantes. Para lidar com tal questão, é necessário prover transporte público pelo menos durante os três primeiros meses da pessoa no Brasil, visto que a incapacidade de custear os deslocamentos dificulta o acesso a serviços básicos e os próprios esforços para inclusão. Custeios e ajudas de transporte, materiais e logística são oferecidos pela iniciativa Migraflex, que também se destaca nesse aspecto. Este auxílio inicial se mostra fundamental tanto para o refugiado empreendedor quanto para o que procura vaga fixa externa.

Recomenda-se ainda que eventuais políticas públicas bem-sucedidas inspiradas em projetos como o Migraflex sejam ampliadas e difundidas com incentivo das áreas estratégicas relacionadas no governo, como é o caso do MDS, em parcerias com empresas incubadoras de *startups*, bem como de consultoria de gestão, além do Sebrae e de escolas de negócios de universidades qualificadas. Desse modo, mais refugiados poderiam alcançar maior autonomia financeira e se

capacitar para o mercado brasileiro, aprendendo não apenas sobre sua legislação, mas também suas peculiaridades e demandas.

Esse processo fomentaria maior tolerância e conhecimento sobre a cultura desses refugiados, promovendo o diálogo e a diversidade cultural – que serão elementos importantes na inclusão do refugiado. Faz-se mister reforçar a importância de promover maior bancarização e inclusão financeira entre refugiados e solicitantes, bem como o acesso facilitado a microcrédito, para que possam iniciar seus negócios com mais segurança.

Em uma fase posterior ao avanço do empreendimento do refugiado (como em casos similares ao Migrafix) e à estabilização no cargo (como na linha do Step-in), recomenda-se que a autoridade migratória monitore o andamento dos contratos e dos empreendimentos para garantir que se desenvolvam de maneira positiva e sem abusos.

QUADRO 18 – INICIATIVAS DE REFERÊNCIA E ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS PARA A MELHORIA DAS POLÍTICAS DE INSERÇÃO LABORAL DE REFUGIADOS

Iniciativa de referência	Objetivo	Relevância no contexto brasileiro	Possível implementador no Brasil	Possível origem do financiamento no Brasil	Necessidade de regulamentação específica
Step-in (Suécia)	Promover inserção laboral de refugiados e imigrantes	Inserção laboral apontada como um dos principais desafios	CONARE, MTb, secretarias municipais e estaduais de emprego	MTb	Acesso de refugiados em caráter especial ao sistema S e ao Jovem Aprendiz
Migrafix (Brasil)	Fomentar o empreendedorismo de refugiados	Promoção da autonomia financeira do refugiado e de conhecimento sobre diferentes culturas para brasileiros	Empresas incubadoras de <i>startups</i> e de consultoria em gestão, bem como Sebrae e escolas de negócio	MDS e empresas parceiras	***

5. Fomento à iniciativa privada na inclusão de refugiados

Durante as reuniões com a SNJ e na escuta de atores estratégicos, uma demanda ressaltada foi a participação da iniciativa privada na inclusão de refugiados. As empresas podem ser engajadas primeiramente contratando refugiados, que com frequência apresentam exatamente o tipo de qualificação buscado pelas empresas. Mas não apenas na contratação o apoio do setor privado pode se fortalecer: o investimento em comércios liderados por refugiados também pode ser um meio interessante. De todo modo, a inclusão de refugiados deve ser encarada como uma tarefa exclusiva não da gestão pública, mas de toda a comunidade, o que naturalmente inclui a iniciativa privada. Nesse sentido, serão apontados como casos exitosos o programa para migrantes e refugiados da Secretaria de Trabalho de Munique (Alemanha) e a iniciativa brasileira Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados (PARR).



5.1 Sétima boa prática: Política de Integração de Munique

A política de integração da prefeitura de Munique se destaca em duas frentes: um programa de criação de vagas exclusivas para refugiados e outro de incentivo a empreendedores imigrantes e refugiados.



5.1.1 Informações da política

No fomento ao empreendedorismo, a prefeitura de Munique concede incentivos fiscais a mais de cem iniciativas privadas que empregam refugiados, além de premiar projetos bem-sucedidos com tal público. Todo ano, o prêmio Phoenix oferece 1.000 euros a cada um dos três vencedores que demonstrem “êxitos econômicos e esforços de responsabilidade social com empreendimentos junto a migrantes ou refugiados” (Muenchen Rathaus, 2016). Os laureados podem ser empresários migrantes, refugiados ou empregadores que tenham contratado aprendizes refugiados e promovido a diversidade cultural em seu setor.

Em Munique, mais de 12 mil negócios são dirigidos por cidadãos imigrantes, empregando mais de 100 mil pessoas de 140 etnias (München Rathaus, 2016). Muitos negócios inicialmente pequenos se tornaram empresas de porte médio em poucos anos, e tal tendência continua crescendo. As empresas premiadas são aquelas que apresentaram não apenas ótimos resultados econômicos, mas também um espírito comunitário e de impacto social. Os volumes e as vendas são levados em consideração, e o treinamento de jovens com baixa escolaridade é um quesito prioritário (City of Munich, 2010).

No campo de criação de vagas, a Secretaria de Assuntos Econômicos e Trabalhistas de Munique tem desenvolvido o programa FIM – *Flüchtling Integration Maßnahmen* (Medidas de Integração de Refugiados), em parceria com o Conselho de Migração e Habitação da cidade e a Agência de Empregabilidade, também parte da gestão municipal. Esse programa foi implementado em julho de 2016 com a meta de criar 100 mil vagas para migrantes elegíveis aos auxílios previstos no Ato de Benefícios dos Solicitantes de Asilo, ratificado pela gestão de Munique (München Rathaus, 2016).

O projeto é dividido entre FIM interno e externo. No interno, as vagas são oferecidas por instituições governamentais, e as candidaturas são realizadas por meio do Conselho de Migração e Habitação. No FIM externo, as vagas são oferecidas por ONGs e empresas privadas afiliadas, sendo coordenadas pela Agência de Empregabilidade da cidade. A Secretaria de Assuntos Econômicos e Trabalhistas também atua na captação de vagas e atração de empregadores, promovendo campanhas de valorização do refugiado e de suas contribuições.



5.1.2 Justificativa para a escolha do projeto

Um dos principais motivos para selecionar a política de Munique no presente projeto foi seu esforço duplo na inserção de refugiados – tanto para a posição de funcionários quanto para a de empreendedores. Esse aspecto reforça a autonomia do refugiado e imigrante para se inserir no mercado de diferentes maneiras, conforme suas expectativas e intenções próprias. Ações nesse sentido fortalecem uma recepção mais digna e abrangente para o refugiado, sem encará-lo como reserva barateada de mão de obra, mas sim considerando seus potenciais criativos e suas especificidades.

Iniciativas assim também podem motivar maior receptividade dos empregadores e funcionários nacionais, que passam a valorizar as contribuições do refugiado para o ambiente de trabalho. Desse modo, é possível combater estereótipos negativos relacionados a alguns grupos de refugiados e imigrantes em vulnerabilidade. Além disso, estimula-se que os cidadãos nacionais passem a ver nos refugiados potenciais parceiros e oportunidades de cooperação entre iguais. Um processo de integração completo requer não apenas a colocação em vagas, mas o preparo desse ambiente de trabalho como um espaço de acolhida, a fim de que a integração se dê também nas dimensões socioculturais. Ações nesse sentido vêm sendo desenvolvidas pelo CRAI em São Paulo, que, além dos centros de acolhida, apoio e consultoria aos refugiados, trabalha em uma frente de educação para público externo, tendo conscientizado cerca de 400 funcionários públicos e ouvintes da sociedade civil (CRAI, 2017).

Ademais, o caso de Munique foi selecionado porque boa parte de suas iniciativas poderia usar uma estrutura já bem desenvolvida no contexto brasileiro. As grandes capitais do Brasil contam com ações consolidadas de incentivo fiscal para projetos empresariais de responsabilidade social, estando aptas a implementar projetos nesse sentido com enfoque nos trabalhadores refugiados. Tais cidades já apresentam a expertise para que ações nessa direção sejam adotadas com sucesso, motivando mais empresas a tentar práticas similares.



5.2 Oitava boa prática: PARR

O PARR é uma plataforma digital para conectar empregadores e refugiados mantida pela empresa de consultoria em imigração EMDOC. A plataforma convida empresas a acessar os perfis de candidatos refugiados e divulgar vagas para eles, além de agendar entrevistas.



5.2.1 Informações do projeto

A idealização do PARR se iniciou na 1ª Oficina sobre Trabalho e Emprego para Refugiados organizada pelo MTb e pelo ACNUR em Brasília em 2011. Motivada pelo evento, a empresa EMDOC, que oferece consultoria jurídica de imigração e apoio na adaptação de expatriados, procurou o ACNUR para planejar o projeto. A iniciativa conta ainda com ONGs parceiras do ACNUR para mobilizar solicitantes e refugiados a se cadastrarem, destacando-se a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. Já a adesão de empresas apoiadoras e empregadoras é fomentada principalmente pela EMDOC.

Trata-se de uma ideia simples e de execução razoavelmente descomplicada, em que o programa mantém no ar um site onde empresas terão acesso a currículos de refugiados e solicitantes de refúgio, podendo contatar a Cáritas São Paulo para avaliar o perfil e as chances de colocação do candidato. Além desse canal de comunicação, o projeto produz conteúdo para conscientizar empresas privadas e a população em geral sobre o *status* dos refugiados e solicitantes, bem como buscar parcerias com organizações e empresas em prol dos direitos e da inclusão deste público. Os participantes recebem instruções para a elaboração de currículos e para entrevistas de emprego.



5.2.2 Justificativa da escolha

O projeto foi selecionado em razão de seu sucesso no engajamento de empresas tanto no apoio ao projeto quanto como empregadoras. É importante ressaltar que todos os custos do PARR são cobertos pela EMDOC, garantindo gratuidade para os refugiados e solicitantes e sem onerar AC-

NUR, Cáritas ou outras ONGs. Essa parceria da empresa com a sociedade civil também motivou a escolha do programa, visto que valoriza a grande experiência acumulada na temática pelas entidades civis.

Ademais, o PARR enfatiza em todos os seus documentos e ações o tratamento igualitário dos candidatos, independente de gênero, etnia, religião, nacionalidade, idade, orientação sexual, *status* socioeconômico, idioma, estado civil, deficiência, convicção política ou quaisquer outras características pessoais. Nessa direção, fomenta não apenas o respeito à diversidade mas também sua valorização, ressaltando os benefícios que um ambiente diversificado pode trazer ao mercado de trabalho.

Outro aspecto importante é o cuidado absoluto do projeto no manejo dos dados de refugiados e solicitantes de refúgio, visto que a veiculação de informações pessoais pode ameaçar a segurança e integridade desses indivíduos, que muitas vezes podem ter migrado em busca de proteção contra perseguições. A EMDOC e todas as empresas e parceiros envolvidos se comprometem a não revelar os dados confidenciais dos participantes fornecidos pelo ACNUR e pelas ONGs parceiras. Nenhuma informação, nem documento recebido ou conteúdo de conversas são transmitidos pessoalmente ou por publicações em meios de comunicação, tampouco compartilhados com quaisquer entidades ou pessoas. Além disso, as empresas são obrigadas a devolver toda informação recebida caso se desliguem do programa, comprometendo-se a manter total sigilo após o desligamento.



5.3 Recomendações para a implementação de política pública de fomento à iniciativa privada na inclusão de refugiados

Para fomentar a participação da iniciativa privada na inserção dos refugiados, o governo federal pode promover uma campanha de sensibilização de empresas sobre a contribuição dos refugiados, como visto na Step-in. Além da sensibilização, um enfoque na informação mais técnica seria necessário, a fim de conscientizar os empregadores sobre os requisitos legais para a contratação de refugiados, apontando ainda que o processo é menos complexo e burocrático do que se imagina. Essa ação atrairia mais empregadores, que poderiam deixar de contratar refugiados não por indiferença à causa, mas por carência de informações mais precisas sobre o processo.

Recomenda-se, em seguida, a realização de um mapeamento das empresas interessadas nessa contratação, a fim de lhes oferecer treinamento, preparando seu ambiente de trabalho para receber o refugiado. Esse treino abordaria tanto aspectos jurídicos de contratação quanto – e principalmente – temas de tolerância, diversidade cultural e igualdade. Assim, pretende-se evitar constrangimentos e preparar o acolhimento digno deste refugiado.

Em relação aos incentivos diretos, uma política exitosa foi a de secretarias municipais oferecerem premiações a empresas que se destacam na inclusão desses refugiados – para o que a prática de Munique pode servir de inspiração. Essa divulgação contribui não apenas para gratificar as empresas contratantes, mas também para atrair novas, a fim de ampliar a rede e contratar ainda mais refugiados. Uma ação nesse sentido foi proposta na escuta ao ACNUR, que sugere a criação de um título oficial de Cidade Amiga do Refugiado, que reconheceria os municípios em destaque na inclusão de refugiados. Iniciativas nessa direção já ocorrem, no Brasil, com as Cidades Solidárias em temas mais gerais de inclusão. Encontros com tal intuito foram promovidos pelo ACNUR em 2016 em Porto Alegre e Quilicura (Chile), para estabelecer marcos e critérios iniciais para um

fórum de cidades solidárias à temática (ACNUR, 2017). Nesse sentido, poderiam ser oferecidos prêmios simbólicos e financeiros para reconhecimento e estímulo. Também se recomenda a promoção de oficinas conjuntas com todas as cidades detentoras do título, de modo a estimular o intercâmbio de ideias e aprendizados.

Além desses tipos de apoio, a iniciativa privada poderia investir diretamente em programas de reassentamento. Assim, as empresas contribuiriam também na fase inicial de assistência básica aos refugiados, e não somente nas etapas posteriores de empregabilidade e empreendedorismo. Incentivos fiscais podem ser oferecidos como recompensa para que empresas se engajem nesse investimento em reassentamentos – por exemplo, incentivos fiscais para projetos socioambientais do setor privado, com redução de impostos em municípios como Salvador, Curitiba e Manaus, ou um modelo de bonificação já adotado em Goiânia, Florianópolis e outras capitais.

QUADRO 19 – INICIATIVAS DE REFERÊNCIA E ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS PARA A MELHORIA DAS POLÍTICAS DE FOMENTO À INICIATIVA PRIVADA NA INCLUSÃO DE REFUGIADOS

Iniciativa de referência	Objetivo	Relevância no contexto brasileiro	Possível implementador no Brasil	Possível origem do financiamento no Brasil	Necessidade de regulamentação específica
Política de Integração de Munique	Incentivar empresas que empreguem imigrantes e refugiados ou que sejam dirigidas por eles; criar reservas de vagas para refugiados nos setores público e privado	Importância da valorização do refugiado no mercado de trabalho; necessidade de maior planejamento de sua inserção laboral organizada e monitorada, para integração mais completa	Secretarias municipais e estaduais do trabalho e emprego; MTb	Empresas parceiras; MTb	***
Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados (Brasil)	Recolocar profissionais refugiados no mercado de trabalho brasileiro; conscientizar empresas sobre o refúgio no Brasil; criar canais de divulgação dos currículos de refugiados e comunicação deles com potenciais empregadores	Promoção de inclusão de refugiados, bem como de comprometimento de empresas com causa social	MTb, CONARE e Sistema Nacional de Emprego	Empresas parceiras; MTb	***

6. Desafios para as políticas públicas

Em complementação às recomendações propostas no relatório Visões do Contexto Migratório no Brasil, esta conclusão sintetizará primeiramente as recomendações prioritárias apontadas no decorrer do presente estudo. Na sequência, serão indicadas as principais medidas a ser tomadas para alcançar os objetivos estabelecidos. Em seguida, serão informados os desafios do atual contexto brasileiro para implementar essas medidas. Ao final, apontaremos capacidades já existentes no cenário brasileiro que poderiam ser aproveitadas pela gestão pública na implementação de iniciativas.

No primeiro conjunto de demandas escutadas, referente à articulação administrativa, é importante otimizar a distribuição de tarefas entre diferentes níveis e agências de governo. Uma ação nesse sentido tornaria mais organizados os processos de deslocamento, acolhimento, documentação e encaminhamento laboral entre as cidades de entrada e destino, além de permitir uma base de dados compartilhada que aprimoraria a gestão conjunta.

A respeito das demandas de engajamento de refugiados no desenvolvimento, sugere-se uma política de fomento a seu empreendedorismo, assim como uma política de atração e retenção de refugiados em municípios pequenos e médios, caso seja da vontade do refugiado. Para a dimensão de empreendedorismo, recomenda-se a implementação de um programa que ofereça consultoria jurídica e administrativa gratuita para refugiados que pretendam abrir ou aumentar seus negócios, além da facilitação de trâmites burocráticos para tal abertura.

No que tange ao desenvolvimento de municípios pequenos e médios, recomenda-se o estabelecimento de parcerias com as prefeituras para a promoção de um programa de atração de empresas dispostas a contratar refugiados ou de estímulo às empresas locais. Tal parceria pode incluir o fornecimento de acomodações temporárias ou definitivas para refugiados que pretendam iniciar seus negócios nesses municípios, a fim de reter essa população e assim aquecer a economia local.

Já no eixo da inserção laboral, foram apresentadas neste relatório iniciativas que buscam estimular os refugiados a começar seu próprio negócio. É importante, também, haver um programa de estágios para posterior contratação por empresas, sempre respeitando a proteção trabalhista em igualdade com a mão de obra de cidadãos nacionais. Nesse ponto, recomendam-se ações concertadas envolvendo campanhas de conscientização e potenciais incentivos fiscais. É necessário, ainda, manter estágios probatórios e potenciais promoções dentro das empresas cadastradas.

No que se refere ao engajamento do setor privado, recomenda-se que o MTb, em parceria com o poder público local, estimule a criação de premiações, bonificações, incentivos fiscais e/ou facilidades burocráticas às empresas que se engajarem em atividades de inclusão de imigrantes. Uma ação nessa direção deveria estimular iniciativas privadas que contratam imigrantes, mas também ir além desse âmbito, fornecendo incentivos a empresas que promovem capacitação de imigrantes, concedem créditos facilitados a empreendedores imigrantes ou ainda investem em suas *startups*.

6.1 Medidas necessárias

Passamos agora às medidas necessárias para viabilizar as ações citadas. No eixo de articulação administrativa, seria crucial, em um primeiro momento, centralizar as informações relevantes à inclusão de refugiados em uma base de dados federal, que fosse periodicamente alimentada pelas múltiplas agências envolvidas. Recomendações de bases de dados centralizadas nesse sen-



tido já vinham sendo feitas em diversos estudos (FGV, 2015; MJ, 2015; Ventura, 2010), sempre enfatizando a necessidade de garantir a confidencialidades dos dados pessoais dos refugiados.

Outra alternativa de desenho institucional mencionada de forma latente no mapeamento de expectativas sociais realizado pela OIM no bojo deste projeto foi o fortalecimento do CONARE para uma melhor coordenação de responsabilidades entre os governos federal, estaduais e municipais relativas ao refúgio, facilitando a troca de informações e auxílio entre todas as esferas. Esse processo padronizaria e agilizaria procedimentos, bem como solidificaria a questão de refúgio como política formal.

Essa e outras iniciativas estariam ligadas à criação da base de dados citada, que conectaria informações já coletadas pelas bases da Polícia Federal, do ACNUR, de ONGs e instituições do setor, a fim de aprimorar o mapeamento do refúgio no país e gerar informações para políticas públicas eficientes de encaminhamento dos novos solicitantes para os locais que possam acolhê-los da melhor maneira (sempre garantindo o sigilo das informações do refugiado, que não seriam divulgadas a meios externos). O sistema informacional colaboraria até mesmo na fase posterior ao acolhimento, no momento de inserção no mercado de trabalho, já que centralizaria dados atualizados sobre demandas de mão de obra nas diferentes regiões brasileiras, bem como sobre o *status* atual dos serviços públicos nelas.

Ainda no eixo de articulação administrativa, reforçamos o acerto da nova lei de migração em criar alternativas migratórias para migrantes vulneráveis ou humanitários, evitando que o pedido de refúgio seja acionado não pela sua natureza, mas pela sua gratuidade. Para situações com migrantes em forte vulnerabilidade e em grandes fluxos produzidos por calamidades de qualquer natureza, os vistos humanitários se mostram uma solução especialmente interessante.

No eixo de desenvolvimento social e econômico pela contribuição de refugiados, uma medida que demonstrou resultados interessantes nos contextos comparados foi a implementação de programas de atração e retenção de refugiados para aquecimento das economias de municípios pequenos e médios. Em uma eventual política nacional, podem ser estabelecidas duas frentes de ação. Uma se dedicaria a incentivar o empreendedorismo de refugiados, oferecendo acomodações para a instalação inicial e facilidades burocráticas para que abram pequenos negócios nesses locais. Além de capacitação técnica para empreendedorismo, podem ser desenvolvidas ações de consultoria jurídica sobre legislação comercial e trabalhista no Brasil, em parceria com escritórios de advocacia e Defensorias Públicas. Outra frente focaria em captar investidores maiores, como filiais de companhias importantes nos setores de indústria, comércio e serviços, a fim de abrir vagas para refugiados. Subsídios iniciais poderiam ser eventualmente oferecidos pelo MTb a essas empresas para atraí-las em um primeiro momento para tal contratação nessas localidades. Também poderiam ser oferecidas premiações tanto para empreendimentos liderados por proprietários refugiados quanto para empresas bem-sucedidas na contratação e integração do grupo.

No que tange à inserção laboral, as prefeituras e os governos estaduais poderiam comunicar periodicamente as autoridades migratórias e o CONARE a respeito de suas principais demandas de mercado, como os profissionais mais requisitados e os tipos de negócios em carência ou em ascensão. Assim, o encaminhamento profissional de refugiados poderia levar em conta tais características, facilitando sua integração nos mercados locais.

Além dessa medida, sugerimos a criação de títulos como Cidade Amiga do Refugiado para destacar municípios com práticas exitosas de inclusão, oferecendo premiações e promovendo reuniões para trocas de ideias e aprendizados. Outra medida recomendada diz respeito a campanhas

de conscientização para empregadores e trabalhadores brasileiros sobre o tema de refúgio, a fim de explicar a condição jurídica dos refugiados, bem como valorizar suas contribuições. Desse modo, pretende-se construir ambientes de trabalho mais tolerantes, respeitosos e acolhedores para esses indivíduos.

Por fim, na dimensão da iniciativa privada, uma das principais medidas seria o oferecimento de subsídios para empresas que desenvolvem programas de estágios combinados com cursos de idioma e capacitação, a exemplo da política sueca aqui analisada. Também se recomenda considerar a pertinência do uso de incentivos fiscais e premiações para tais empresas, de modo similar ao indicado em outros eixos.



6.2 Principais desafios

Em relação aos principais desafios encontrados para concretizar tais práticas, ressaltamos a dificuldade estrutural do CONARE de tratar o grande volume de solicitações de refúgio dentro de sua pequena estrutura e seu quadro restrito de funcionários. Com o abarrotamento de solicitações, o comitê não consegue atuar para além do tratamento desses pedidos. Assim, vê-se limitado de expandir suas ações a outros setores e a etapas seguintes da inclusão – como implementar programas de larga escala para recolocação profissional, reassentamento massivo e outros objetivos como os das práticas aqui descritas.

Todas as políticas analisadas neste estudo demandam orçamento específico e constante. Dotado de maior estrutura, previsão orçamentária e quadro de funcionários, o CONARE alcançaria mais autonomia para vislumbrar programas de longo prazo, podendo construir uma política de refúgio mais sólida. Sem o fortalecimento institucional do CONARE, a construção de qualquer política estruturada enfrentará dificuldades.



6.3 Capacidades existentes

Muitas das iniciativas recomendadas neste projeto se aproveitam de capacidades já existentes no Estado e na sociedade brasileira. Reforçando as conclusões de relatório de projeto da União Europeia (UE, 2016) realizado para o Ministério do Planejamento, é importante considerar o uso de estruturas públicas consolidadas a fim de iniciar a implementação com certa base anterior, capacitando-a para assumir novas funções. Desse modo, a aplicação das políticas pode aproveitar estabelecimentos, funcionários e experiências de outras políticas – algumas inclusive direcionadas à questão migratória, como centros de acolhida municipais.

O exemplo mais amplo neste sentido é o CRAI da prefeitura de São Paulo, que foi o primeiro centro público de apoio a imigrantes, refugiados e solicitantes estabelecido no Brasil, começando a operar em 2014. O CRAI oferece consultoria jurídica, apoio psicológico, orientação profissional, consultoria de documentação, agendamento de entrevistas na Polícia Federal e monitoramento de solicitação de refúgio. Outro destaque é seu centro de acolhida, que abriga gratuitamente dezenas de famílias imigrantes e solicitantes de refúgio durante seu período de adaptação e recolocação (CRAI, 2015). Centros baseados no CRAI foram planejados em cidades como Florianópolis, além de inspirar iniciativas similares no nível estadual de governo. No caso de São Paulo, o governo estadual criou o Centro de Integração e Cidadania do Imigrante (CIC Imigrante) para também oferecer serviços de consultoria jurídica e agendamento de entrevistas com autoridades de regularização migratória.

Vale ressaltar a importância de consolidar centros como o CRAI para além de postos de acolhida e consultoria sobre documentação, tornando-os pontos de referência para orientar outras demandas. Dessa maneira, CRAIs se tornariam *centros* de fato, informando e aconselhando não apenas refugiados e migrantes, mas também funcionários e voluntários que atuam nesse setor.

Ainda dentro das capacidades a serem aproveitadas, destaca-se a experiência acumulada com a concessão de vistos facilitados a haitianos e sírios na última década. Entretanto, recomenda-se que sejam concedidos não apenas vistos facilitados, como feito nesses casos, mas vistos humanitários de fato, que garantem maior proteção e estabilidade.

Os vistos humanitários também seriam cruciais não apenas porque desafogam os processamentos de refúgio, mas igualmente porque facilitam a regularização do migrante no Brasil. Esses vistos abrem o caminho para sua inclusão mais segura, ordenada e regular, já que os tornam aptos a acessar mais serviços e empregos formais, além da devida proteção legal. Tanto para a documentação de solicitação de refúgio quanto para a de visto humanitário, recomenda-se a isenção de taxa nos casos de insuficiência de recursos declarada – além da não exigência de demasiada quantidade de documentos para provar tal insuficiência, já que muitas vezes os refugiados não trazem ou mesmo não possuem tais documentações detalhadas ou atualizadas.

A regularização desses cidadãos no território brasileiro é de interesse tanto deles mesmos quanto da administração pública – dos migrantes porque lhes permite acessar serviços e recomeçar suas vidas com estabilidade e inclusão, e do Estado porque é relevante acompanhar a integração desses cidadãos, a fim de estimulá-los a participar das comunidades em que se inserem e contribuir com seu desenvolvimento.

Outra ação recomendável é a ampliação e difusão de projetos como o PARR – uma iniciativa doméstica que, portanto, já está adequada ao contexto local. O último relatório de atividades do ACNUR (2017) destacou três práticas de sucesso justamente no engajamento do setor privado no tema. No Creatathon, refugiados elaboraram soluções para suas demandas em uma série de oficinas com apoio do Google e do Impact Hub. Nesses encontros, os refugiados identificaram suas demandas mais urgentes e compartilharam esforços com empreendedores e desenvolvedores de TI para cocriar soluções tecnológicas para esses temas. Os projetos selecionados são Home4Hopes, plataforma em que pessoas oferecem quartos temporários para refugiados; Xseed, empresa de Recursos Humanos que oferece meios de subsistência personalizados para refugiados; e Share&Care, um canal de troca de talentos entre recém-chegados e locais. Sessões de consultoria do Sebrae e do Google Campus também foram oferecidas para os idealizadores a fim de capacitá-los para a implementação dos projetos (ACNUR, 2017).

Outra boa prática de fomento à iniciativa privada na questão é a Rede de Apoiadores Help, desenvolvida pelo próprio ACNUR. O site *Help.UNHCR.Org* foi elaborado pelo ACNUR como uma plataforma de dados relevantes e confiáveis para refugiados e solicitantes de refúgio em todo o mundo, com lançamento da versão brasileira previsto para 2017. Um grupo composto por refugiados e parceiros do ACNUR tem sido selecionado para divulgar a plataforma e formar novos divulgadores, com apoio da Samsung e do Comitê Olímpico Internacional. Cada apoiador receberá um celular Samsung (modelo da edição olímpica) para aprimorar a difusão da rede (ACNUR).

Entre as práticas exitosas com a parceria privada também se destaca o projeto Empoderando Refugiadas, em cooperação com Pacto Global da ONU, ONU Mulheres, Cáritas São Paulo, PARR e agência Foxtime. Lançado em setembro de 2015, o programa ofereceu sessões de coaching e treinamento profissional para 33 mulheres refugiadas, alcançando a efetivação de 9 participan-

tes. Para fomentar a criação de uma rede de contato promissora e a sensibilização do setor privado, o evento de encerramento contou com 120 representantes de grandes empresas (ACNUR, 2017). A partir desse processo, novas iniciativas foram desenvolvidas, como um curso de costura do Instituto Renner e um programa de aceleração de negócios com o Consulado da Mulher da Whirpool. O sucesso do Empoderando Refugiadas foi reconhecido pela Seção de Negócios da ONU, bem como finalista do Desafio Latino-Americano da empresa Ashoka. Uma segunda edição está prevista para 2017, incluindo a criação de um fundo para financiamento de atividades na temática (ACNUR, 2017).

Práticas nesse sentido podem ser ampliadas nas localidades em que já foram realizadas, assim como difundidas para outras regiões brasileiras, guardadas as especificidades locais. A exemplo dessas e muitas outras iniciativas já citadas, o Brasil tem promovido ações exitosas diretamente nas quatro áreas priorizadas neste estudo. Assim, a implementação de políticas conta com uma valiosa experiência acumulada que pode ser transmitida a novos implementadores, fomentando mais parcerias e aumentando as dimensões desses impactos positivos.

Por fim, um ponto importante nesse aproveitamento das capacidades existentes é incentivar a constante comunicação entre as iniciativas desenvolvidas, a fim de que não se repitam desnecessariamente. Desse modo, o refugiado consegue conhecer melhor o rol de programas e compreender quais deles atendem suas demandas mais diretamente.



6.4 Conclusões

As recomendações gerais aqui trazidas giram em torno da necessidade de fortalecer o atual sistema de refúgio brasileiro. Considerando o quadro normativo modelo adotado pelo Brasil na temática, faz sentido a afirmação da Agência da ONU para Refugiados de que, muitas vezes, não é o solicitante que não se encaixa no critério de refúgio, mas o sistema que dificulta o processamento, gerando uma espera demasiada e uma instabilidade que dificulta a integração do refugiado.

Muitas das conclusões deste projeto se mostram relevantes não apenas para as quatro áreas prioritárias que foram apontadas na escuta da OIM, mas para quaisquer planos de um conjunto sólido de políticas migratórias e de refúgio, pois constroem as condições mínimas para estruturar uma política a longo prazo. A própria articulação administrativa tão ressaltada aqui se mostra crucial não apenas para tratar do deslocamento dos refugiados pelo território, mas para otimizar os processos e dividir as responsabilidades entre os níveis de governo, de modo que cada um se concentre nas gestões que podem fazer da melhor maneira. Da mesma forma, a facilitação do acesso do refugiado ao mercado de trabalho, igualmente enfatizada neste documento, se faz necessária não somente para implementar as medidas mencionadas, mas também para possibilitar outras políticas destinadas a tal grupo.

QUADRO 20 – SÍNTESE DE RECOMENDAÇÕES, MEDIDAS, DESAFIOS E CAPACIDADES

Recomendações	Medidas necessárias	Desafios de implementação	Capacidades a serem aproveitadas
<p>Otimizar a integração de refugiados em áreas de demandas de suas habilidades</p> <p>Fomentar o empreendedorismo de imigrantes e refugiados com consultoria jurídica gratuita e oficinas de capacitação</p> <p>Incentivar a inclusão de refugiados no reaquecimento da economia local, ressaltando sua contribuição</p> <p>Promover a inserção laboral de refugiados em condições dignas e protegidas legalmente</p> <p>Incentivar empresas que empreguem imigrantes e refugiados ou que sejam dirigidas por eles</p>	<p>Dotar o CONARE de maior orçamento, estrutura e quadro de funcionários</p> <p>Convocar municípios para receber quotas de refugiados com subsídios</p> <p>Criar base de dados única para articular ações</p> <p>Criar categorias de vistos mais específicas e diversas</p> <p>Aumentar a concessão de visto humanitário</p> <p>Instalar mais postos de atendimento inicial nos polos de entrada</p> <p>Oferecer subsídio para atrair empresas a locais com grande entrada de refugiados, bem como para incentivar refugiados a abrir negócios em tais locais</p> <p>Criar canal de comunicação das prefeituras à União sobre suas demandas de mercado e possibilidades de colocação laboral</p> <p>Promover campanhas de conscientização de empregadores e trabalhadores brasileiros sobre o <i>status</i> de refugiado e sua valorização</p> <p>Oferecer incentivos fiscais e premiações para negócios liderados por proprietários refugiados e empresas que os contratarem com êxito</p>	<p>Limitação prática do CONARE à análise de processos e ações pontuais, sem estrutura para políticas maiores e de longo prazo</p> <p>Abarrotamento do CONARE com solicitações de refúgio infundadas</p> <p>Quadro de funcionários diminuto; dificuldade operacional por falta de pessoal e de posicionamento estratégico em todo o Brasil</p>	<p>Instalações e funcionários já existentes em áreas relacionadas, após capacitação específica em migrações</p> <p><i>Know-how</i> específico de migrações dos projetos locais no setor, como o CRAI</p> <p>Experiência com o Acordo de Residência do Mercosul</p> <p><i>Know-how</i> acumulado com a concessão de vistos facilitados para sírios e haitianos, porém aprimorado como visto humanitário de fato</p>

3

CURSOS DE CAPACITAÇÃO

Nesta parte do relatório, são apresentadas propostas de cursos de curta duração para a formação continuada para servidores públicos e demais atores envolvidos com a implementação da política migratória e de refúgio brasileira, a partir do levantamento de expectativas em relação à nova legislação migratória realizado com 68 atores, divididos em seis grupos: 1. sociedade civil, entidades representantes de trabalhadores e entidades profissionais; 2. atores governamentais; 3. organizações internacionais; 4. academia; 5. iniciativa privada; e 6. associações e representações de migrantes e refugiados. A escuta dos atores foi realizada entre dezembro de 2016 e março de 2017 e está reportada na Parte I do relatório *Visões do Contexto Migratório no Brasil*.

Durante o mapeamento de expectativas, o ponto mais referido por atores dos seis grupos participantes foi a necessidade de capacitar os servidores públicos que atendem migrantes e refugiados. As fases de prospecção do projeto diagnosticaram a necessidade de formação do quadro de agentes responsáveis, não apenas pelo atendimento dos migrantes e refugiados na chegada ao país, mas igualmente pela implementação das políticas públicas universais. Constatou-se que a pouca formação e informação sobre o estatuto jurídico e as políticas públicas específicas para migrantes e refugiados acarretam um atendimento muitas vezes inadequado e insuficiente, levando a situações de marginalização das pessoas migrantes.

Os atores ouvidos recomendaram, assim, a formação dos servidores para melhor apropriação acerca da legislação brasileira sobre migração e refúgio, bem como dos procedimentos envolvidos. Além disso, foi indicada a necessidade de sensibilizar os servidores para as especificidades socioculturais do atendimento de migrantes e refugiados. Considerando que o contato dos migrantes com o Estado decorre, muitas vezes, da busca por atendimento de políticas sociais, o não atendimento leva a um afastamento do migrante do aparato estatal, agravando a sua vulnerabilidade social, ampliando o sub-registro e, muitas vezes, criando ou consolidando situações de irregularidade.

Dessa forma, a qualificação dos servidores públicos – e demais atores da sociedade civil – envolvidos na implementação de políticas e atendimento a migrantes e refugiados constitui elemento essencial para a melhoria da prestação do serviço público, em particular se considerados os desafios e a complexidade envolvida, tendo em vista a transversalidade e intersectorialidade da temática.

Especificamente na entrevista com a Coordenação de Políticas para migrantes da Prefeitura de São Paulo (a experiência subnacional de implementação de políticas públicas para migrantes mais mencionada), foi referida a política de formação e sensibilização de servidores públicos municipais que atendem migrantes. Os cursos de capacitação foram uma das primeiras ações organizadas pela coordenação, na medida em que se diagnosticou a necessidade de capacitar e sensibilizar os servidores de diversas secretarias, entre as quais da saúde, educação e assistência social. As ações foram avaliadas como extremamente relevantes, tendo facilitado a relação e a convivência entre servidores e migrantes, porém insuficientes, pois não se conseguiu expandir os cursos diante da ampla demanda (CRAI, 2015; Migramundo, 2014). O estado de São Paulo organizou, em fevereiro de 2016, um ciclo de capacitação Migrações e Refúgio, voltado para servidores dos governos estadual e municipais, bem como de outras instituições (Governo do Estado de São Paulo, 2016).

Cumpra referir, também, o relato positivo sobre o impacto de atividades de capacitação apresentado pela Delegação da UE no Brasil. A UE financiou parte de um projeto desenvolvido pelo International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), com o MTb e o MJ, de pesquisa e coordenação nas fronteiras secas, tendo sido feita a capacitação de agentes responsáveis pelo atendimento na ponta tanto da Polícia Federal quanto da sociedade civil. A ação foi avaliada como muito positiva, e de necessária expansão.

Destaca-se, ainda, da conversa com a Diretoria do DEMIG, a intenção de replicar a experiência do CRAI, existente nos municípios de São Paulo e Florianópolis, para outros municípios brasileiros, no sentido de apoiar a criação de estruturas de facilitação do acesso aos serviços públicos por migrantes e refugiados.

Na oficina interna Política de Refúgio Consolidada, realizada em 20 de abril de 2017, na Universidade Presbiteriana Mackenzie, organizada pela OIM em conjunto com a universidade sede e com a participação da representação do ACNUR no Brasil, de ONGs, profissionais e pesquisadores da área, na qual foi apresentada uma primeira versão deste relatório, foi apontada a necessidade de um curso para jornalistas e demais profissionais de comunicação para o tratamento informativo do tema da migração e do refúgio nos meios de comunicação.

Por fim, é importante ressaltar que a necessidade de sensibilização e qualificação dos gestores e profissionais de instituições públicas e de organizações sociais que oferecem serviços à população migrante já havia sido apontada no Caderno Final de Propostas da Conferência Nacional sobre migração e refúgio (COMIGRAR), ocorrida entre 30 de maio e 1º de junho de 2014 na cidade de São Paulo, como forma de promover a igualdade de tratamento, ampliar o acesso e qualificar o atendimento prestado (BRASIL, 2014).

1. Metodologia de identificação da demanda e resposta

Há um conjunto de elementos necessários para a organização de cinco cursos de formação e capacitação:

1. os objetivos e a justificativa para a realização dos cursos;
2. os temas prioritários (especificando conteúdos a serem abarcados na forma de ementa e bibliografia);
3. os formatos (indicando o tipo de formação e as metodologias aplicáveis, bem como o tempo de duração); e
4. os setores, os órgãos e as instituições-alvo da formação.

A seguir, são apresentados os critérios utilizados para a definição dos elementos de estruturação dos cursos.

Os *conteúdos* dos cursos, expressos nos títulos, nos objetivos, nas ementas e bibliografias, foram definidos a partir das indicações dos atores ouvidos no mapeamento de expectativas (exposto na Parte I do relatório *Visões do Contexto Migratório no Brasil*), bem como na oficina de validação Política de Refúgio Consolidada, realizada em 20 de abril de 2017, na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Foi pontuada a importância da apropriação, por parte dos gestores e demais profis-

sionais envolvidos, do contexto internacional de fluxos migratórios e de refúgio, bem como das normativas internacionais relevantes à temática, em especial àquelas relacionadas aos direitos humanos dos migrantes e refugiados. Ademais, a sensibilização em relação à diversidade cultural, linguística, sexual e de gênero foi elencada como essencial para permitir que o atendimento leve em conta as especificidades das pessoas. Por fim, indicou-se que o conhecimento da legislação brasileira e dos procedimentos administrativos relacionados colabora para a uniformização de atendimentos e decisões administrativas.

A definição do *público-alvo* dos cursos, também com base no que foi sinalizado nas entrevistas, seguiu o critério de proximidade de atendimento aos migrantes e refugiados – ou seja, optou-se por aqueles agentes que atuam diretamente com migrantes. Além disso, foi levado em conta o efeito multiplicador da formação desses agentes, que podem colaborar para uma transformação das práticas burocráticas de órgãos e instituições.

A definição de *tipo de formação, metodologia e tempo de duração* levou em consideração as vantagens de realizar cursos presenciais ou a distância. Cursos presenciais favorecem a troca intensa de experiências e a condução mais bem controlada do processo de ensino-aprendizagem e de aplicação de mecanismos de verificação. Já os cursos a distância permitem alcançar um número maior de pessoas, além de permitir a replicação inúmeras vezes, especialmente nos cursos sem tutoria (HACK, 2011). Assim, as sugestões de cursos basearam-se na necessidade principal de focar um conjunto de agentes ou de ampliar o máximo possível o público atingido, bem como na necessidade de uma etapa de sensibilização.

As principais estratégias metodológicas sugeridas são:

1. aulas expositivas: exposição do conteúdo, com base numa bibliografia recomendada, com o suporte de recursos audiovisuais;
2. solução de problemas: dinâmica de ensino-aprendizagem que consiste na identificação, priorização e análise do problema com base em etapas. Essa dinâmica tende a aprimorar o processo de trabalho, possibilitando a resolução de problemas concretos e consequente melhoria do atendimento ou resultado. A característica definidora desse método de aprendizagem é a identificação da sequência lógica envolvida num fluxo procedimental, de forma que os participantes conheçam e avaliem as ferramentas de atuação disponíveis e as operações possíveis numa situação. Ao final, o método tende a colaborar para a padronização de procedimentos;
3. aprendizagem baseada em problemas: dinâmica de ensino-aprendizagem na qual problemas previamente elaborados são apresentados aos estudantes para que, individualmente ou em grupo, indiquem soluções com base no conteúdo previamente trabalhado;
4. resolução de exercícios: dinâmica de ensino-aprendizagem especialmente importante no ensino a distância, que pode ser realizada individual e conjuntamente e consiste na realização de tarefas elaboradas com a finalidade de assimilar conceitos e desenvolver habilidades.

No que se refere à duração, foi ponderada a quantidade de conteúdo, o modo presencial ou virtual e o número de participantes – visto que cursos a distância que não sejam de curtíssima duração (3 horas) tendem a exigir a previsão de tutores e monitores para incentivar a permanência no curso e a realização das atividades (HACK, 2011).

2. Achados do levantamento e definição dos cursos

A partir da demanda levantada no processo de mapeamento de expectativas dos atores em relação à legislação e política migratória brasileira, foram definidos cinco cursos, com objetivos, público-alvo, metodologia e duração distintos.

O curso 1 tem como enfoque a formação continuada de servidores públicos responsáveis pela implementação de políticas públicas sobre a temática migratória e de refúgio. Trata-se de um curso presencial, com conteúdo dividido em quatro módulos, com o objetivo de capacitar os servidores responsáveis pelo atendimento aos migrantes e refugiados sobre os direitos dos migrantes, uniformizar a atuação administrativa, colaborar no combate ao preconceito e à xenofobia e preparar os servidores para atender nos CRAIs ou para atuar em parceria com esses centros.

O curso 2 visa à formação continuada de servidores da Polícia Federal que atuam diretamente no atendimento de migrantes e refugiados acerca do direito migratório e de refúgio e das atribuições da Polícia Federal. Trata-se de um curso presencial, com conteúdo dividido em sete módulos, com o objetivo de colaborar na uniformização dos fluxos e procedimentos relacionados a vistos e demais documentos migratórios e de refúgio, bem como ao acesso de migrantes e refugiados. O curso busca, ainda, sensibilizar os profissionais para as especificidades de atendimento, em especial no momento da chegada dos migrantes e refugiados ao país, e capacitar os profissionais para a identificação e o atendimento de situações de violação de direitos.

A proposta do curso 3 é a capacitação dos atores de entidades da sociedade civil e coletivos de migrantes que atuam diretamente com migrantes e refugiados acerca da nova legislação migratória. Trata-se de um curso a distância, com conteúdo dividido em cinco módulos, com o objetivo de colaborar na sua qualificação e consequente melhoria na assistência prestada de facilitação de acesso de migrantes e refugiados aos serviços públicos.

O curso 4 destina-se à capacitação de jornalistas e demais profissionais da área de comunicação sobre a abordagem da temática migratória e de refúgio nos meios de comunicação. Trata-se de um curso a distância, com conteúdo dividido em três módulos, com o objetivo de qualificar a cobertura jornalística acerca da temática migratória e de refúgio, de forma a aprimorar a abordagem, contribuir para a disseminação de informações e reduzir a reprodução de mitos e preconceitos sobre a temática migratória e de refúgio.

Por fim, o curso 5 visa conferir noções introdutórias acerca das temáticas migratória e de refúgio a qualquer interessado, especialmente servidores públicos que possam vir a atender migrantes e refugiados em sua rotina de atuação. Trata-se de um curso a distância de curtíssima duração, com conteúdo em linguagem acessível, dividido em dois módulos, com o objetivo de oferecer ferramentas básicas e proporcionar o contato inicial com a temática.

Os cinco cursos possuem em comum a finalidade de qualificar e sensibilizar servidores públicos e demais profissionais que atuam com populações migrantes acerca das normativas internacionais sobre direitos humanos, migração e refúgio, sobre os fluxos migratórios e de refúgio contemporâneos, bem como sobre identidades culturais e diversidades linguísticas, étnicas, sexuais, de gênero e religiosas. Espera-se, com os cursos, melhorar os fluxos procedimentais e a qualidade de atendimento às populações migrantes e refugiadas.

QUADRO 21 – FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS RESPONSÁVEIS PELA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE A TEMÁTICA MIGRATÓRIA E DE REFÚGIO

CURSO 1	
Título	Formação de servidores públicos responsáveis pela implementação de políticas públicas sobre a temática migratória e de refúgio
Público-alvo	Servidores públicos municipais (em especial das secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social, Cultura e Guarda Civil)
Objetivos	Capacitar os servidores públicos responsáveis pelo atendimento aos migrantes e refugiados sobre os direitos dos migrantes, de forma a garantir o acesso às políticas públicas e uniformizar a atuação administrativa, alinhando o atendimento dos serviços públicos prestados, bem como colaborar no combate ao preconceito e à xenofobia. Além disso, preparar os servidores para atender nos CRAIs ou para atuar em parceria com esses centros.
Ementa	<p>Módulo I (2h): Movimentos migratórios contemporâneos e proteção internacional de migrantes e refugiados. Diversidades culturais, étnico-raciais, religiosas e de idioma. Multiculturalidade. Panorama de migração nos municípios brasileiros: nacionalidades e histórico de cada migração.</p> <p>Módulo II (2h): Legislação brasileira sobre migração e refúgio. Direitos dos migrantes. Direitos dos solicitantes de refúgio. Direitos dos refugiados. Identidades culturais, diversidade étnico-racial, religiosa e linguística. Especificidades relacionadas à proteção de direitos de mulheres e crianças migrantes e refugiadas.</p> <p>Módulo III (4h): Principais órgãos e instituições e distribuição de competências na implementação de políticas públicas entre os entes federativos em relação à migração e ao refúgio. Processos, procedimentos e documentação relacionados ao atendimento de migrantes e refugiados. Mitos sobre as migrações. Desafios e possíveis alternativas de atendimento e encaminhamento.</p> <p>Módulo IV (4h): Acesso à saúde e desafios específicos para migrantes e refugiados. Acesso à educação e desafios específicos para migrantes e refugiados. Acesso à assistência social e desafios específicos para migrantes e refugiados. Direitos das populações LGBTI e desafios específicos para migrantes e refugiados. Direitos das crianças e adolescentes e desafios específicos para migrantes e refugiados. Combate à violência doméstica e desafios específicos para migrantes e refugiados.</p>
Metodologia	Presencial (com transmissão <i>streaming</i>). Aulas expositivas dialogadas, dinâmicas de grupo e análise e solução de problemas
Carga horária	12 horas-aula
Justificativa	Um dos desafios relacionados ao acesso às políticas públicas universais por migrantes e refugiados refere-se ao desconhecimento da temática migratória e de refúgio por parte dos servidores responsáveis pela efetivação da política. Daí a importância de garantir que servidores que atuam com políticas sociais e de segurança possam realizar uma capacitação envolvendo os direitos dos migrantes e refugiados, bem como dos principais órgãos competentes e procedimentos a serem adotados no momento da prestação do serviço público. O contato com os marcos teóricos introdutórios e o conjunto de instrumentos necessários para a sua atuação permite que os servidores desenvolvam competências e habilidades relacionadas ao melhor desempenho de suas funções. Recomenda-se que o curso seja presencial, para intensificar a troca de experiências e facilitar as dinâmicas de grupo, e que seja prevista a participação de migrantes e refugiados para lecionar parte do conteúdo.
Sugestões bibliográficas	<p>* Sugere-se a produção de cartilha sistematizando o conteúdo do curso, a ser disponibilizada, posteriormente, aos municípios.</p> <p>BARALDI, Camila; GAINZA, Patrícia (orgs.). <i>Políticas migratórias e integración en América del Sur</i>. São Paulo: Espacio Sin Fronteras, 2013.</p> <p>CASTRO, Mary G. (Org.). <i>Migrações internacionais: contribuições para políticas</i>. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, 2001.</p> <p>MAGALHÃES, Giovanna Modé. <i>Fronteiras do direito humano à educação: um estudo sobre os imigrantes bolivianos nas escolas públicas de São Paulo</i>. 2010. 182 f. Dissertação (Mestrado) – USP, São Paulo, 2010.</p> <p>STEFFENS, Isadora; MARTINS, Jameson. “Falta um Jorge”: a saúde na política municipal para migrantes de São Paulo (SP). <i>Lua Nova</i>, n. 98, p. 275-299, 2016.</p>

QUADRO 22 – DIREITO MIGRATÓRIO E DE REFÚGIO PARA PROFISSIONAIS DA POLÍCIA FEDERAL

CURSO 2	
Título	Direito migratório e de refúgio e as atribuições da Polícia Federal
Público-alvo	Agentes da Polícia Federal e demais profissionais que trabalham no atendimento da Polícia Federal
Objetivos	Colaborar na uniformização dos fluxos e procedimentos relacionados ao acesso e à documentação de migrantes e refugiados. Sensibilizar os profissionais para as especificidades de atendimento, em especial no momento da chegada dos migrantes e refugiados ao país, e capacitar os profissionais para a identificação e o atendimento de situações de violação de direitos.
Ementa	<p>Módulo I (2h): Contexto internacional relacionado à migração e ao refúgio. Contexto de migração e refúgio no Brasil. Direitos humanos, direitos dos migrantes e refugiados. Multiculturalidade.</p> <p>Módulo II (3h): Regulamentação internacional sobre migração e refúgio. As organizações internacionais e sua atuação no Brasil. Legislação brasileira sobre migração e refúgio. Direitos dos migrantes e refugiados. Não penalização pela entrada irregular. Não instrumentalização da documentação migratória para fins penais. Princípio da não devolução e suas implicações. Princípios constitucionais.</p> <p>Módulo III (3h): Acesso de migrantes e refugiados. Direitos. Procedimentos adotados nos Conectores de aeroportos, portos e áreas de fronteira. Companhias aéreas. Devido processo legal. Fluxos migratórios refúgio e tráfico de seres humanos. Situações-problema e possíveis soluções.</p> <p>Módulo IV (3h): Migração e Mercosul. <i>Status</i> jurídico, procedimentos e direitos decorrentes. Entrada e saída do país (individual e familiar) ao longo do processo. Processo de reunião familiar. Chegada de familiar ao longo do processo. Pedido por criança e adolescente.</p> <p>Módulo V (3h): Refúgio. Solicitação de refúgio e emissão de protocolo. Procedimentos e direitos decorrentes.</p> <p>Módulo VI (3h): Naturalização. <i>Status</i> jurídico, procedimentos e direitos decorrentes.</p> <p>Módulo VII (3h): Especificidades de atendimento: língua, documentos aceitos, fontes de apoio da organizações internacionais e sociedade civil.</p>
Metodologia	Presencial (com transmissão <i>streaming</i>). Aulas expositivas dialogadas, dinâmicas de grupo e análise e solução de problemas
Carga horária	20 horas-aula
Justificativa	A qualificação dos agentes da Polícia Federal em relação à temática migratória e de refúgio é pedra angular da política migratória nacional, e colabora para a uniformização de procedimentos e qualidade de atendimento, com a melhoria da comunicação entre os envolvidos. Profissionais capacitados a orientar e sensibilizados para acolher os ingressantes no país colaboram para evitar violações de direitos tanto no momento da chegada quanto na permanência no país, na medida em que se tornam referências de apoio e segurança e não de repressão. Muitas vezes, os policiais federais conseguem acessar grupos de migrantes e refugiados que outros agentes do Estado não alcançam, e podem contribuir para a formação de pontes para o seu efetivo atendimento. Recomenda-se que o curso seja presencial, de forma a intensificar a troca de experiências e o melhor proveito da metodologia das situações-problema. Recomenda-se, ainda, a presença de migrantes e refugiados como ministrantes responsáveis de parte do conteúdo.

CURSO 2	
Sugestões bibliográficas	<p>* Sugere-se a produção de manual específico sistematizando o conteúdo do curso, bem como a legislação e demais normativas, incluindo aquelas produzidas pela Polícia Federal.</p> <p>CARVALHO RAMOS, André. Direito dos estrangeiros no Brasil: imigração, direito de ingresso e os direitos dos estrangeiros em situação irregular. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. (Coord.) <i>Igualdade, diferença e direitos humanos</i>. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008. p. 721-746.</p> <p>ELABRAS, Ricardo Bechara. <i>Controle de imigração aeroportuária no Brasil e suas repercussões</i>. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Rio de Janeiro, ESG, 2015.</p> <p>INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). <i>Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil</i>. Brasília: Ipea; Ministério da Justiça, 2015. (Série Pensando o Direito, n. 57). Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2017.</p> <p>JUBILUT, Liliana Lyra. <i>O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro</i>. São Paulo: Método, 2007. 240p.</p> <p>REIS, Rossana R. A política do Brasil para as migrações internacionais. <i>Contexto Internacional</i>, v. 33, n. 1, p. 47-69, 2011.</p> <p>SPRANDEL, Marcia Anita. Marcos legais e políticas migratórias no Brasil. In: PRADO, Erlan José Peixoto; COELHO, Renata. <i>Migrações e trabalho</i>. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015. p. 41-54.</p>

QUADRO 23 – PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES DA NOVA LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA: ASPECTOS JURÍDICOS E ADMINISTRATIVOS PARA ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL

CURSO 3	
Título	Principais modificações da nova legislação migratória: aspectos jurídicos e administrativos
Público-alvo	Entidades da sociedade civil e associações de migrantes e refugiados de todas as regiões do país
Objetivo	Colaborar na qualificação de atores da sociedade civil que prestam assistência direta a migrantes e refugiados, de forma a facilitar o acesso e a melhor prestação dos serviços públicos.
Ementa	<p>Módulo I (3h): Estrutura administrativa brasileira. Competências do MJ, do MTb e do MRE. Competências do CNIG e do CONARE. Competências dos entes administrativos estaduais e municipais. Atribuições da DPU e do MPF.</p> <p>Módulo II (6h): Direitos e deveres de migrantes e refugiados. Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n. 8.069/90). Lei Maria da Penha (Lei Federal 11.340/06). Direitos de populações LGBTI.</p> <p>Módulo III (9h): Acesso ao território brasileiro. Processos e procedimentos. Instituições envolvidas, competências e atribuições. Organizações de apoio.</p> <p>Módulo IV (12h): Da condição jurídica e da situação documental do migrante. Processos e procedimentos. Instituições envolvidas e competências.</p> <p>Módulo V (15h): Acesso a políticas públicas. Saúde e assistência social. Acesso à justiça.</p>
Metodologia	Curso no formato educação a distância. Videoaulas expositivas com o uso de recursos audiovisuais, aprendizagem por meio de situações-problema e dinâmicas de grupo virtuais
Carga horária	12 horas-aula
Justificativa	As entidades da sociedade civil brasileiras são fundamentais para a implementação da política de migração e refúgio nacional, atuando historicamente como parceiros importantes – quando não agentes principais – no processo de acolhida e amparo de migrantes e refugiados. Um curso de formação e aperfeiçoamento em relação a aspectos jurídicos e administrativos, focado na nova legislação migratória, colabora para a qualificação da sua atuação. O formato a distância permite disseminar as informações para as diversas regiões do país, e a carga horária permite o aprofundamento de temas relevantes.

CURSO 3	
Sugestões bibliográficas	<p>* Sugere-se a produção de cartilha específica para o curso que sistematize os principais aspectos da nova legislação.</p> <p>ACNUR. <i>Cartilha para refugiados no Brasil</i>. [S.l.], 2013. Disponível em: <http://caritas.org.br/wp-content/uploads/2013/09/CARTILHA_PARA_REFUGIADOS_NO_BRASIL_FINAL.pdf>. Acesso em: 5 maio 2017.</p> <p>_____. <i>Cartilha para solicitantes de refúgio no Brasil</i>. [S.l.], 2013. Disponível em: <http://caritas.org.br/wp-content/uploads/2013/09/CARTILHA_PARA_SOLICITANTES_DE_REFUGIO_NO_BRASIL_FINAL.pdf>. Acesso em 5 maio 2017.</p> <p>JUBILUT, Liliana Lyra. <i>O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro</i>. São Paulo: Método, 2007. 240p.</p> <p>REIS, Rossana R. A política do Brasil para as migrações internacionais. <i>Contexto Internacional</i>, v. 33, n. 1, p. 47-69, 2011.</p>

QUADRO 24 – A ABORDAGEM DA TEMÁTICA MIGRATÓRIA E DE REFÚGIO NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

CURSO 4	
Título	A abordagem da temática migratória e de refúgio nos meios de comunicação
Público-alvo	Jornalistas e demais profissionais da comunicação
Objetivo	Qualificar a cobertura jornalística acerca da temática migratória e de refúgio, de forma a aprimorar a abordagem, contribuir para a disseminação de informações e reduzir a reprodução de mitos e preconceitos sobre a temática
Ementa	<p>Módulo I (1h30min): Histórico de proteção aos refugiados e migrantes. Contexto internacional contemporâneo relacionado à migração e ao refúgio. Multiculturalidade, identidades culturais, diversidade étnico-racial, religiosa e linguística.</p> <p>Módulo II (1h30min): Direitos dos migrantes e refugiados no Brasil. O princípio da não devolução. Não penalização pela entrada irregular. Documentação dos migrantes e refugiados. Rede de proteção a migrantes e refugiados no Brasil: principais atores.</p> <p>Módulo III (2h): Tratamento informativo das migrações nos meios de comunicação. A cobertura jornalística sobre migração e refúgio. A migração como tema e não como problema. Mitos e mecanismos de estigmatização. Recomendações.</p>
Metodologia	Curso no formato educação a distância. Aprendizagem por meio de videoaulas expositivas e situações-problema
Carga horária	5 horas-aula
Justificativa	A qualificação da comunicação sobre temáticas migratórias e de refúgio tende a evitar que os textos jornalísticos contribuam negativamente para a temática, reforçando indiretamente práticas e ideias discriminatórias, racistas e xenófobas. A qualificação dos textos jornalísticos colabora para o debate social acerca das identidades culturais no país, bem como para a informação dos direitos e das garantias das pessoas migrantes e refugiadas.
Sugestões bibliográficas	<p>COGO, Denise; BADET, Maria. <i>Guia das migrações transnacionais e diversidade cultural para comunicadores: migrantes no Brasil</i>. Bellaterra: Institut de la Comunicació-UAB/Instituto Humanitas – Unisinos, 2013. 105p.</p> <p>FARIA, Maria Rita Fontes. <i>Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira</i>. Brasília: Funag, 2015.</p> <p>JUBILUT, Liliana Lyra. <i>O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro</i>. São Paulo: Método, 2007. 240p.</p> <p>REPORTER BRASIL. UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre drogas e crime. <i>Tráfico de pessoas em pauta: guia para jornalistas com referências e informações sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas</i>. [S.l.], 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/trafico-de-pessoas-em-pauta-guia-para-jornalistas.pdf>. Acesso em: 5 maio 2017.</p>

QUADRO 25 – NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE MIGRAÇÕES E REFÚGIO
PARA PROFISSIONAIS DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO

CURSO 5	
Título	Noções introdutórias sobre migrações e refúgio
Público-alvo	Profissionais de atendimento ao público que eventualmente atendam migrantes e refugiados
Objetivo	Oferecer ferramentas básicas e proporcionar o contato inicial com a temática dos migrantes e refugiados a qualquer pessoa interessada, em especial servidores públicos que possam vir a atender migrantes e refugiados em sua rotina de atuação
Ementa	Módulo I (30min): Histórico de proteção aos refugiados e migrantes. Contexto internacional contemporâneo relacionado à migração e ao refúgio. Módulo II (1h30min): Direitos dos migrantes e refugiados no Brasil. O princípio da não devolução. Não penalização pela entrada irregular. Documentação dos migrantes e refugiados. Identidades culturais, diversidade étnico-racial, religiosa e linguística.
Metodologia	Curso no formato educação a distância. Aprendizagem por meio de videoaulas expositivas, situações-problema e dinâmicas de grupo virtuais
Carga horária	2 horas-aula
Justificativa	O oferecimento de um curso introdutório aberto a qualquer interessado acerca da temática migratória e de refúgio tende a proporcionar a apropriação e a sensibilização de um maior número de pessoas, colaborando para a consolidação das políticas migratória e de refúgio brasileiras. O grande alcance de um curso a distância de curtíssima duração (nos moldes dos cursos realizados pela Escola Nacional da Administração Pública – ENAP), que possa ser repetido ilimitadamente, pode colaborar para a redução de situações de violações de direitos e ocorrências de discriminação e práticas de racismo e xenofobia, bem como para a melhoria do acesso de migrantes e refugiados às políticas públicas.
Sugestões bibliográficas	ACNUR. <i>Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados</i> . [S.l.], 2013. Disponível em: < http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf >. Acesso em: 9 mar. 2017. CARVALHO RAMOS, André de. <i>Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional</i> . Rio de Janeiro: Renovar, 2005. JUBILUT, Liliana L.; APOLINARIO, Silvia Menicucci de O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. <i>Revista Direito GV</i> , v. 6, n. 1, p. 275-294, 2010. MAHLKE, Helisane. <i>Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico</i> . Belo Horizonte: Arraes, 2017. REIS, Rossana R. A política do Brasil para as migrações internacionais. <i>Contexto Internacional</i> , v. 33, n. 1, p. 47-69, 2011.

3. Considerações finais

A formação continuada dos servidores e demais atores envolvidos com as políticas e o atendimento a migrantes e refugiados constitui elemento essencial para a melhoria da prestação do serviço público, tendo em vista a transversalidade e intersetorialidade das temáticas.

A estruturação dos cinco cursos exigiu a definição de seus objetivos e justificativas; dos temas prioritários (especificando conteúdos na forma de ementa e bibliografia); dos formatos (indicando o tipo de formação e as metodologias aplicáveis, bem como a duração); e dos setores, órgãos e instituições-alvo da formação.

Com os cursos, objetiva-se colaborar para a formação e sensibilização dos servidores públicos e demais profissionais que atuam com migrantes e refugiados, de forma que se apropriem do contexto internacional e nacional sobre fluxos migratórios e de refúgio, bem como do principal arcabouço normativo relativo à matéria. Espera-se, assim, estabelecer e padronizar os fluxos procedimentais e a melhor prestação do serviço público, bem como combater o racismo e a xenofobia.

REFERÊNCIAS

ALLAIN, Jean. The jus cogens nature of non-refoulement. *International Journal of Refugee Law*, v. 13, n. 4, p. 538-558, 2001.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Buena práctica 5: derecho de buscar y recibir asilo*. [S.l., 2014a]. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9281>. Acesso em: 21 maio 2017.

_____. *Building communities of practice for urban refugees – Brazil Roundtable Report – UNHCR’s Policy Development and Evaluation Service*. [S.l.], 2015a.

_____. *Comentários e recomendações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) ao Projeto de Lei de Migração 02516/2015*. Brasília, 2015b.

_____. CONARE e ACNUR anunciam nova declaração e plano de ação sobre refugiados. ACNUR, 17 nov. 2014b. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/conare-e-acnur-anunciam-nova-declaracao-e-plano-de-acao-sobre-refugiados-nas-americas-e-divulgam-perfil-do-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 24 maio 2017.

_____. *Contextos & principais atividades*. Brasília, 2017. Documento interno disponível por solicitação direta.

_____. *Dados sobre refúgio no Brasil*. [S.l.], 2016a. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estadisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

_____. *Diagnósticos participativos*. [S.l.], 2016b.

_____. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Genebra, 2014c.

_____. *Manual de proteção dos apátridas*. Genebra, 2014d.

_____. *Modelo de Graduación: un círculo global que mejora la vida de los refugiados*. [S.l.], 2016c. Disponível em: <<http://www.acnur.org/noticias/noticia/modelo-de-graduacion-un-circulo-global-que-mejora-la-vida-de-los-refugiados/>>. Acesso em: 24 maio 2017.

_____. *Protección de refugiados en América Latina: buenas prácticas legislativas*. [S.l.], 2015c. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9182>. Acesso em: 24 maio 2017.

_____. *O ACNUR no Brasil*. [S.l.], 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/#>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

AMBROSINI, Maurizio. Better than our fears? Refugees in Italy: between rhetorics of exclusion and local projects of inclusion. In: KNEEBONE, Susan; STEVENS, Dallal; BALDASSAR, Loretta. *Refugee protection and the role of law: conflicting identities*. London: Routledge, 2014. p. 235-250.

ARGENTINA. Presidencia de la Nación. Ley de migraciones no. 25.871, de 17 de diciembre de 2003. *Boletín Oficial*, 21 jan. 2004. Reglamentada por Decreto n. 616/2010.

ASYLUM INFORMATION DATABASE (AIDA). *Statistics*: France. [S.l.], 2017a. Disponível em: <<http://www.asylumineurope.org/reports/country/france/statistics>>. Acesso em: 20 maio 2017.

_____. *Statistics*: Germany. [S.l.], 2017b. Disponível em: <<http://www.asylumineurope.org/reports/country/GERmany/statistics>>. Acesso em: 20 maio 2017.

_____. *Statistics*: Spain. [S.l.], 2017c. Disponível em: <<http://www.asylumineurope.org/reports/country/spain/statistics>>. Acesso em: 20 maio 2017.

BAENINGER, Rosana (Org.). *Imigração boliviana no Brasil*. Campinas: NEPO-Unicamp, 2012. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2017.

BBC. Riace: The Italian village abandoned by locals, adopted by migrants. *BBC*, 26 set. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/in-pictures-37289713>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. *Caderno de Propostas da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar)*. Brasília: Governo Federal, 2014.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 6.975, de 7 de outubro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile. *Diário Oficial da União*, 8 out. 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm>. Acesso em: 23 maio 2017.

_____. Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. *Diário Oficial da União*, 15 dez. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 25 maio 2017.

_____. Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. *Diário Oficial da União*, 22 nov. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>. Acesso em: 25 maio 2017.

_____. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, 23 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 23 maio 2017.

CACCIAMALI, Maria Cristina; AZEVEDO, Flávio Antonio Gomes de. Entre o tráfico humano e a opção da mobilidade social: os imigrantes bolivianos na cidade de São Paulo. *Cadernos PROLAM/USP*, ano 5, v. 1, p. 129-143, 2006.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Lei n. 16.478, de 8 de julho de 2016. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. *Diário Oficial da Cidade*, 9 jul. 2016. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16478.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2017.

CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES (CCR). *2017 Immigration levels – comments*. [S.l.], 2017. Disponível em: <<http://ccrweb.ca/en/2017-immigration-levels-comments>>. Acesso em: 20 maio 2017.

CARVALHO RAMOS, André de. Asilo e refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: CARVALHO RAMOS, André de; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011. p. 15-44.

_____. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014.

CENTRO DE REFERÊNCIA E ACOLHIDA PARA IMIGRANTES (CRAI). *Relatório Anual 2014-2015*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2015.

_____. *Somos tod@s imigrantes: migrações e refúgio no Brasil e no mundo*. São Paulo, 2017.

CHILE. Ministerio del Interior. Ley n. 20.430, de 15 de abril de 2010. Establece disposiciones sobre protección de refugiados. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1012435&idParte=&idVersion=2010-04-15>>. Acesso em: 23 maio 2017.

CITIES OF MIGRATION. *Business law for immigrant entrepreneurs*: Connect Legal. March 21, 2012. Disponível em: <http://citiesofmigration.ca/good_idea/business-law-for-immigrant-entrepreneurs/>. Acesso em: 24 maio 2017.

CITY OF MUNICH. *Munich: International Sustainable United in Solidarity*. Munich, 2010. Disponível em: <<http://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/327/munich.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2017.

COLÓQUIO SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO E PANAMÁ. *Declaração de Cartagena*. Cartagena das Índias, 22 nov. 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 14 maio 2017.

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR). *Executive summary 2015 report: situation of refugees in Spain and Europe*. [S.l.], 2015. Disponível em: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/01/Executive-Summary-2015-Report_ok_b.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2017.

CONNECT LEGAL. *Annual report*. Toronto, 2013. Disponível em: <<http://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/335/2013%20report.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2017.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIg). Resolução normativa n. 126, de 2 de março de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 mar. 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CORTE IDH). *Caso familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*. 25 nov. 2013. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf>. Acesso em: 21 maio 2017.

_____. *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*: sentencia de 24 de octubre de 2012. [S.l.], 2012. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf>. Acesso em: 21 maio 2017.

_____. *Caso Vélez Loor vs. Panamá*: sentencia de 23 de noviembre de 2010. [S.l.], 2010. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf>. Acesso em: 21 maio 2017.

_____. *Opinión Consultiva 11, del 11 de agosto de 1990*. San José, 1990. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_11_esp.pdf>. Acesso em: 21 maio 2017.

_____. *Opinión Consultiva 18, del 17 de septiembre de 2003*. San José, 2003. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.doc>. Acesso em: 21 maio 2017.

_____. *Parecer consultivo 21, de 19 de agosto de 2014*. San José, 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf>. Acesso em: 21 maio 2017.

_____. *Technical data: Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*. Peru, 2011. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=367&lang=e>. Acesso em: 20 maio 2017.

COSTA RICA. Asamblea Legislativa. Ley n. 8.764. Ley general de migración y extranjería. [S.l.], 2009. Disponível em: <<http://www.migracion.go.cr/institucion/leyes%20migratorias/leyes/Ley%208764%20Migracion%20y%20Extranjeria.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2017.

DEMANT, Eva. Avanços e desafios da proteção internacional no Brasil. *Cadernos de Debates – Refúgio, Migrações e Cidadania*, v. 4, n. 4, p. 27-37, 2009.

ECUADOR. Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio establecido en el art. 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967. Quito, 30 de mayo de 2012. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8604>>. Acesso em: 23 maio 2017.

EDIN, Per-Anders; FREDRIKSSON, Peter; ASLUND, Olof. Settlement policies and the economic success of immigrants. *Journal of Population Economics*, v. 17, n. 1, p. 133-155, 2004.

EDWARDS, Adrian. *Refugiado ou migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto*. ACNUR, 1º out. 2015. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

ELIA, Anna. Migrants in the South of Italy community development and production of new knowledge. *Analele Științifice ale Universității «Alexandru Ioan Cuza» din Iași. Sociologie și Asistență Socială*, v. 6, n. 1, p. 58-68, 2013.

EUROPEAN COMMISSION. Sweden: Parliament approves new law that forces municipalities to settle migrants. *European Website for Integration*, 28 January 2016. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/sweden-parliament-approves-new-law-that-forces-municipalities-to-settle-migrants?lang=de>>. Acesso em: 24 maio 2017.

EUROPEAN RESETTLEMENT NETWORK. *Resettlement quotas and actors*. [S.l.], 2014. Disponível em: <<http://www.resettlement.eu/country/sweden>>. Acesso em: 24 maio 2017.

FORTUNE MAGAZINE. *World's Greatest Leaders 2016*. [S.l.], 2016. Disponível em: <<http://fortune.com/worlds-greatest-leaders/domenico-lucano-40/>>. Acesso em: 24 maio 2017.

FRANCO, Leonardo. *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*. San José: Universidad Nacional de Lanús, 2003.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). *Análise e avaliação do desenvolvimento institucional da política de imigração no Brasil para o século XXI*. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2016/02/Imigra%C3%A7%C3%A3oFGV.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

GOBIERNO DE ESPAÑA. *Asilo en cifras 2015*. [S.l.], 2015. Disponível em: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2015_126150899.pdf/d55726d0-8b-87-4e35-a3c3-3d953b6003b9>. Acesso em: 20 maio 2017.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). *Refúgio no Brasil*. Brasília: ACNUR; Ministério da Justiça, 2010. p. 48-59.

GOVERNMENT OF CANADA. *Immigration, refugees and citizenship Canada overview – quarterly IRCC updates*. 2016. Disponível em: <<http://open.canada.ca/data/en/dataset/0186868b-a04d-4a0e-962e-bdfbac51bfb3>>. Acesso em: 20 maio 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. SP e ACNUR promovem capacitação para atendimento social a refugiados e migrantes. *Notícias*, 19 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/lenoticia.php?id=2986>>. Acesso em: 9 mar. 2016.

HACK, Josias Ricardo. *Introdução à educação a distância*. Florianópolis: LLV; CCE; UFSC, 2011.

JACHIMOWICZ, Maia. Argentina: a new era of migration and migration policy. Migration Policy Institute, 1º fev. 2006. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/argentina-new-era-migration-and-migration-policy>>. Acesso em: 20 maio 2017.

KONLE-SEIDL, Regina; Institute for Employment Research (IAB); BOLITS, Georg. *Labour market integration of refugees: strategies and good practices*. European Parliament, 2016.

LACERDA, Ana; GAMA, Carlos. O solicitante de refúgio e a soberania moderna: a identidade na diferença. *Lua Nova*, 97, p. 53-80, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n97/0102-6445-ln-97-00053.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2017.

LAFER, Celso. O Brasil e a aplicação do direito internacional do refúgio. In: GUERRA, Luiz (org.). *Temas contemporâneos do direito: homenagem ao bicentenário do Supremo Tribunal Federal*. Brasília: Guerra, 2011. p. 769-788.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Declaração de princípios do Mercosul sobre proteção internacional dos refugiados*. Fortaleza, 23 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2017.

MÉXICO. Ley de Migración. *Diario Oficial*, 25 de mayo de 2011.

_____. Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2011.

MIGRAMUNDO. Feira da rua Coimbra é regularizada pela Prefeitura de São Paulo. *Migramundo*, 19 nov. 2014. Disponível em: <<http://migramundo.com/feira-da-rua-coimbra-e-regularizada-pe-la-prefeitura-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 5 maio 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ). *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília: Ipea, 2015. (Série Pensando o Direito, 57). Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf>. Acesso em: 5 maio 2017.

MINISTÉRIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACIÓN DE ECUADOR (MRECI). *Política del Ecuador en materia de refugio*. Quito, 2008. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Politica_del_Ecuador_en_materia_de_refugio.pdf?view=1>. Acesso em: 24 maio 2017.

MOREIRA, Julia. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. *Cadernos PRO-LAM/USP*, ano 4, v. 2, p. 57-76, 2005.

_____. O acolhimento dos refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos. In: Encontro Nacional sobre Migrações, V., 2007, Campinas. *Anais...*, 2007.

MUENCHEN RATHAUS. *FIM: Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen*. Muenchen, 2016. Disponível em: <<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Arbeit-und-Wirtschaft/Arbeitsmarktpolitik/Langzeitarbeitslosigkeit/FIM.html>>. Acesso em: 24 maio 2017.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). *Direitos das pessoas com deficiência – contratação de aprendiz com deficiência*. [S.l.], 2010. Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/defesa-direitos-pessoas-especiais/noticias/contratacao-de-aprendiz-com-deficiencia-ciee>>. Acesso em: 24 maio 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Perfil migratório do Brasil 2009*. Genebra, 2010.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). *Integración y migraciones: el tratamiento de la variable migratoria en el Mercosur y su incidencia en la política argentina*. Buenos Aires, 2012. (Cuadernos Migratorios, 3).

_____. *La experiencia de los países sudamericanos en materia de regularización migratoria*. Buenos Aires, 2013.

_____. *La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos*. Buenos Aires, 2014. (Cuadernos Migratorios, 6).

_____. *Panorama migratorio de América del Sur 2012*. Buenos Aires, 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Business Law for Immigrant Entrepreneurs in Toronto, Canada*. [S.l.], 2016. Disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=183>. Acesso em: 24 maio 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951*. [S.l.], 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 24 maio 2017.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *Finding the way: a discussion of the Swedish migrant integration system*. 2014. Disponível em: <<https://www.oecd.org/els/mig/swedish-migrant-integration-system.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2017.

_____. *International Migration Outlook 2016*. Paris, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2016-en>. Acesso em: 20 maio 2017.

ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA (OUA). *Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África*. Adis Abeba, 10 set. 1969. Disponível em: <http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2couaapr.html>. Acesso em: 22 maio 2017.

PANAMÁ. Asamblea Nacional. Decreto ejecutivo n. 23, de 10 de febrero de 1998, por el cual se desarrolla la Ley n. 5 del 26 del octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, se derogan el Decreto n. 100 del 6 de julio de 1981 y la Resolución Ejecutiva n. 461 del 9 de octubre de 1984, y se dictan nuevas disposiciones en materia de protección temporal por razones humanitarias. *Gaceta Oficial*, 12 feb. 1998.

RIBEIRO, Maria. A contratação de empregados pelo Sistema S e as decisões do TST nas ações do Ministério Público do Trabalho (MPT). Sesc, 2008. Disponível em: <cnc.org.br/central-do-conhecimento/artigo/contratacao-de-empregados-pelo-sistema-s>. Acesso em: 24 maio 2017.

RODRIGUES, Gilberto M. A. *O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário*. Brasília: ACNUR; Ministério da Justiça, 2010.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. Comissão de Anistia. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Migração, refúgio e apátridas: jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Brasília, 2014. v. 7.

SWEDISH MINISTRY OF INTEGRATION. *Update on policy developments: recent active labour market policy initiatives with impact on immigrants' labour market integration which are relating to OECD recommendations*. [S.l.], 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/sweden/41706122.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2017.

UNIÃO EUROPEA (UE). Sector Dialogues. *Políticas públicas de inmigración y protección internacional: sugerencias para el caso brasileiro basadas en experiencias implementadas en la Unión Europea*. Brasília, 2016.

UNICEF (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA). *Argentina: migration profiles*. [S.l., 2014]. Disponível em: <<https://esa.un.org/migmgmprofiles/indicators/files/Argentina.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2017.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Germany*. [s.l.:s.n.], 2013. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/resettlement/5162b3bc9/unhcr-resettlement-handbook-country-chapter-germany.html?query=refugee%20national%20law>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

_____. *Global report 2015*. [S.l.], 2015a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/574ed7d54.html>>. Acesso em: 20 maio 2017.

_____. *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*. Sept. 4, 2003. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/legal/3f7d48514/guidelines-international-protection-5-application-exclusion-clauses-article.html>>. Acesso em: 23 maio 2017.

_____. *Populations*. [S.l.], 2015b. Disponível em: <<http://reporting.unhcr.org/population>>. Acesso em: 20 maio 2017.

_____. *Uruguay*: el ACNUR en el sur de Sudamérica. [S.l., 2016]. Disponível em: <<http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/uruguay/>>. Acesso em: 20 maio 2017.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *Access to justice*: practice note. Geneva, 2004. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/access-to-justice-practice-note.html>. Acesso em: 5 jun. 2017.

VENTURA, Deisy. Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração? *Le Monde Diplomatique*, 1º ago. 2010. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/estatuto-do-estrangeiro-ou-lei-de-imigracao/>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

VILELA, Elaine; NORONHA, Cláudia. Impacto da economia étnica sobre os rendimentos de imigrantes internacionais no mercado de trabalho brasileiro. *Acta Científica*, 2012. Disponível em: <http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT9/GT9_VilelaEdeNoronhaC.pdf>. Acesso em: 24 maio 2017.

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-94066-00-8



9 788594 066008

Coleção (Obra Completa)

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-94066-02-2



9 788594 066022

Vol. 2 - Refúgio



Organização Internacional para as Migrações (OIM)
Agência das Nações Unidas para as Migrações



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA

