

Universidade Federal da Grande Dourados  
Faculdade de Direito e Relações Internacionais

Adriana dos Santos Corrêa

Refugiados e as Fronteiras Brasileiras: análises sobre a securitização desses espaços, “*Capacity Building*” e a garantia dos direitos humanos.

Universidade Federal da Grande Dourados  
Faculdade de Direito e Relações Internacionais

Adriana dos Santos Corrêa

Refugiados e as Fronteiras Brasileiras: análises sobre a securitização desses espaços, “*Capacity Building*” e a garantia dos Direitos Humanos.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob a orientação do Prof. Bruno Boti Bernardi.

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).**

C824r Correa, Adriana Dos Santos

Refugiados e as Fronteiras Brasileiras: análises sobre a securitização desses espaços, "Capacity Building" e a garantia dos direitos humanos. / Adriana Dos Santos Correa -- Dourados: UFGD, 2018.

47f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Bruno Boti Bernardi

TCC (Graduação em Relações Internacionais) - Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados.

Inclui bibliografia

1. Securitização. 2. Refugiados. 3. Fronteiras. 4. Direitos Humanos. 5. "Capacity Building". I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.**



## ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 09 de fevereiro de 2018, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais o (a) aluno (a) **Adriana dos Santos Correa** tendo como título "Refugiados e as Fronteiras Brasileiras: análises sobre a securitização desses espaços, "Capacity Building" e a garantia dos direitos humanos".

Constituíram a Banca Examinadora os professores Dr. Bruno Boti Bernardi (orientador/a), Dr. César Augusto Silva da Silva (examinador/a) e Me. Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto (examinador/a).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado (a) Aprovado.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: a banca recomenda a publicação em formato de artigos em periódico

Assinaturas:

**Dr. Bruno Boti Bernardi**  
Orientador/a

**Dr. César Augusto Silva da Silva**  
Examinador/a

**Me. Arthur Pinheiro de Azevedo  
Banzatto**  
Examinador/a

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar os espaços de fronteiras e as suas implicações de segurança utilizando uma abordagem mais ampla dos estudos de Segurança Internacional. Ademais, busca-se identificar elementos que configuram a securitização das fronteiras brasileiras e dos imigrantes e refugiados que por ela adentram, estabelecendo relações desse contexto com o panorama atual de proteção e garantia dos direitos humanos por parte do Estado. Utilizamos para o estudo o conceito de “securitização” proposto por autores da Escola de Copenhague, sob uma abordagem construtivista das relações internacionais. Esta abordagem considera que a ameaça à segurança nacional é construída socialmente, e que diversos temas podem ser securitizados. Esta pesquisa se pautou em análises bibliográficas acerca do instituto do refúgio nas Relações Internacionais, sobre o contexto brasileiro de proteção e a realidade das fronteiras brasileira em relação a esses temas e conta ainda com as contribuições do conceito de “*Capacity Building*” para uma análise sobre a interferência da estrutura estatal na garantia dos direitos humanos. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com algumas instituições que lidam com a temática do refúgio e com imigrantes haitianos que vivem na cidade de Dourados. Identificamos várias ações por parte das instituições e da sociedade fronteiriça que demonstram a alta securitização desses espaços e os desdobramentos desse processo na vida de quem solicita refúgio no Brasil.

**Palavras-chave:** Securitização, Refugiados, Fronteiras, Direitos Humanos, Segurança Internacional, “*Capacity Building*”.

## ABSTRACT

The aim of this study is to analyze border spaces and their security implications using a broader approach regarding International Security studies. In addition, we seek to identify elements that shape the securitization of Brazilian borders, on the one hand, and also the securitization of immigrants and refugees that cross these borders, establishing relations of these contexts to the current panorama concerning the protection and guarantee of human rights by the State. We used the concept of "securitization" proposed by authors of the Copenhagen School, under a constructivist approach to international relations. This approach considers that the threat to national security is built socially, and that various issues can be securitized. This research was based on bibliographical analyzes about the institute of refuge in the International Relations, also taking into account studies focused on the Brazilian context of protection and the reality of the Brazilian borders in relation to these subjects and still has contributions of the concept of "Capacity Building" for an analysis of the interference of the state structure in the guarantee of human rights. Semi-structured interviews were conducted with some institutions dealing with refugee issues and with Haitian immigrants living in the city of Dourados. We identified several actions by the institutions and the border civil society that demonstrate the high securitization of these spaces and the unfolding of this process in the life of those who seek refuge in Brazil.

**Key words:** Securitization, Refugees, Borders, Human Rights, International Security, Capacity Building.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. O INSTITUTO DO REFÚGIO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....	14
3. O REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E O CONTEXTO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO. ....	17
4. REFUGIADOS, FRONTEIRAS E SEGURANÇA .....	20
5. A SECURITIZAÇÃO .....	26
6. DESDOBRAMENTOS NA GARANTIA DE DIREITOS .....	29
7. DIREITOS HUMANOS E A ESTRUTURA ESTATAL .....	32
8. CONCLUSÃO.....	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	37
APÊNDICE- ENTREVISTAS REALIZADAS .....	42
ANEXO I - QUESTIONÁRIO APLICADO A IMIGRANTES E REFUGIADOS.....	43
ANEXO II- QUESTIONÁRIO APLICADO A INSTITUIÇÕES QUE PRESTAM ASSISTÊNCIA A REFUGIADOS .....	45

## 1. INTRODUÇÃO

As profundas mobilizações humanas que ocorreram nos últimos anos decorrentes de conflitos armados e perseguições, principalmente em países do norte da África e do Oriente Médio, que por muito tempo encontram-se sob o poder de velhas ditaduras, como no caso da Síria<sup>1</sup>, levaram a várias intervenções de potências estrangeiras e tiveram o reconhecimento quanto à importância deste tema no cenário internacional. O aumento do número de pessoas que solicitam refúgio<sup>2</sup> em outros países tem contribuído para a preocupação com este assunto tanto no âmbito interno, relacionado a aspectos econômicos e sociais, quanto no que diz respeito ao relacionamento com os demais países, levantando discussões principalmente sobre a segurança nacional dos países receptores<sup>3</sup>.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados (ACNUR) divulga anualmente o “Relatório de Tendências Globais”, o qual possui o maior levantamento da Organização das Nações Unidas (ONU) em matéria de deslocamentos forçados. O último relatório, divulgado em 19 de junho de 2017<sup>4</sup>, mostra o panorama mundial das mobilizações forçadas no ano de 2016, e revela que havia ao final deste ano cerca de 65,6 milhões de pessoas forçadas a deixar seus locais de origem por diferentes tipos de conflitos. Esse número abrange três importantes componentes a serem destacados em nossas análises. O primeiro é o

---

<sup>1</sup> A Síria enfrenta uma guerra civil desde a Primavera Árabe (onda de protestos ocorridos no Oriente Médio e Norte da África que derrubou diversos ditadores) em 2011. O conflito tem gerado uma crise humanitária sem precedentes. Atualmente, na Síria, 13,5 milhões de pessoas necessitam de ajuda humanitária; 6,3 milhões são deslocados internos; centenas de milhares fizeram viagens marítimas arriscadas em busca de segurança; quase três milhões de sírios menores de 5 anos cresceram sem saber como é viver em um país sem conflitos; e 4,9 milhões - a maioria mulheres e crianças - são refugiados em países vizinhos, colocando as comunidades anfitriãs sob enorme pressão à medida que assumem as consequências sociais, econômicas e políticas. As implicações da guerra tornaram-se globais, e ela afeta principalmente os países fronteiriços que não são capazes de acolher o enorme fluxo de refugiados .

<sup>2</sup> Segundo as resoluções da Convenção de 1951, o solicitante de refúgio ou refugiado é toda pessoa que, temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país.

<sup>3</sup> Em 2016, movimentos e mensagens xenófobas e anti-imigrantes explodiram nos grandes meios de comunicação na Europa. Em novembro do mesmo ano, “Ahmed H”, um sírio que morava no Chipre, foi julgado por acusações de terrorismo em Szeged, na Hungria. Foi acusado de orquestrar confrontos entre polícia e refugiados após o fechamento repentino das fronteiras húngaras com a Sérvia em setembro de 2015. O governo húngaro se aproveitou de uma confusão entre agentes de contenção da fronteira e solicitantes de refúgio muçulmanos, que foram apresentados como potenciais ameaças terroristas. Ahmed H estava no local da confusão apenas para ajudar seus pais, idosos e sírios a fugirem da guerra, mesmo assim foi condenado por terrorismo. Foi considerado um símbolo da crise dos refugiados sírios que tentam chegar à Europa. A atitude do governo húngaro de fechar as suas fronteiras e condenar refugiados por atos terroristas está entre as medidas de alguns países da Europa na atual crise humanitária, “é como se o continente virasse as costas para os direitos humanos, ignorando uma série de tratados internacionais”. (Informe anual 2016/2017 Anistia Internacional).

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>>. Acesso: 03/07/17.

número de refugiados, em torno de 22,5 milhões de pessoas, dos quais os palestinos correspondem a uma grande parte desse total. O segundo é o deslocamento forçado de pessoas dentro de seu próprio território nacional que, ao fim de 2016, chegou a 40,3 milhões de pessoas, tendo como destaque a Síria, Iraque e Colômbia. E o terceiro componente é em relação aos solicitantes de refúgio, indivíduos que ainda estão em processo de aceitação e de acolhimento por algum outro país, que em 2016 chegou a 2,8 milhões de pessoas. O ACNUR ainda busca proteger outras classificações de deslocados forçados como: os reassentados, apátridas e refugiados ambientais<sup>5</sup>.

Atualmente, as pesquisas sobre o fenômeno dos refugiados se debruçam principalmente sobre as consequências deste aumento exponencial de deslocados internacionais<sup>6</sup>. Há uma grande preocupação quanto à eficiência das políticas internas dos países receptores para o acolhimento dessas pessoas e sobre as condições econômicas e sociais para tal, pois a maior parte dos refugiados, cerca de 84% do total, encontra-se em países subdesenvolvidos (ACNUR, 2017). Além da preocupação com as políticas internas para a desburocratização do processo de concessão do refúgio e inserção dos refugiados na sociedade receptora, têm se fomentado intensos debates sobre mudanças políticas no sistema internacional para que as soluções para o tema sejam realmente eficazes. Por isso, faz-se necessário analisar o tema dos refugiados nas esferas domésticas e exteriores dos países que buscam soluções para o deslocamento forçado.

Ainda é forte a cultura segundo a qual o imigrante é visto como um fora da lei ou alguém que virá a causar um desequilíbrio nas condições sociais e econômicas dos países receptores. Isso contribui para que os países adotem legislações cada vez mais restritivas à livre circulação de pessoas estrangeiras em seus territórios. Encontrar uma ponderação entre o direito da pessoa humana de ir e vir e as políticas e legislações adotadas pelos países tem sido um dos principais objetivos do Direito Internacional dos Direitos Humanos. O avanço desse ramo do Direito, fortalecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, e complementado pelos Pactos Internacionais sobre Direitos Cívicos e Políticos e sobre Direitos

---

<sup>5</sup> Para o ACNUR, o reassentamento é voltado para refugiados que não se integraram ao primeiro país de acolhimento, o que muitas vezes acontece porque a perseguição continua ali. Já os apátridas são pessoas que nascem sem nacionalidade ou têm sua nacionalidade retirada pelo Estado, ficando, portanto, sem proteção de um Estado nacional. Por fim, refugiados ambientais são indivíduos que foram obrigados a deixar seu local de origem por causa de desastres naturais. Disponível em: < <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>>. Acesso em: 04/07/17.

<sup>6</sup> “Deslocados internacionais” é um termo utilizado pelo ACNUR para englobar todas as categorias de refugiados fora de suas fronteiras internacionais que estão sobre sua proteção, como apátridas, reassentados, refugiados ambientais, etc.

Econômicos, Sociais e Culturais, reforçou os direitos dos imigrantes e refugiados. (ACNUR, 2017).

Segundo ZARJEVSKI (1987, p.211 apud MOREIRA, 2005, p. 59) “os países da América Latina se inseriram no contexto internacional do refúgio após acolherem cerca de 100 mil refugiados entre 1947 a 1952”. Porém, foi no seu período de redemocratização que o Brasil e os demais países com acordos para a proteção dos refugiados estabeleceram como diretrizes de política externa o multilateralismo, a cooperação, defesa dos direitos humanos, adesão aos regimes e o respeito às organizações internacionais. O país promulgou, em julho de 1997, a sua lei de refúgio (nº 9.474/97), contemplando os principais instrumentos regionais e internacionais sobre o tema. A lei adota a definição ampliada de refugiado estabelecida na Declaração de Cartagena de 1984, que considera a “violação generalizada de direitos humanos” como uma das causas de reconhecimento da condição de refugiado<sup>7</sup>.

Segundo o CONARE, houve um aumento considerável no número de reconhecimento de refugiados no Brasil nos últimos anos. Em 2010 havia 4.284 refugiados e reassentados reconhecidos, em 2013 eram 4.975 reconhecimentos, já em 2015 esse número foi para 8.493 pessoas reconhecidas pelo governo brasileiro. O Relatório de Tendências Globais do ACNUR mostra que, ao final de 2016, foram registrados 9.689 refugiados. Já os pedidos de refúgio caíram 64% em 2016 em comparação com 2015, sobretudo em decorrência da diminuição das solicitações de nacionais haitianos. Os países com maior número de solicitantes de refúgio no Brasil em 2016 foram Venezuela (3.375), Cuba (1.370), Angola (1.353), Haiti (646) e Síria (391)<sup>8</sup>.

No Brasil, o principal órgão responsável pela questão dos refugiados é o CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados), que é constituído de um representante do Ministério da Justiça, que ocupa o cargo de presidência no órgão, e de outros representantes dos Ministérios de Relações Exteriores (vice-presidência), do Trabalho, da Saúde e da Educação. Além disso, o CONARE ainda possui representantes individuais do Departamento da Polícia

---

<sup>7</sup> A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 tem em suas disposições limitações espaciais e temporais, pois só contemplava pessoas que se tornaram refugiadas em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. Porém em 31 de janeiro de 1967, foi assinado em Nova York o Protocolo referente ao Estatuto dos Refugiados que trouxe a definição ampliada do tema, pois surgiram novas situações de refugiados que não estavam no âmbito da Convenção. A partir de 1967 a definição de refugiados é a seguinte: “será reconhecido como refugiado todo o indivíduo que devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupos sociais ou opinião políticas encontram-se fora do seu país de origem e não possa e não queira acolher-se a proteção de tal país”.

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>>. Acesso: 03/07/17.

Federal, da sociedade civil e do ACNUR<sup>9</sup>. Mesmo com o significado enorme que essa composição traz para a assistência dos refugiados no país, ainda há problemas quanto à burocratização na avaliação dos solicitantes de refúgio e de emissão dos documentos necessários para os refugiados já regularizados, como Registro nacional de Estrangeiro (RNE), a Carteira de Trabalho e Previdência Social definitiva (CPTS), o número de Cadastro de Pessoa Física (CPF) e um documento de viagem.

Muitos imigrantes internacionais e refugiados adentram o território brasileiro por suas fronteiras secas. Os municípios próximos às áreas de fronteira são conhecidos como cidades de “entrada” e ou de “passagem” de refugiados por não ser o destino final da maioria deles (SILVA, 2015). Por esse motivo, essas áreas aparentam ser negligenciadas no que tange às estruturas estatais para a proteção e assistência a esses indivíduos, que acabam se deslocando de maneira irregular dentro do país (pois muitos se encontram sem documentação), até os grandes centros como Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro, para que só então façam a solicitação do refúgio. A cultura de criminalização do imigrante e refugiado disseminada nas regiões de fronteira também contribui para que os mesmos deixem de solicitar informações ou de dar início ao processo de solicitação de refúgio nos postos da Polícia Federal local. Com efeito, os imigrantes em situação irregular ficam desprovidos de qualquer estatuto jurídico e de cidadania, o que facilita a subjugação de muitos deles a organizações criminosas, que operam transnacionalmente. (SILVA, 2015; MOREIRA, 2012)

A falta de acesso à informação e assistência adequada no momento em que o refugiado adentra o território nacional são fatores extremamente negativos que contribuem para o pernicioso acúmulo de processos e responsabilidades nos órgãos de imigração competentes nos grandes centros. Já nas áreas de fronteira, devemos ressaltar nessa análise elementos muito complexos característicos dessas regiões, como a questão da dificuldade de exercício da cidadania, movimentos ilegais e os interesses das nações envolvidas nessas regiões, que majoritariamente estão voltados para a defesa da soberania nacional do espaço delimitado pela fronteira. (SCHERMA, 2015)

Segundo SALA (2013, p. 16), o conceito de território e suas fronteiras nos conduzem naturalmente à ideia de defesa. De fato, a manutenção da soberania nacional está diretamente ligada à defesa do território. A fronteira passa a receber um tratamento especial a fim de que se possa zelar pela integridade e controle permanente dos Estados. Os conceitos de segurança

---

<sup>9</sup> Vale ressaltar que o representante do ACNUR não possui poder de voto.

e defesa passam por mudanças substanciais, em decorrência das mudanças do próprio conceito de soberania diante da globalização onde a porosidade das fronteiras é uma realidade constante. Uma visão reducionista sobre esse espaço também impede conceber a fronteira como espaço de intercâmbio, integração e de multiplicidades cooperativas.

Do ponto de vista das questões de defesa e segurança, a situação fronteira do Brasil e de muitos países da América do Sul nos coloca diante de uma situação paradoxal: se de um lado se observa a ausência de ameaças de guerras formais, do outro é notória a fragilidade do império da lei sobre grupos criminosos transnacionais, responsáveis pelo alto grau de violência social na faixa de fronteira. Avança assim, segundo NETO (2005, p. 2), o diagnóstico do migrante como indesejável e potencialmente ameaçador à ordem estabelecida nas sociedades de imigração. É nesse contexto que os territórios “receptores” ou de passagem fecham-se aos imigrantes em seu sentido amplo, incluindo refugiados e solicitantes de refúgio.

Em junho de 2011 foi lançado o Plano Estratégico de Fronteiras, que não revoga as políticas anteriores voltadas à integração regional, mas prioriza investimentos em segurança e equipamento, criando órgãos articuladores e levando à contratação de “polícias fronteiriças”. Segundo DORFMAN (2013, p. 15), pode-se considerar o plano como o marco da securitização<sup>10</sup> das políticas para a fronteira brasileira. O objetivo central do mesmo é “o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (BRASIL, 2012).

A Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras da Secretaria de Segurança Pública do Ministério da Justiça visa “intensificar o controle e a fiscalização nas fronteiras, de forma a fortalecer a prevenção, o controle e a repressão dos delitos praticados nessas regiões em parceria com Estados e Municípios” (BRASIL, 2012). O discurso de segurança nacional, portanto, passa pela repressão aos crimes transfronteiriços e pela presença e integração dos órgãos de controle e repressão (DORFMAN, 2013).

De maneira geral, há uma disputa de espaço institucional e recursos nas áreas de fronteira devido à sua complexidade. Vale ressaltar que a visão do Estado brasileiro sobre

---

<sup>10</sup> A securitização é, segundo Buzan et al. (1998), um “ato de fala”. Esse conceito, cuja formulação se atribui a John L. Austin, baseia-se na premissa de que o discurso é uma forma de ação e, portanto, carrega consequências. Segundo a Escola de Copenhague, palavras que fazem referência a ameaças à existência de uma unidade, além de não serem apenas signos linguísticos, trazem consigo a demanda de que medidas sejam tomadas para contrabalançar as ameaças.

migração sofreu várias mudanças de acordo com a conjuntura mundial. O utilitarismo econômico das migrações internacionais, que conduziu os interesses nacionais por muito tempo, já não possui a mesma relevância para o Estado. Atualmente a preocupação em relação ao imigrante é voltada, segundo NETO (2005, p. 3), ao ônus econômico e social que ele representaria devido à suposta perturbação e desagregação da ordem social e ao imaginado aumento de gastos sociais.

O presente trabalho tem como base a política migratória brasileira para refugiados e os estudos sobre o processo de securitização das fronteiras brasileiras, com abordagens das Relações Internacionais e da Ciência Política. O problema desta pesquisa é: a construção das áreas de fronteira como espaços de ameaças interfere na promoção de uma política eficaz e garantidora dos direitos dos refugiados? Quais outros elementos estão envolvidos nesse processo? A hipótese é de que a relação que atualmente se estabelece entre a política migratória para refugiados no Brasil e o processo de securitização das fronteiras gera impasses na eficácia da assistência e garantia de direitos desses grupos. Outra hipótese possível é de que a situação do refúgio no Brasil é consequência da concentração de responsabilidades no âmbito federal, com destaque para a Polícia Federal e CONARE. Esta relação pode ser o empecilho para que haja uma descentralização de tais responsabilidades para as esferas estaduais e municipais, pois as fronteiras, as migrações e o refúgio sob a esfera dos direitos humanos ainda são tratados como questões secundárias pelo Estado brasileiro.

Para analisar os espaços de fronteiras e suas implicações de segurança que perpassam a discussão tradicional sobre Segurança Internacional, bem como a caracterização dos imigrantes e principalmente os refugiados enquanto uma ameaça em potencial para os países receptores, utilizaremos o conceito de “securitização” definido pelos teóricos da Escola de Copenhague<sup>11</sup>. Em especial, as contribuições do professor Barry Buzan com sua teoria sobre os “Complexos Regionais de Segurança”, que aborda a interligação dos processos de segurança e determina que tais processos não podem ser analisados separadamente. Esta teoria é extremamente importante nas discussões contemporâneas de segurança internacional, consideradas “abrangentes” pelos estudiosos do tema por possuírem uma abordagem construtivista das relações internacionais. Para Buzan, a ameaça é construída socialmente, e, assim, o “discurso securitizador apresenta determinado tema como ameaça à existência de um

---

<sup>11</sup> *Copenhagen Peace Research Institute (COPRI)*. O instituto constitui, atualmente, referência na área de segurança internacional.

objeto referente”, e abre brechas para que qualquer tema seja interpretado pela ótica da segurança.

O presente trabalho conta com análises bibliográficas acerca do Instituto do Refúgio nas Relações Internacionais e seus regimes de proteção, o contexto brasileiro de proteção, a questão dos refugiados nas fronteiras brasileiras e as implicações de segurança nesse tema. Foi realizada também pesquisa empírica através de entrevistas estruturadas e semiestruturadas com instituições da sociedade civil que acolhem ou prestam algum tipo de assistência a imigrantes e refugiados. Entrevistamos representantes de organizações não governamentais (ONGs) que atuam tanto na região de fronteira (na cidade de Corumbá–MS) quanto nos grandes centros (São Paulo–SP). Buscamos ainda instituições governamentais que trabalham com o tema do refúgio como a Defensoria Pública da União no Estado de São Paulo e entrevistamos imigrantes haitianos que residem na cidade de Dourados-MS, mas que entraram no país através das fronteiras secas do Acre e Roraima, e através do aeroporto de Guarulhos-SP. O intuito das entrevistas é conseguir analisar empiricamente como a questão da securitização das áreas de fronteira bem como a centralização de responsabilidades referentes ao refúgio e, em certa medida, a migração internacional, em geral, interferem no acesso aos direitos pelos imigrantes e principalmente pelos refugiados no Brasil.

## **2. O INSTITUTO DO REFÚGIO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Segundo ANDRADE, apesar de a definição jurídica de “refugiado” ser relativamente nova, há milênios tem havido pessoas em situações de guerras, conflitos, perseguições e discriminações. Na Idade Média, as pessoas que deixavam seus lares não tinham a quem recorrer e eram tratadas como erradias, tendo que pedir ajuda às igrejas ou viver em comunidades muito pobres em condições extremamente precárias. Os refugiados naquela época não pertenciam à sociedade, pois havia na Europa uma intolerância ao “não europeu”. (ANDRADE, 2001, p. 105-110).

Grandes processos históricos e sociais como a formação do Estado-Nação<sup>12</sup> deram destaque internacional aos fluxos de refugiados. Na Europa, esse processo gerou três grandes

---

<sup>12</sup> Uma estrutura política que tende a unir uma cultura a uma área geograficamente delimitada. O Estado-Nação controla um território contínuo e tem o monopólio legítimo do exercício da violência. É exatamente dentro da estrutura de um Estado-Nação, com limites geográficos claramente demarcados, que aqueles que se encontram

fluxos de refugiados nos últimos cinco séculos. O primeiro foi na Europa Ocidental, do final do século XV à metade do século XVIII, contexto em que várias unidades que se autodeclaravam “soberanas”<sup>13</sup>, como os principados e cidade livres, foram absorvidas pelos Estados-Nação. Os novos líderes tentaram criar unidades cada vez maiores e mais fortes e, para isso, necessitavam alterar o sistema político que existia na época. Tal movimento não ocorreu sem oposição, o que por sua vez resultou em mais pessoas deixando seus lares forçadamente. Outro fluxo ocorreu na Europa Oriental e na região dos Balcãs, do final do século XIX, início do século XX, até a década de 1920, como resultado da dissolução dos antigos impérios dessa região. Nesse período, novos Estados foram formados, processo que foi acelerado com o início da Primeira Guerra Mundial (1939-1945). (ANDRADE, 2006, p. 37). O terceiro grande fluxo de refugiados ocorreu junto aos países não industrializados, particularmente no processo de descolonização africana, principalmente na Angola e Moçambique, e a partir de 1975 resultou em mais de 600 mil refugiados. (SILVA; RODRIGUES, 2012, p. 123).

Após a Segunda Guerra Mundial, surgem principalmente diante da proliferação de refugiados e apátridas, os primeiros indícios da afirmação de que a “sociedade internacional” tem responsabilidade pela vida e pela proteção dos direitos humanos do indivíduo, independente de seu próprio Estado (REIS, 2006. p. 33-42). De modo geral, a assinatura da Carta de fundação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, a carta de fundação do Tribunal de Nuremberg (1945-1946) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) são considerados marcos fundamentais do direito internacional dos direitos humanos. Segundo Rossana Reis, a promoção de um regime internacional nesse período era, sobretudo, uma resposta àqueles que estavam horrorizados diante das revelações sobre as atrocidades cometidas pelos países do Eixo durante a II Guerra Mundial (REIS, 2006). Do ponto de vista teórico, a perspectiva da transformação está em grande parte ancorada na percepção expressa por Hedley Bull, de que “levado ao seu extremo lógico, a doutrina dos direitos e deveres humanos sob a lei internacional é subversiva de todo o princípio segundo o qual a humanidade deveria ser organizada como uma sociedade de estados” (BULL, 2002. p.152).

A Segunda Guerra Mundial impactou decisivamente as populações dos países beligerantes, sobretudo os países europeus. Esse fato levou os Estados a temerem por sua

---

no poder têm a chance de exercer pressão política, e definem sua própria cultura como a cultura nacional. (ANDRADE, 2006, p. 36).

<sup>13</sup> Interpretação de soberania enquanto a legitimidade do uso da força atribuída aos Estados por meio de seus órgãos constitucionais representativos.

segurança interna, uma vez que surgia um grande fluxo de cerca de 40 milhões de pessoas se deslocando por conta das consequências da guerra. É nesse contexto que surge a preocupação por parte dos Estados sobre o destino dessas massas populacionais e a necessidade de se tomar iniciativas para lidar com o tema (UBER, 2012).

Em 1950 foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Porém, ainda durante o conflito, já haviam sido criadas no sistema das Nações Unidas outras vertentes jurídicas para a proteção da pessoa humana como: o Acordo de Criação da Administração das Nações Unidas para Socorro e Reconstrução (UNRRA), depois a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), já na Guerra Fria, que foi substituída posteriormente pelo ACNUR, cujo papel evidencia-se pela proteção jurídica, assistência material aos solicitantes de refúgio e aos refugiados, além de supervisionar o cumprimento das resoluções assinadas sobre o tema. Há ainda a Agência das Nações Unidas para Refugiados Palestinos (UNRWA), que tem mandato para tratar das questões relativas a milhares de palestinos refugiados, em sua maioria para Jordânia, Faixa de Gaza, Cisjordânia, Síria e Líbano (BAILEY, 2010, p. 121 apud LIMA at. al, 2017; SILVA; RODRIGUES, 2012).

Em 1951 foi realizada em Genebra a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado que reuniu 26 países, dentre eles o Brasil, Colômbia e a Venezuela. A Convenção representa um marco jurídico na proteção a esses indivíduos. Seu texto, que estabelecia o instituto do refúgio, foi considerado um grande avanço na época, embora carregasse uma forte conotação ideológica de combate ao comunismo na Europa. Assim, a Convenção trouxe a definição de refugiado, conhecida como clássica:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade a não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir proteção daquele país, ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar (ACNUR, 1996).

Nota-se que esta definição trazia uma limitação temporal, que restringia sua aplicação aos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”. Ao mesmo tempo, esses eventos poderiam ser interpretados como aqueles ocorridos somente na Europa, levando a uma limitação geográfica da definição propositalmente. Em 1967, foi assinado em Nova York

o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, que desconsiderava as limitações de tempo e espaço da Convenção de 1951, devido à necessidade de abranger novas condições de refugiados que surgiram principalmente durante os regimes militares na América Latina. (MOREIRA; UBER, 2012; SILVA; RODRIGUES, 2012).

Ao longo do século XX, as necessidades de novas formas de proteção foram crescentes e contínuas, levando à criação de instrumentos de proteção regionais, como a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) em 1969, a Declaração de Cartagena (1984) e a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994). (UBER, 2012).

### **3. O REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E O CONTEXTO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO**

Os regimes internacionais passaram a receber maior atenção por parte dos teóricos das Relações Internacionais a partir da década de setenta, motivados, principalmente pela mudança no cenário político internacional com a Guerra Fria. Com o aprofundamento da interdependência entre os Estados nesse contexto, a partir dos anos 1990, além dos Estados e das organizações internacionais tradicionais, outros atores passam a influenciar o cenário internacional, o que levou ao crescimento da demanda por regimes internacionais, vistos como fontes reguladoras da instabilidade internacional, ou como instrumentos capazes de garantir a governança mundial (RAMOS, 2006). Krasner define regimes internacionais enquanto: “conjunto de princípios, normas e regras de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas de cada ator, em determinados assuntos ou questões” (KRASNER, 1982). Porém, é importante ressaltar que a existência dessas instituições não garante, necessariamente, uma completa restrição às ações unilaterais dos Estados nacionais, que permanecem enquanto principais atores do sistema internacional.

Podemos utilizar as palavras de Alexander Betts para analisar como o regime de proteção aos refugiados estaria inserido no sistema internacional. Segundo Betts, o Estado está envolvido no processo de proteção dos direitos dos refugiados por enxergar que implementar política pública nacional para o tema trará benefícios a si mesmo, seguindo a

lógica neoliberal de cooperação internacional.<sup>14</sup> Ao estabelecer laços de cooperação em um regime de direitos humanos com outros países, a dinâmica subjacente envolve sobretudo os interesses econômicos, políticos, sociais, ambientais, culturais e de segurança dos Estados. (BETTS apud ANDRADE, 2011).

A adesão ao regime de proteção aos refugiados pelo Brasil ocorreu em clima de reação do Estado e de reconciliação frente ao legado da ditadura militar. A regulamentação veio através da Lei 9.474/97, que adota a definição ampliada de refugiado estabelecida na Declaração de Cartagena de 1984<sup>15</sup>, que considera a “violação generalizada de direitos humanos” como uma das causas de reconhecimento da condição de refugiado. Esta Lei fundamenta a obrigação de conceder pátria ao nacional de outro Estado que fugiu de seu país porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões, pela violência generalizada, agressão estrangeira ou conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

A lei brasileira do refúgio instituiu o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) em 1997, no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania (MJ) como órgão de deliberação coletiva com atribuições para executar a política nacional. O CONARE é constituído por representantes do Ministério da Justiça e Cidadania, que o preside, e também por membros dos Ministérios das Relações Exteriores (vice-presidência), do Trabalho, da Educação, da Saúde, dos Esportes e ainda por integrantes do Departamento da Polícia Federal, da Defensoria Pública da União, de organizações da sociedade civil (atualmente a Caritas Arquidiocesana de São Paulo, a Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH)) e do ACNUR, podendo este último realizar contribuições nas reuniões, mas sem direito a voto. Instituído como órgão colegiado interministerial, até janeiro de 2004, o CONARE dependia dos recursos destinados à Diretoria

---

<sup>14</sup> Os institucionalistas, como Keohane (1989), são os herdeiros diretos da literatura sobre regimes e cooperação internacional da década de 80. Segundo eles, as instituições podem estimular a cooperação entre atores racionais egoístas na medida em que reduzem incertezas, diminuem o custo das transações, provêm informações e estabilizam expectativas, modificando assim a relação custo/benefício. A ação coletiva, da forma como foi formulada por Olson (1965) e adotada por teóricos das relações internacionais, lida com a possibilidade de cooperação em um ambiente anárquico, não implicando uma transformação estrutural, ou seja, a substituição do sistema anárquico por formas de autoridade política internacionalizadas (HERZ, 1997).

<sup>15</sup> A Declaração de Cartagena é um instrumento regional não vinculante elaborado em 1984 e que tem como foco a proteção e os desafios humanitários enfrentados por refugiados. Ela é conhecida por expandir a definição de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951. Durante três décadas a Declaração tem provado ser um instrumento altamente efetivo nas respostas aos diferentes desafios por seu caráter flexível, pragmático e inovador. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/noticia/a-declaracao-de-cartagena-e-a-protecao-aos-refugiados>>. Acesso em 04/11/2017.

de Estrangeiros do Ministério da Justiça, não dispendo assim de uma autonomia financeira própria. Somente a partir desta data é que se observa uma pequena linha orçamentária particularizada ao CONARE.

Atualmente o processo de assistência ao refugiado no Brasil se inicia com a solicitação do refúgio. Segundo as disposições presentes nos artigos 7º e 9º da Lei 9.474/97, os solicitantes de refúgio devem se apresentar a qualquer delegacia da Polícia Federal ou autoridade migratória na fronteira e solicitar, formalmente, a proteção do governo brasileiro. A instituição responsável deverá então ouvir o interessado e elaborar uma declaração contendo as informações obtidas. Depois da apresentação, a declaração com pedido de refúgio será encaminhado para o CONARE que conta apenas com uma sede em Brasília. Trata-se do único órgão habilitado para analisar o pedido sobre o reconhecimento da condição de refugiado.

Dados divulgados pelo Ministério da Justiça<sup>16</sup> referentes a agosto de 2016 apontam que o Brasil possui números recordes de refugiados e de solicitações de refúgio pendentes. Existem cerca de 12.666 casos a serem analisados, mas “o CONARE atualmente apresenta um quadro extremamente pequeno de funcionários em sua estrutura administrativa, e com grande acúmulo de casos de anos anteriores” (SILVA, 2014, p. 195). Com essa demanda toda, as decisões podem demorar em média um ano para serem analisadas. Tal problema é reflexo dos desafios enfrentados pelo CONARE atualmente, problemas quanto à restrição de verbas para o desenvolvimento das atividades do comitê e de uma gestão que em muitos aspectos não acompanhou as novas condições do refúgio e o aumento considerável do número de refugiados no Brasil nos últimos anos.

Segundo MOREIRA, o CONARE é uma instituição relativamente nova, constituída há pouco mais de uma década, que ainda se encontra em desenvolvimento e merece ser aprimorada. Um dos pontos de discussões gira em torno de seu formato institucional, que merece ser reformulado, a fim de incluir outras instituições relevantes para lidar com questões relativas aos refugiados, como o Ministério dos Direitos Humanos, o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério das Cidades. Vale mencionar ainda os potenciais ganhos que seriam alcançados com a inclusão, na qualidade de convidados, dos membros dos comitês estaduais e dos agentes municipais que atuam no reassentamento dos refugiados. Isso

---

<sup>16</sup>Disponível em:<<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/ministerio-da-justica-anuncia-fortalecimento-do-conare-e-lanca-campanha-de-sensibilizacao/>>. Acesso em: 22/06/2017.

permitiria compartilhar experiências bem sucedidas adotadas em níveis federal, estadual e municipal (MOREIRA, 2008).

O acúmulo de solicitações causado pela centralização de responsabilidades no CONARE e pelo processo burocrático de triagem feito inicialmente pela Polícia Federal gera um verdadeiro contratempo para os servidores entrevistadores que precisam se deslocar para os diferentes pontos do país para ouvir os solicitantes, o que implica custos de tempo e orçamento. O ônus também recai sobre o refugiado, que chega desgastado pela perseguição sofrida em seu país e que perdeu praticamente tudo: bens, emprego e muitas vezes a própria família. Após o acesso ao documento de solicitação de refúgio, as autoridades migratórias precisam produzir o Termo de Declaração, pois esse servirá de documento ao solicitante até a emissão do Protocolo Provisório que pode ser pedido diretamente na Polícia Federal até a decisão definitiva em Brasília (SILVA, 2013, p. 149).

#### **4. REFUGIADOS, FRONTEIRAS E SEGURANÇA**

A República Federativa do Brasil é o quinto maior país do mundo em área territorial, e corresponde a aproximadamente 47% do território sul-americano, com cerca 8.515.692,272 km<sup>2</sup> de território. Delimitado pelo oceano Atlântico ao leste, o Brasil tem um litoral de 7.367 km, e uma parte terrestre de aproximadamente 15.735 km. O país mantém fronteiras ao norte com a Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa; a noroeste com a Colômbia; ao oeste com a Bolívia e o Peru, no sudoeste com a Argentina e o Paraguai e ao sul com o Uruguai. No total, são 11 os Estados fronteiriços e há ainda centenas de municípios que estão situados em região de fronteira no Brasil<sup>17</sup>.

As áreas de fronteira cada vez mais têm se mostrado enquanto alternativas de oportunidades de trabalho, integração social e oportunidades econômicas para imigrantes e refugiados que adentram o território brasileiro, mas são, no entanto, espaços complexos de coexistências e de muitos significados tanto para a população local quanto para a burocracia do Estado. A Constituição Federal de 1988 define a faixa de fronteira como território de segurança nacional, e estabelece as formas específicas de concessão e controle da União sobre

---

<sup>17</sup> As informações são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <[ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao\\_territorial/divisaoterritorial/evolucao\\_da\\_divisao\\_territorial\\_do\\_brasil\\_1872\\_2010/evolucao\\_da\\_divisao\\_territorial\\_do\\_brasil\\_publicacao\\_completa.pdf](ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/divisaoterritorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_publicacao_completa.pdf)>. Acesso em 07/12/2017.

as terras devolutas, os serviços de polícia de fronteira, o transporte ferroviário, preservação e exploração dos recursos naturais e a pesquisa e exploração de minérios no subsolo das faixas de fronteira (BRASIL, 2004). Em 2005, a partir do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), ligado ao Ministério de Integração Nacional, essa zona geoestratégica continua sendo vista como área periférica que necessita de políticas públicas específicas de desenvolvimento e de integração com os países vizinhos. Por sua vez, a reestruturação dessas regiões passa por estes programas parciais de desenvolvimento econômico e social, mas também por uma forte política de segurança. Em 2012 é criado o ENAFRON (Estratégia Nacional de Segurança Pública das Fronteiras), visando o aumento de efetivo militar na área fronteira e maior controle de ilícitos. Nesse contexto, a faixa de fronteira passa a ser vista pelo próprio Estado brasileiro como um lugar perigoso e de livre passagem de drogas e armas para o interior do país. Assim, o crime é situado na fronteira em um discurso em que a segurança pública é o argumento central nas relações entre sociedade e Estado (DORFMAN, 2013).

Acontece que, em muitos casos, os imigrantes e, principalmente, os refugiados, adentram no Brasil sem qualquer documento, pela necessidade de fugir do seu país de origem devido a algum tipo de perseguição. Eles geralmente se esquivam de uma apresentação oficial nos postos da fronteira porque, historicamente, a Polícia Federal, com seus agentes de fronteira, passou a ser identificada como linha dura da justiça brasileira. Muitos migrantes e refugiados têm horror à possibilidade de terem que se apresentar aos agentes e serem imediatamente deportados, sem ao menos serem ouvidos com maior atenção, como aconteceu com cerca de 450 venezuelanos no estado de Roraima em 2016<sup>18</sup>. Geralmente quando se apresentam aos órgãos oficiais ainda nas fronteiras, os solicitantes de refúgio são tratados como todas as demais categorias. Vale salientar que algumas nacionalidades sofrem muito mais com o preconceito ao solicitar refúgio no Brasil quando adentram as fronteiras, como é o caso dos colombianos e venezuelanos, tal como a literatura sobre o tema salienta. Nesse sentido, Márcia Maria de Oliveira afirma: “quem lida com os imigrantes e refugiados no

---

<sup>18</sup> Segundo a Nota Pública divulgada pelo Ministério Público Federal- Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, que se pronunciou após uma série de reportagens e denúncias, no dia 09 de dezembro de 2016, a Polícia Federal em Roraima realizou operação para deportar cerca de 450 venezuelanos e venezuelanas indocumentados ou com documentação irregular, em sua maioria indígenas, incluindo centenas de crianças. A Justiça Federal em Roraima suspendeu liminarmente a deportação, a partir de iniciativas da Defensoria Pública da União que lembrou que deportações em massa não absorvem questões individuais, desrespeitando a vontade do indivíduo, impossibilitando a ampla defesa e o contraditório.

Brasil é a mesma polícia encarregada de caçar e prender traficantes” (SILVA, 2015; OLIVEIRA, 2006).

Assim, as normativas para os refugiados apresentam interpretações restritivas e securitárias por parte das autoridades migratórias no que se refere às migrações internacionais, e essa visão está presente no treinamento desses agentes estatais desde pelo menos a publicação do Estatuto do Estrangeiro<sup>19</sup> (SILVA, 2015, p. 143). No caso específico dos venezuelanos deportados em 2016, em entrevista ao jornal “Folha da Web”, o delegado responsável pela operação justificou as ações da Polícia Federal enquanto um procedimento previsto nos termos do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80), revogado somente em 2017. “O procedimento de deportação está previsto no artigo 98 do Decreto nº 86.715/81 e consiste na retirada do estrangeiro pela Polícia Federal nas hipóteses de entrada ou estada irregular no território nacional. (Informação verbal ao Jornal Folha Web)<sup>20</sup>. Este acontecimento mostra nitidamente o despreparo da Polícia Federal em lidar com a questão do refúgio, tratando os refugiados como todas as outras categorias de imigrantes e ainda com ações arbitrárias que desrespeitam os direitos humanos.

Na 8ª edição do Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2014, teve como tema a “Gestão e disseminação de dados na Política Nacional de Segurança Pública”, ocasião em que foi publicada uma nota técnica sobre os “Desafios da área na implementação de políticas de pessoal de segurança pública nas fronteiras brasileiras”, cujo objetivo era abordar as dificuldades de recrutamento, administração e avaliação de desempenho dos agentes do Departamento da Polícia Federal (DPF) destinados a atuarem nas áreas de fronteira. Segundo essa nota, a Polícia Federal não pode ser considerada um órgão exclusivamente de polícia judiciária, pois esta função auxiliar do Poder Judiciário é apenas uma de suas atribuições constitucionais e legais. O DPF detém o ciclo completo de polícia, exercendo atividades de polícia preventiva e repressiva, além de atividades administrativas como, por exemplo, o controle e emissão de passaportes. Trata-se do principal órgão de segurança pública destinado

---

<sup>19</sup> O Estatuto do Estrangeiro, de 1980, foi uma legislação herdada da ditadura e incompatível com a Constituição de 1988 e com o Estatuto dos Refugiados (Lei 9474/97). Em maio de 2017, foi aprovada a Lei de Migração (13.445/2017), a sexta tentativa de legislação que venha a regulamentar o estrangeiro no país. Porém, é a primeira com um viés de Direitos Humanos e que revoga totalmente o Estatuto do Estrangeiro que vinha recebendo somente complementações ao longo do tempo.

<sup>20</sup> Entrevista concedida pelo Delegado de Polícia Federal ao jornal Folha Web. Reportagem completa disponível em: < <http://folhaby.com.br/noticia/Policia-Federal-faz-operacao-para-deportar-450-venezuelanos-ilegais-23253>>. Acesso em 20/12/2017.

ao enfrentamento do crime organizado, que coloca várias ameaças à região de fronteira e à segurança nacional: tráfico ilícito de entorpecentes; desvio de precursores químicos; tráfico internacional de armas de fogo, munições e explosivos; contrabando, pirataria e descaminho; evasão de divisas; exportação ilegal de veículos; imigração ilegal de estrangeiros; tráfico de pessoas; crimes ambientais e desmatamento ilegal nos Estados amazônicos fronteiriços do Brasil, entre muitos outros. (CARUSO et al. 2016).

A nota técnica sobre os “Desafios da área na implementação de políticas de pessoal de segurança pública nas fronteiras brasileiras” apresenta a atuação da Polícia Federal nessas áreas, enquanto um fator que envolve a cooperação e alinhamento normativo entre dois países em uma série de aspectos, além das condições pessoais atribuídas aos agentes que impactam diretamente na eficácia dos mesmos na instituição. Estes desafios são considerados por Haydée Caruso como um problema estrutural das instituições de segurança pública nas áreas fronteiriças. Segundo autor, é provável que o problema da permanência e transferência de agentes na fronteira seja algo mais crítico no DPF que em outras instituições federais como a Receita Federal e o Exército. Esta questão torna-se ainda mais crítica, pois a fronteira é passagem obrigatória para todos os policiais federais ao longo de suas respectivas carreiras. Significa, portanto, que todos que ingressam na Polícia Federal são direcionados para as fronteiras brasileiras, conforme previsto na Instrução Normativa- IN64/2012-/DPF. Esta Instrução Normativa dispõe sobre a “remoção e movimentação dos servidores da Polícia Federal e disciplina o Concurso de Remoções”. Quando abre um concurso público, antes de serem disponibilizadas as vagas para alunos daquela academia, ocorre um Concurso de Remoção, uma oportunidade para os servidores que já estão na casa saírem de onde estão para outras localidades. Assim, os alunos da academia ficam com as vagas que “sobram”, aquelas que os policiais não quiseram. Na maioria das vezes estas cidades são em áreas de fronteira ou lugares mais distantes com menos estrutura (CARUSO et al. 2016).

Caruso explica que a fronteira é sentida pelo agente da Polícia Federal enquanto um lugar “inóspito”. Esta definição segundo o autor, faz parte da linguagem dos policiais federais, sendo associado a um conjunto de significados do cotidiano desses profissionais, que consideram a alocação para esses lugares como algo sem prestígio dentro da carreira. Há enormes desafios de adaptação que refletem diretamente na atuação profissional desses agentes, e, segundo estudos empíricos feitos pelo autor, não há um acompanhamento psicossocial em todas as regiões de fronteira. A Instrução Normativa retratada acima

estabelece, portanto, um conjunto de critérios que definem formas de permanecer o menor tempo possível nas fronteiras. Isso implica na alta rotatividade dos quadros de agentes do DPF, baixa possibilidade de criação de vínculos com o local em que se atua, falta de conhecimento profissional e inviabilidade de conhecer em profundidade a realidade fronteiriça e suas especificidades (CARUSO et al. 2016).

Todo policial federal é formado pela Academia Nacional de Polícia (ANP) localizada em Brasília-Distrito Federal. O site da ANP<sup>21</sup> informa que o curso de formação do policial engloba diversas disciplinas, algumas tipicamente policiais, como técnicas de investigação policial e planejamento de ações e operações policiais, e outras, embora pertencentes a áreas do conhecimento operacionalizadas por outros profissionais, são abordadas sob a ótica da rotina policial e das estratégias de enfrentamento, como, por exemplo, crimes ambientais e desvios de recursos públicos. Para cada perfil profissional (agente, delegado, escrivão, papiloscopista e perito) há uma matriz disciplinar específica, a formação geral possui duração média de 850 horas-aula e sua realização ocorre durante o período de cinco meses aproximadamente.

De acordo com a grade curricular do curso formação Agente de Polícia Federal (ano de 2012)<sup>22</sup>, durante esses cinco meses o policial federal recebe formação de caráter genérico para trabalhar em qualquer lugar do Brasil. (DIAS, 2014 p. 21) Há nessa grade curricular duas disciplinas que possuem uma maior interligação com as questões fronteiriças. A disciplina “Estratégias de Atuação em Regiões de Fronteira (EARF)”, possui carga horária de 22 horas e tem como objetivo geral desenvolver conhecimentos sobre contexto socioeconômico, geográfico e criminal das áreas de fronteira e seus impactos nas estratégias e atuação policial. A outra disciplina, intitulada “Polícia de Imigração” (PMIG), objetiva desenvolver conhecimentos e habilidades sobre a legislação, a doutrina das atividades de polícia de imigração, documentos de viagem, controle de estrangeiros, fiscalização do tráfico internacional de pessoas e medidas de retirada compulsória do território nacional. Sua carga horária é de apenas 24 horas. As demais disciplinas que contemplam temáticas como: controle de armas de fogo, repressão ao tráfico de armas, crimes cibernéticos, ética e direitos humanos,

---

<sup>21</sup> Disponível em: < <http://www.pf.gov.br/anp/educacional/formacao/>>. Acesso em 20/12/2017.

<sup>22</sup> Informação disponível na Dissertação de Mestrado Profissional do Policial Federal Mérces Dias Júnior, intitulada: “A Fiscalização na Fronteira Brasil-Bolívia: Análise das Condições e Preparo do Agente Fiscalizador”. O autor utiliza dados da grade curricular para formação do Agente de Polícia Federal usada no concurso de 2012, conforme Ministério da Justiça- Boletim de Serviço n°. 154, DE 09.08.2012 e Portaria n°. 2422/2012-GAB/ANP/DGP, de 05 de julho de 2012. Vale ressaltar que o último concurso para Agente de Polícia Federal ocorreu em 2014 segundo o site da ANP.

também possuem cargas horárias muito pequenas ao se considerar a complexidade das atividades. Segundo Mérces Jr. Dias “dada a gama de atribuições e complexidade das temáticas abordadas, não é possível exauri-las no referido período” (cinco meses) para completar formação do policial, necessitando dos programas de capacitação continuada. Podemos observar que a falta de capacitação adequada dos agentes da Polícia Federal é em grande medida responsável pelo despreparo dos agentes em lidar com as questões das migrações e outras relacionadas às fronteiras de maneira geral (DIAS, 2014).

Durante a ditadura militar, com a prevalência da doutrina de segurança nacional, as polícias (federal, civil e militar) foram treinadas e usadas para a repressão política aos inimigos do regime, e alguns traços desse treinamento ainda permanecem na estrutura dessas instituições. Ainda hoje a maioria das grandes operações de repressão são realizadas em cidades de fronteira. Nesse contexto, são enviados para auxiliar a fiscalização na fronteira, basicamente policiais militares com treinamento de tropa de choque. Segundo Mérces Dias, novamente acabam enviando pessoas despreparadas para o entendimento da dinâmica cotidiana local e sem o conhecimento necessário da região fronteira (DIAS, 2006, p. 21). Outro órgão que merece atenção é o Departamento de Operações de Fronteira (DOF) que possui sede na cidade de Dourados- MS. A DOF é um grupo de operações formado por policiais militares e civis, que não possui efetivo próprio. Seus agentes são recrutados a nível nacional para exercerem trabalho temporário na DOF, subordinada a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP). É notável que a composição dos principais órgãos de segurança pública que atuam nas áreas de fronteira, como os citados acima, materializam o discurso altamente securitizador desses espaços, seja no treinamento dos agentes, na sua atuação ou na percepção destas instituições pela população fronteira (DIAS, 2014).

Mas quais seriam os impactos dessa conjuntura na assistência a grupos vulneráveis nas fronteiras brasileiras como os refugiados? Segundo Berenice Young, psicóloga no Serviço Psicossocial da ONG Missão Paz em São Paulo, muitos refugiados atendidos pela instituição se queixam do atendimento recebido no momento de entrada no Brasil, pelos agentes da Polícia Federal, que não os tratam adequadamente principalmente se estes não se encontram com os documentos pessoais no momento em que buscam a delegacia (Informação pessoal)<sup>23</sup>. Quem também traz uma explicação é o Padre Marco Antônio, responsável pela Pastoral da Mobilidade Humana na Cidade de Corumbá-MS:

---

<sup>23</sup> Entrevista concedida por YOUNG, Berenice. **Entrevista**. [08. out. 2017]. Entrevistadora: Adriana dos Santos Corrêa. Entrevista via E-mail.

Não deveria ser a polícia a primeira a receber os imigrantes e refugiados, deveria ser outro órgão, mas não acontece [...] a polícia já vem na formalidade da lei atender uma pessoa extremamente vulnerável que precisa de assistência. Poderia ser um comitê ou outra instituição não “policiada” para ter uma recepção mais humana e que não selecionasse as pessoas que vão entrar no país. Eles (policiais) precisam exercer o poder de polícia e receber ao mesmo tempo [...] isso é um paradoxo! Não há uma percepção de acolhida e sim de segurança. (Informação verbal)<sup>24</sup>.

Ainda segundo o Padre Marco Antônio, quando perguntado sobre como a população residente nas faixas de fronteira enxerga os imigrantes e refugiados, o mesmo diz que a sociedade nessas áreas é muito diversa, então a princípio não haveria um preconceito ou a estigmatização do imigrante ou refugiado pela população local: “em uma fronteira de trânsito livre claro que haverá a busca das pessoas pelos serviços, tanto do lado de lá quanto de cá, e do comércio também, como é que essas pessoas vão ser um problema entre elas?” (Informação verbal)<sup>25</sup>. Segundo ele, são as instituições como a polícia local e hospitais que não querem atender o imigrante de fronteira, em geral, seja por conta da grande demanda ou por questões financeiras. Esse fator contribui para o discurso de que os imigrantes são ruins, de que são perigosos e que vão superlotar os serviços públicos nacionais (Informação verbal)<sup>26</sup>. É possível inferir que o discurso de segurança das áreas de fronteira possui como fonte principal as instituições do Estado e se propaga para outros setores da sociedade local e para a população, o que dificulta muito o acesso a informações e assistência de imigrantes e refugiados no momento em que adentram o território brasileiro por meio de suas fronteiras.

## 5. A SECURITIZAÇÃO

O termo “segurança dos Estados” presente mesmo que indiretamente nos discursos de diversos atores e instituições, possui um enorme peso para nossas análises acerca do regime internacional de proteção aos refugiados e seus desdobramentos quando falamos em regiões de fronteira. Segundo Buzan (2012), os estudos de Segurança Internacional (SI) surgiram após a segunda Guerra Mundial como uma forma de debate sobre as ameaças contra os Estados. Os estudos de SI podem variar em relação ao tempo e o lugar. Não há uma composição objetiva do que realmente seja o Estudo de Segurança Internacional, o que leva consequentemente a diferentes perspectivas do que são estes estudos (BUZAN, 1998).

---

<sup>24</sup> Entrevista concedida por: Padre Marco Antônio. **Entrevista**. [05. nov. 2017]. Entrevistadora: Adriana dos Santos Corrêa. Entrevista presencial.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Ibid.

Quando analisamos os Estudos de Segurança Internacional (ESI), que são considerados um subcampo da área de Relações Internacionais, nota-se que as suas origens e concepções são inerentemente ocidentais e, mais precisamente, anglo-americanas (BUZAN & HANSEN, 2012 apud THUDIUM at al, 2017). Ou seja, estudos de segurança tradicionais são escritos por (autores) ocidentais para governos ocidentais. Isso se deve ao contexto em que surgiram os primeiros estudos de Segurança Internacional, qual seja o final da Segunda Guerra Mundial (1945) e os primeiros ensaios da Guerra Fria. Embora já houvesse literatura sobre a paz e a guerra, sobre militarismo e geopolítica, como Clausewitz, entre outros, foi apenas após a Segunda Guerra Mundial que os estudos a respeito de segurança começaram a adquirir projeção e solidez. (THUDIUM at al. 2017; ALENCAR, 2015).

É nesse contexto que foi criada, em 1985, com a finalidade de promover estudos para a paz, a Escola de Copenhague, cujo nome oficial é *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI). O instituto constitui, atualmente, referência na área de segurança internacional. O início de seus trabalhos vincula-se tanto ao debate acadêmico da área nos anos 80, quanto aos anseios de repensar a inserção da Europa na ordem internacional pós-Guerra Fria. Durante o auge da Guerra Fria, grande parte da literatura de Segurança Internacional enfatizava apenas aspectos estratégicos e militares. Iniciaram-se então discussões visando à redefinição dos limites teóricos da área de segurança, e esse debate permitiu a consolidação de três vertentes teóricas: tradicionalista, abrangente e crítica. A vertente tradicionalista se aproxima muito das premissas teóricas realistas ao defender que os estudos da segurança devem se restringir às questões militares e resguardar o Estado como unidade básica de análise (WALT, 1991 apud TANNO, 2003); a vertente abrangente (do inglês *widener*) sustenta que os estudos da área devem incorporar tanto as ameaças militares quanto aquelas advindas das áreas política, econômica, ambiental e societal (BUZAN at al, 1998); a perspectiva crítica, associada aos trabalhos da Escola de Frankfurt, propõe que as pesquisas de segurança devam colaborar para a emancipação humana, salientando valores como a igualdade e a liberdade. (BOOTH, 1995 apud TANNO, 2003).

A pergunta que se impõe para a análise sobre a segurança internacional nesse estudo é, sobretudo, entender por que diversos temas como a imigração ou o refúgio se tornaram assuntos de segurança? Para responder essa questão devemos compreender o conceito de securitização criado por Ole Waever em 1995 e muito utilizado por autores da vertente

abrangente e crítica dos estudos sobre segurança internacional como o inglês Barry Buzan (WAEVER,1995; BUZAN, 1998 apud MESSARI, 2006).

De acordo com os construtivistas, o mundo social, assim como as identidades e os interesses dos agentes, é construído por estruturas e processos intersubjetivos e coletivos. Enquanto os tradicionalistas vinculam o estudo da segurança à existência de ameaças objetivas, os autores de Copenhague consideram que as ameaças à segurança são socialmente construídas. A securitização e os critérios para securitização, segundo o grupo de Copenhague, são práticas intersubjetivas, por meio das quais um agente securitizador procura estabelecer socialmente a existência de uma ameaça à sobrevivência de uma unidade (BUZAN et al. 1998, p. 29-31 apud DUQUE, 2009).

BUZAN faz uma profunda análise de como se dá esse processo de securitização. Para ele, segurança é o movimento que leva a política para além das regras do jogo estabelecidas e enquadra o assunto tanto como um tipo especial de política, como um conjunto de ações que se executam acima dela. Portanto, securitização pode ser entendida como uma versão mais extremada da politização, pois, em teoria, qualquer assunto público pode ser posicionado no espectro que varia do não-politizado (significando que o Estado não lida com ele e de nenhum modo é tido como um tópico de debate público e de decisões), passando por politizado (significando que o tópico é parte de uma política pública requerendo uma decisão governamental e alocação de recursos), indo até o securitizado (significando que o tópico é apresentado como uma ameaça existente, requerendo medidas de emergência, o que justifica ações fora dos limites normais do processo político). Em princípio, dependendo das circunstâncias, o posicionamento de qualquer tópico está em aberto, podendo estar presente em qualquer parte do espectro, pois uma questão pode ser conectada com outra e se firmar como uma questão de segurança do Estado. (RUDZIT, 2005; BUZAN, 1998).

DUQUE (2009) cita ainda o conceito de "ato de fala" (*speech-act*), proveniente da linguística, para analisar o processo comunicativo por meio do qual uma questão é transposta para a esfera da segurança. A securitização é, segundo Buzan et al. (1998), um "ato de fala". Esse conceito, cuja formulação se atribui a John L. Austin, baseia-se na premissa de que o discurso é uma forma de ação e, portanto, carrega consequências. Segundo a Escola de Copenhague, palavras que fazem referência a ameaças à existência de uma unidade, além de não serem apenas signos linguísticos, trazem consigo a demanda de que medidas sejam tomadas para contrabalançar as ameaças. Tal aspecto se reforça se o agente securitizador é um

representante do Estado e se encontra, por conseguinte, em condições de implementar as medidas demandadas, após requerer poderes especiais para tanto. Por conseguinte, para se estudar a securitização, é necessário estudar os discursos de securitização, que possuem uma estrutura retórica específica. Nesse tipo de discurso, o agente securitizador faz referência não só à sobrevivência de uma unidade (segurança nacional), como também à prioridade de ação para conter uma ameaça à existência da unidade sem necessariamente utilizar a palavra "segurança". Segundo os autores, o significado da securitização não é fixo, mas se baseia em seu uso por parte dos agentes securitizadores. (BUZAN, 1998; DUQUE, 2009; MESSARI, 2006).

Ao levarmos esta análise de securitização proposta pelos autores da Escola de Copenhague para o panorama das migrações internacionais, sobretudo para a entrada de refugiados pelas fronteiras brasileiras, podemos identificar enquanto potenciais agentes securitizadores algumas instituições, como as polícias, hospitais e a mídia, além da própria população local que também passa a transmitir o discurso securitizador quando considera os imigrantes como um “competidor direto e um fraudador do sistema de seguridade social”. (HUYSMANS, 2000 apud BRANCANTE e REIS, 2009). Por isso, nesse espectro há, segundo Huysmans, a interligação das duas seguranças relativas ao poder político: a pública e a nacional, para “combater” o que se passa por uma ameaça “local” e também ao Estado como um todo. À medida que esses temas se movem em direção ao topo da agenda política nacional, a nova prioridade vai ganhando caráter emergencial como as operações de repressão que passaram a ser permanentes em algumas cidades de fronteira, aumentando assim a probabilidade de soluções extraordinárias que negligenciam o ordenamento jurídico ou político cotidiano como o caso dos venezuelanos e de muitos haitianos no Brasil.

## **6. DESDOBRAMENTOS NA GARANTIA DE DIREITOS**

Esse cenário contribui para que os imigrantes e refugiados adentrem o território nacional de maneira irregular e permaneçam por muito tempo sem a documentação adequada e conseqüentemente sem o reconhecimento do Estado brasileiro perante seus direitos. Segundo João Freitas, Defensor Público da União atuante no estado de São Paulo, titular do 1º Ofício de Migrações e Refúgio e Coordenador de Migrações e Refúgio, existem imigrantes e refugiados que não se regularizaram assim que adentraram o Brasil, seja pelas fronteiras ou

pelos aeroportos, e que ainda estão de maneira irregular no país. (Informação verbal)<sup>27</sup>. Muitos buscam os grandes centros para fazer o processo de regularização, o qual deveria ser feito já na entrada do imigrante no Brasil. Além disso, segundo o defensor, muitos reclamam da falta de informação e grosseria das instituições nas fronteiras. (Informação pessoal)<sup>28</sup>. Em muitos casos, a falta de documentação se dá pela falta de dinheiro para pagamento de taxas administrativas para emissão do Registro Nacional do Estrangeiro (RNE), pelo indeferimento dos pedidos de refúgio ou ainda pela falta de documentos do país de origem que impede a identificação e a solicitação de visto de permanência.

As diversas dificuldades enfrentadas pelo imigrante e solicitante de refúgio são realidade desde o momento que saem de seus locais de origem. O caminho percorrido por muitos até o seu destino é marcado por sérias violações dos direitos humanos. No Brasil esta “chegada” se torna ainda mais difícil pela burocracia e lentidão nos processos de regularização e concessão do refúgio. Evens, Mitiason e Jean, são três haitianos que vivem atualmente na cidade de Dourados- Mato Grosso do Sul. Evens e Mitiason adentraram no Brasil pela fronteira do estado do Acre (AC) com o Peru em 2014, e ambos relatam que o processo de entrada no país foi muito difícil principalmente no que diz respeito à repressão, tortura e suborno que os imigrantes são submetidos no lado peruano. Quando chegaram ao território brasileiro, contaram com a ajuda da “Pastoral do Imigrante” na cidade de Rio Branco (AC), que os acolheu durante um tempo. Ainda em Rio Branco, os rapazes, com o apoio da sociedade civil, buscaram os postos da Polícia Federal para se regularizarem. Lá não enfrentaram maiores problemas, pois possuíam toda a documentação pessoal do país de origem. Fizeram de imediato a Carteira de Trabalho e receberam um número de CPF (Cadastro de Pessoa Física), documentos esses que demoraram cerca de 3 dias para ficarem prontos. Mas as vias do Registro Nacional de Estrangeiro demoraram mais de dois anos para serem entregues.

A falta desse documento dificultou muito a vida desses imigrantes no Brasil, principalmente na hora de se conseguir um emprego, pois as instituições e a população, sem a devida informação, classificavam-nos como “irregulares” no país. (Informação verbal)<sup>29</sup>. Já Jean chegou ao Brasil pelo Aeroporto de Guarulhos em 2016, e diz que não teve muitas

---

<sup>27</sup> Entrevista concedida por FREITAS, João. **Entrevista**. [05. out. 2017]. Entrevistadora: Adriana dos Santos Corrêa. Entrevista via E-mail.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Entrevistas concedidas pelos imigrantes Evens Merilus e Mitiason Baptista. **Entrevista**. [18. out. 2017]. Entrevistadora: Adriana dos Santos Corrêa. Entrevista presencial.

dificuldades no seu trajeto para o Brasil. No próprio aeroporto, Jean teve acesso ao posto da Polícia Federal local que deu início à solicitação da documentação do mesmo. Inicialmente Jean também tirou a Carteira de Trabalho e recebeu um número de CPF. No seu caso, o RNE saiu em 2 meses. (Informação verbal)<sup>30</sup>.

Segundo os Artigos 27 e 28 da Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, a documentação pessoal é uma ferramenta fundamental para a proteção dos refugiados. A documentação é a prova da identidade da pessoa, do regime de proteção aplicável, além de oferecer aos países que concedam refúgio um meio importante para garantir que nenhum refugiado seja retornado a uma situação perigosa. A falta de documentos pode afetar o gozo dos outros direitos, inclusive o direito à vida familiar, liberdade de circulação e direito ao trabalho, direito à alimentação, educação e à saúde. Além disso, a falta de documentação pessoal adequada pode expor o indivíduo aos agentes de segurança ou à detenção arbitrária. Este fator pode aumentar também o risco de retorno forçado dos refugiados e constitui um obstáculo ao exercício do direito de regressar apenas voluntariamente ao seu país de origem<sup>31</sup>. É por esses e outros motivos que há uma enorme crítica ao tempo que se leva para obter essas documentações no Brasil.

Segundo o relato dos imigrantes entrevistados há ainda uma enorme diferença entre os imigrantes que chegam através das fronteiras do Brasil e pelos aeroportos dos grandes centros urbanos, de modo que a recepção bem como a agilidade no processo não são as mesmas em todas as regiões do país. E esse cenário é o reflexo dos diversos problemas estruturais que algumas regiões enfrentam, em especial as fronteiras brasileiras. Problemas no que diz respeito à securitização desses espaços e da população que neles transitam, bem como a centralização de responsabilidades em determinados órgãos federais. Devemos assim, ao falar de proteção aos refugiados, considerar toda a complexidade existente para a garantia dos direitos fundamentais deste e outros grupos vulneráveis, e nesse caso a observância ou não dos direitos humanos por parte do Estado precisa de uma análise que contemple, mas que também perpassa, os preceitos de segurança.

---

<sup>30</sup> Entrevista concedida pelo imigrante Jean Rosener. **Entrevista**. [18. out. 2017]. Entrevistadora: Adriana dos Santos Corrêa. Entrevista presencial.

<sup>31</sup> Artigos 27 e 28 da Convenção de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados.

## 7. DIREITOS HUMANOS E A ESTRUTURA ESTATAL

Diante do exposto no decorrer desse trabalho, através dos estudos teóricos e empíricos sobre a relação entre a securitização das fronteiras brasileiras e a as dificuldades de garantia dos direitos humanos, sobretudo dos refugiados, foi possível identificar outros fatores que estão intrinsecamente relacionados a esse processo. As análises expostas na obra “*The persistent power of human rights: from commitment to compliance*”, organizada por Thomas Risse, Stephen C. Ropp e Kathryn Sikkink, importantes pesquisadores das Relações Internacionais em universidades na Europa e nos Estados Unidos, trazem uma abordagem atualizada sobre os mecanismos causais e as condições que produzem conformidade comportamental (*compliance*), analisando ainda uma vasta gama de atores violadores de direitos. Um ponto muito importante abordado nesse livro, que complementa nossas análises sobre a garantia dos direitos humanos, são os chamados “pontos voluntários e involuntários” desse não cumprimento por parte dos atores, levando-se em conta os custos econômicos, sociais e políticos das regras previstas nos regimes internacionais de proteção (RISSE et al. 2013, p. 19).

Os autores apresentam quatro pontos principais que regem a relação de compromisso dos atores, em especial os Estados, ao assinarem tratados internacionais de proteção aos direitos humanos e que impactam o cumprimento dessas regras pré-estabelecidas. O primeiro ponto é a “coerção” enquanto um mecanismo de execução aplicado diretamente e contra o ator recalcitrante dessas regras. O segundo ponto são os chamados “incentivos para mudanças”. Estes incentivos podem se pautar por sanções e recompensas e são considerados um dos mais importantes métodos para fazer com que os atores envolvidos cumpram as regras acordadas. Nesse caso, a não observância dos direitos humanos pode gerar custos para os atores, se a motivação se pautar em uma escolha racional do mesmo. Assim, as sanções são incentivos negativos frequentemente usados pela comunidade internacional para punir o não cumprimento das regras. Já os incentivos positivos realçam a observância dos direitos humanos. É importante ressaltar que as Organizações Internacionais possuem estratégias individuais e instrumentos de incentivos e que isso vai depender em parte da vulnerabilidade material e individual de cada ator.

O terceiro ponto é a “persuasão e discurso”, considerado um dos mais antigos mecanismos de incentivo e mudança da estrutura. Segundo os autores, é muito rara a existência do “melhor argumento” sobre determinado assunto nas relações internacionais. Na

realidade o que ocorre é a combinação do discurso e mecanismos práticos de incentivo, mas atualmente o discurso dos “direitos humanos” é considerado dominante nas relações entre os atores do sistema internacional e, portanto, exerce poder na estrutura do mesmo, contribuindo para o cumprimento das regras. Os três pontos abordados acima são discutidos nos “modelo espiral” ou “bumerangue”<sup>32</sup> dos direitos humanos e fazem referência principalmente à política externa dos atores. Por sua vez, o quarto ponto chamado “*Capacity Building*”, de nosso interesse especial, não é discutido nesses modelos por tratar de questões internas dos atores (RISSE et al. 2013).

*Capacity Building* ou capacitação é considerada um dos pontos mais importantes a ser analisado na relação de cumprimento das regras de direitos humanos. É, sobretudo, uma abordagem dos pontos involuntários do não cumprimento. Na maioria das vezes se reconhece que o não cumprimento das regras de direitos humanos por determinados Estados e outros atores se dá pela falta de vontade dos mesmos, mas há também muitos casos que estão relacionados principalmente à falta de “capacidade interna” ou estrutura de tais atores para lidar com a garantia de direitos. A “capacitação” refere-se a um processo altamente institucionalizado que visa a educação e treinamento das capacidades administrativas para implementar as leis dos direitos humanos (RISSE et al. 2013).

As normas de direitos humanos são violadas principalmente nos “limites” ou falhas dos Estados, porque há baixa capacidade administrativa institucional que inclua os padrões dos direitos nessas condições. Os limites de soberania também são um fator a ser considerado, e é muito mais comum no sistema internacional contemporâneo. Esses limites na soberania não se restringem a Estados falidos, e se trata de um fenômeno presente em muitos aspectos em países em desenvolvimento (como o Brasil). Portanto, o escopo de condições para a

---

<sup>32</sup> Quando os autores pensaram o modelo bumerangue para explicar como as instituições agem na busca da garantia dos Direitos Humanos, deram um dinamismo à relação existente entre os atores nacionais e as instituições internacionais. O modelo dinâmico é baseado na existência prévia de instituições internacionais que regulam os Direitos Humanos, como uma estrutura social, e de redes transnacionais de advocacia composta por ONG's, internacionais e fundações que estão indiretamente ligadas a funcionários que trabalham na promoção de Direitos Humanos em Organizações Internacionais, como em governos nacionais (RISSE e SIKKINK, 1999, p. 19). Ao ser lançado uma vez e retornando às mãos daquele que o lançou, o bumerangue será lançado mais de uma vez, e outra vez, e tantas quantas vezes forem necessárias, até atingir o alvo desejado. Nas relações existentes entre os atores nacionais e internacionais, essa repetição de lançamento de bumerangue pode criar, segundo RISSE e SIKKINK (1999, p. 19), ligações transnacionais cujos impactos geram mudanças na estrutura da política doméstica dos Estados. Esse dinamismo ou movimento de ida e volta é definido pelos autores como o modelo espiral, que consiste de vários arremessos do bumerangue com divergentes efeitos sobre a situação dos Direitos Humanos no país de destino. A alusão ao espiral mostra que, uma vez que o bumerangue foi lançado, esta relação entre o nacional e o internacional será contínua e só findará quando o objetivo for concretizado. (RIBEIRO; ALMEIDA, 2017).

observância dos direitos humanos está relacionado em grande medida ao modelo e estabilidade política do Estado (RISSE et al. 2013).

A “capacitação” apresentada pelos estudiosos do tema, ou a falta dela, possui uma correlação muito forte com as condições estruturais frente às quais os temas de direitos humanos são tratados no Brasil. O fato de o país possuir uma das leis mais modernas de proteção aos refugiados em seu ordenamento jurídico e não conseguir a sua efetivação na prática revela, sobretudo, a falta de “*capacity building*” do Estado brasileiro. Efetivar esta e demais legislações de proteção aos direitos humanos requer altos investimentos econômicos e políticos para as atividades correlatas, ações que vão desde o treinamento adequado das pessoas que lidam diretamente com indivíduos em situações de vulnerabilidade, reestruturação de instituições e mudanças profundas nas esferas da administração pública (RISSE et al. 2013).

## 8. CONCLUSÃO

O estabelecimento do instituto do refúgio nas relações internacionais ocorreu em um processo que foi intensificado pelo grande número de deslocados forçados na Segunda Guerra Mundial. Organizações internacionais tiveram e ainda possuem um importante papel frente à proteção de indivíduos que se veem forçados a deixarem seu país de origem pela violação de direitos humanos, mas são os Estados que ainda se configuram enquanto maiores violadores desses direitos e enquanto o ator mais importante na recepção daqueles que buscam por refúgio e abrigo fora de suas fronteiras nacionais. Muitos Estados estão inseridos em um regime internacional de proteção que estabelece diretrizes a serem seguidas para a garantia dos direitos fundamentais dos refugiados. No Brasil, a política em relação aos refugiados se desenvolveu em contextos históricos particulares, a partir da combinação entre fatores internos e externos, e envolveu a atuação de diversos atores, estatais e não estatais. Abrangeu a definição de regras sobre concessão de refúgio e ingresso territorial, ao passo que as condições de vida dos refugiados estiveram ligadas à articulação com a organização internacional e instituições da sociedade civil.

Apresentamos neste trabalho as condições em que se estabelecem os mecanismos de proteção aos refugiados nas fronteiras brasileiras, por considerar esses espaços altamente estratégicos para a efetivação da garantia dos direitos previstos na Lei 9.474/97 (Estatuto do

Refugiado), bem como as problemáticas existentes ao considerar o alto grau de securitização desses espaços. Analisamos ainda papel desenvolvido por algumas instituições no país como a Polícia Federal e o CONARE, responsáveis pela recepção e concessão do refúgio aos solicitantes, respectivamente.

A problemática levantada inicialmente era se a construção das áreas de fronteira como espaços de ameaças interfere na promoção dos direitos dos refugiados e quais outros elementos poderiam estar envolvidos nesse processo. Partimos da hipótese de que a relação atual entre a política migratória para refugiados no Brasil e o processo de securitização das fronteiras gera impasses na eficácia da assistência e garantia de direitos desses grupos. Após o levantamento bibliográfico acerca do tema, além de entrevistas, reunimos elementos que sustentam as hipóteses iniciais. Os dados levantados na pesquisa demonstram o altíssimo grau de securitização, tanto nos aspectos que envolvem os espaços de fronteira, locais onde se concentram as maiores operações de repressão e controle no país, quanto no que se refere ao próprio imigrante e refugiado que por ela adentra, e que esse discurso securitizador parte de diversas instituições, na maioria dos casos ligadas à segurança e saúde e passa a ser reproduzido pela própria comunidade local. Diante desse contexto, os imigrantes e refugiados evitam uma apresentação formal aos postos da Polícia Federal nas fronteiras e seguem de maneira irregular até os grandes centros urbanos, gerando várias dificuldades nos serviços de assistência aos mesmos. Esse “atraso” na regularização dos solicitantes de refúgio priva estes grupos de terem acesso aos seus direitos, seja na saúde, trabalho e educação. Deixa-os expostos a péssimas condições de vida nas áreas de fronteira, com empregos informais além de serem alvos mais “vulneráveis” de coiotes e organizações criminosas que atuam transnacionalmente.

De acordo com o levantamento bibliográfico e relatos de imigrantes e profissionais que prestam assistência aos imigrantes e refugiados, esse processo de solicitação de refúgio e regularização no país é extremamente demorado, as atividades do CONARE poderiam ser mais fáceis se o mesmo tivesse uma razoável dotação orçamentária própria, somente em 2004 o CONARE passa a dispor de uma pequena linha orçamentária particularizada, que não é suficiente para a sua demanda. O MJ é responsável por custear as despesas de seus representantes junto ao Comitê e, como consequência dessa estrutura, há um baixíssimo quadro de funcionários neste órgão, os quais precisam se deslocar para as demais regiões do país para as entrevistas com os solicitantes de refúgio.

A criação de comitês estaduais é uma iniciativa recente de instituições públicas e da sociedade civil para tentar auxiliar nas atividades realizadas pelo CONARE, e alguns Estados da federação já contam com comitês estaduais para imigrantes e refugiados. Recentemente, o Estado do Mato Grosso do Sul aderiu a essa iniciativa, que tem gerado muitos efeitos positivos na assistência de imigrantes e refugiados que passam ou residem no estado<sup>33</sup>, abrindo a possibilidade de se pensar no desenho de políticas relativas aos refugiados em âmbito local.

Diante das contribuições acerca do conceito de “*capacity building*” foi possível estabelecer uma correlação teórica entre o processo de securitização das fronteiras brasileiras, marcado por uma forte política de repressão e despreparo por parte dos agentes de segurança do Estado, e as questões burocráticas e de centralização das responsabilidades de proteção aos direitos dos refugiados no Brasil. O presente trabalho não se dedicou a analisar detalhadamente todos os pontos voluntários e involuntários presentes no contexto de proteção aos direitos humanos no Brasil, mas traz uma abordagem sobre a extrema importância de se considerar a capacitação dos Estados, bem como a sua estrutura política e econômica para lidar com os custos de cumprir as regras de proteção de direitos humanos acordados em tratados internacionais. Assim, para que o Estado brasileiro cumpra efetivamente todas as leis de proteção, é preciso disponibilizar maior aporte de recursos financeiros com a finalidade de implementar novos projetos para refugiados, a fim de que eles recebam condições adequadas para se instalar no país. Será preciso continuar investindo também para que os atores locais adquiram maior *expertise* e capacitação profissional para lidar com estes e outros grupos vulneráveis internamente.

---

<sup>33</sup> Disponível em: < <http://www.sedhast.ms.gov.br/governo-de-ms-institui-comite-estadual-para-refugiados-migrantes-e-apatridas/>>. Acesso em 12/01/2018.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas. UNHCR. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei\\_947\\_97\\_e\\_Coletanea\\_de\\_Instrumentos\\_de\\_Protecao\\_Internacional\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas.pdf?view=1). Acesso em: 21 de setembro de 2014.

ALENCAR, Mirela Nogueira. Debates dos Estudos de Segurança Internacional e Segurança Humana: uma breve análise sobre a evolução dos Estudos de Segurança. *Conjuntura Global*, Vol. 4, n. 2, maio/ago., 2015, p. 185-195. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaglobal/files/2016/02/5-Debates-dos-Estudos-de-Seguran%C3%A7a-Internacional-e-Seguran%C3%A7a-Humana-uma-breve-an%C3%A1lise-sobre-a-evolu%C3%A7%C3%A3o-dos-Estudos-de-Seguran%C3%A7a.pdf>. Acesso em: 20/10/2017.

ANDRADE, George Bronzeado. A Guerra Civil Síria e a Condição dos Refugiados: um antigo problema, “reinventado” pela crueldade de um conflito marcado pela inação da comunidade internacional. *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, ISSN 2236-4811, Vol.2, 2011.

ANDRADE, J. H. Fischel de. A Política de Proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas – sua gênese no período pós-guerra (1946-1952). Brasília: UNB 2006. 327 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. A Política brasileira para refugiados (1998-2012). Porto Alegre: UFRGS 2013. 292 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rossana R. A “securitização da imigração”: mapa do debate. *Lua Nova*, São Paulo, 77: 73-104, 2009.

BRASIL. Lei n. 6815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Presidência da República

Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm)>. Acesso em: 16/08/2017.

BRASIL. Lei n. 9474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Presidência da República, Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)>. Acesso em: 21/06/2017.

BRASIL. Ministério da Justiça. Plano do Programa ENAFRON. 2012. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/legis\\_23126643\\_portaria\\_n\\_12\\_de\\_16\\_de\\_marco\\_de\\_](http://www.lex.com.br/legis_23126643_portaria_n_12_de_16_de_marco_de_)> Acesso em: 13/08/2017.

BULL, Hadley. A sociedade anárquica: um estudo d ordem política mundial. Editora Universidade de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Tradução Sérgio Bath. São Paulo, 2002.

BUZAN, Barry, at al. Security: A New Framework for Analysis. Library of Congress Cataloging-in- Publication Data. ISBN 1-55587-603-X. Colorado, 1998.

CAMPOS, Heleniza Ávila. Cidades em fronteira: discussão sobre seus múltiplos significados. 1º Colóquio Internacional de História Cultural da Cidade. Porto Alegre, 11 de março de 2015.

CARUSO, Haydée, at al. Desafios para a implementação de políticas de pessoal de segurança pública nas fronteiras brasileiras. Anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília, 2016.

CARVALHO, Thiago Rodrigues. Análise da faixa de fronteira e as condições da implantação dos arranjos produtivos locais. III Simpósio Nacional de Geografia Política. Revista Geonorte, Edição especial 3,v.7, n.1, p.1023-1038, 2013.

DIAS JR, Mérces. A Fiscalização na Fronteira Brasil-Bolívia: Análise das Condições e Preparo do Agente Fiscalizador. Dissertação (Metrado em Estudos Fronteiriços) Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Corumbá, 2014.

DORFMAN, Adriana. A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil. Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia. Belém: EDUFPA, 2013.

DUQUE, Marina Guedes. O papel de síntese da escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. Contexto internacional. Vol.31 n3. Rio de Janeiro, sept./dec. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292009000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292009000300003)>. Acesso em 20/10/2017.

FEDERAL, Ministério Público. Nota Pública. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. 09 de dezembro de 2016.

INTERNACIONAL, Anistia. Disponível em: <[https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2017/02/AIR2017\\_ONLINE-v.3.pdf](https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2017/02/AIR2017_ONLINE-v.3.pdf)>. Acesso em: 21/08/2017.

KEOHANE, Robert O.; Nye, Joseph S. Power and Interdependence Revisited. International Organization, Vol.41. N.4 (Autumn, 1987), pp. 725-753. Published by The MIT Press.

KRASNER, Stephen. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como Variáveis Intervenientes. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o Instituto do Refúgio: uma Análise Após a Criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, v. 5, n. 5, 2004.

\_\_\_\_\_. Manual de Procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado. De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. UNHCR. Disponível em: <http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/54BB90A0d01.pdf>. Acesso em: 21 de setembro de 2014.

MESSARI, Nizar. Existe um novo cenário de segurança internacional?. América Latina y el (des) ordem global neoliberal. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/relint/messari.pdf>>. Acesso em: 18/10/2017.

MOREIRA, Julia Bertino. A questão dos refugiados nos contextos latino-americano e brasileiro. São Paulo, 2008. Disponível em: <[http://www.geocities.ws/politicausp/relacoesinternacionais/soc\\_global/Moreira.pdf](http://www.geocities.ws/politicausp/relacoesinternacionais/soc_global/Moreira.pdf)>. Acesso em: 17 de abril de 2015.

MOREIRA, Julia Bertino; BAENINGER, Rosana. Refugiados e política pública no Brasil. VII Encontro da ANDHEP. São Paulo, 2014. Disponível em: <[http://www.encontro2014.andhep.org.br/resources/anais/1/1397572174\\_ARQUIVO\\_ANDHEP2014PaperRefugiadosePoliticaPublicanoBrasil.pdf](http://www.encontro2014.andhep.org.br/resources/anais/1/1397572174_ARQUIVO_ANDHEP2014PaperRefugiadosePoliticaPublicanoBrasil.pdf)>. Acesso em: 13 de maio de 2015.

NETO, Hellion Póvoa. Barreiras físicas à circulação como dispositivos de política migratória: notas para uma tipologia. Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios. UFRJ. 2005. p. 305-307.

OLIVEIRA, Márcia Maria de. A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia. Estudos Avançados, p. 183, 2006.

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme A. Almeida. 60 anos de ACNUR. São Paulo: CL-A, 2011. 318 p.

REIS, Rossana Rocha. Os Direitos Humanos e a Política Internacional. Revista de Sociologia Política. Curitiba, 27, p. 33-42, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/04.pdf>>. Acesso em: 20/09/2017.

RISSE, Thomas, et al. *The persistent power of human rights: from commitment to compliance*. Cambridge University Press, New York, 2013. ISBN. 978-1-107-02893-7.

RODRIGUES, Noeli. Teoria da Interdependência: os conceitos de sensibilidade e de vulnerabilidade nas Organizações Internacionais. Revista Conjuntura Global, Vol.3, n.2, abr.jun., 2014, p. 107-116. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaglobal/files/2015/01/Teoria-da-Interdepend%C3%Aancia-Os-conceitos-de-sensibilidade-e-vulnerabilidade-nas-organiza%C3%A7%C3%B5es-internacionais.pdf>>. Acesso em: 20/09//2017.

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em Segurança Internacional. Mudanças frente ao terrorismo. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 2, jul.-dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Série: Tratados da ONU. Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Disponível em:

<[http://www.pucsp.br/IIIseminariocatedrasvm/documentos/convencao\\_de\\_1951\\_relativa\\_ao\\_estatuto\\_dos\\_refugiados.pdf](http://www.pucsp.br/IIIseminariocatedrasvm/documentos/convencao_de_1951_relativa_ao_estatuto_dos_refugiados.pdf)>. Acesso em: 14/07/2017.

SALA, José Blanes. Desigualdade regional e as políticas públicas: Fronteiras e segurança na América do Sul. Santo André. Universidade Federal do ABC, 2013. P.12-20.

SILVA, César Augusto S. da. Desafios para uma política brasileira para refugiados no contexto contemporâneo. Revista da Faculdade de Direito Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: Faculdade de Direito/ UFRGS, v. especial, p. 182-208, Jan. 2014.

SILVA, César Augusto S. da. Direitos Humanos e Refugiados. Refugiados: Os Regimes Internacionais de Direitos Humanos e a Situação Brasileira. p. 123. Editora UFGD. ISBN:978-85-8147001-6. Dourados, 2012. 144p.

THUNDIUM, Guilherme Paiva Stamm, et al. Estudos de Segurança Internacional em Perspectiva Histórica: evolução teórica, regionalismo e a expansão da agenda securitária. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cadn/artigos/xiv\\_cadn/os\\_estudos\\_de\\_seguranca\\_internacional.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xiv_cadn/os_estudos_de_seguranca_internacional.pdf)> . Acesso em: 20/10/2017.

UBER, Francielle. O Estado Diante da Questão dos Refugiados. p.99-123. Editora UFGD. ISBN:978-85-8147001-6. Dourados, 2012. 144p.

ZAHREDDINE. Danny. A crise na Síria (2011-2013): Uma análise multifatorial. Revista Conjuntura Austral. v.4, n.20. out. nov. 2013. 6 p. Disponível em: <<http://oaji.net/articles/2015/2137-1438730443.pdf>>. Acesso em: 20/07/2017.

## **APÊNDICE- ENTREVISTAS REALIZADAS**

- 1) Berenice Young. Psicóloga do atendimento Psicossocial da ONG Missão Paz em São Paulo. Entrevista realizada através de questionário enviado e respondido por e-mail eletrônico, no dia 08 de outubro de 2017.
- 2) Padre Marco Antônio. Responsável pela Pastoral da Mobilidade Humana em Corumbá- Mato Grosso do Sul. Entrevista feita presencialmente através de um questionário, realizada no dia 05 de novembro de 2017 em Corumbá- MS.
- 3) João Freitas de Castro Chaves. Defensor Público da União. Entrevista realizada através de questionário enviado e respondido por e-mail eletrônico, no dia 5 de outubro de 2017.
- 4) Evens Merilus. Imigrante Haitiano residente na cidade de Dourados- MS. Entrevista concedida presencialmente, através de um questionário específico para imigrantes e refugiados. Entrevista realizada no dia 18 de outubro em Dourados – MS.
- 5) Jean Rosener Jerome. Imigrante Haitiano residente na cidade de Dourados- MS. Entrevista concedida presencialmente, através de um questionário específico para imigrantes e refugiados. Entrevista realizada no dia 18 de outubro em Dourados – MS.
- 6) Mitiason Baptista. Imigrante Haitiano residente na cidade de Dourados- MS. Entrevista concedida presencialmente, através de um questionário específico para imigrantes e refugiados. Entrevista realizada no dia 18 de outubro em Dourados – MS.

## ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO PARA IMIGRANTES E REFUGIADOS

FORMULÁRIO PARA OS IMIGRANTES
Objetivo da pesquisa:
Data da Entrevista:
Entrevistador (a):
Meio da Entrevista:
Autorização para gravação: ( ) SIM ( ) NÃO

Perfil do imigrante
Gênero:
Idade:
Possui alguma Deficiência: ( ) SIM ( ) NÃO Qual:
País de Origem:
Etnia:

- Situação familiar
  - 1. Os seus familiares estão no Brasil? ( ) SIM ( ) NÃO Quais?
  - Chegada ao Brasil:
  - 2. Quando você chegou ao Brasil?
  - 3. Por onde você entrou no Brasil?
  - 4. Teve alguma dificuldade para entrar no Brasil? ( ) SIM ( ) NÃO Quais?
  - Perfil migratório
  - 5. O que fez você sair do seu país de origem/ residência?
  - 6. Onde você mora atualmente? (estado, cidade)
  - 7. a) É região de fronteira? ( ) SIM ( ) NÃO
- b) Se sim, descreva como é para você viver em região de fronteira no Brasil.
- Status migratório
  - 8. a) Você possui algum documento brasileiro? ( ) SIM ( ) NÃO Qual (quais)?
- b) Se sim, como conseguiu o (s) mesmo (s)?
- c) Quanto tempo levou para conseguir o (s) documento (s)?

- Dificuldades

9) a) Você contou com a ajuda de alguma instituição pública ou privada assim que entrou no Brasil? ( ) SIM ( ) NÃO Qual:

b) Se sim, que tipo de ajuda?

10) a) Você chegou a procurar postos de Polícia Federal na cidade em que chegou para regularizar sua entrada no Brasil? ( ) SIM ( ) NÃO

b) Se sim, em qual cidade? Como foi tratado (a)?

c) Se não, por que não procurou?

11) Hoje quais são as principais dificuldades que você enfrenta por ser imigrante no Brasil?

Assistência:

12) Hoje você conta com a ajuda de alguma instituição (ONG ou do governo) para permanecer o país? ( ) SIM ( ) NÃO Qual?

Acesso aos direitos

13) Você possui um trabalho, ou alguma fonte de renda atualmente? ( ) SIM ( ) NÃO Qual?

14) Você tem acesso aos serviços públicos? (ex: saúde, educação) ( ) SIM ( ) NÃO Quais?

15) O que você acredita que precisa melhorar para que o Brasil acolha bem os imigrantes?

ANEXO 2- QUESTIONÁRIO PARA REPRESENTANTES DE INSTITUIÇÕES QUE PRESTAM ASSISTÊNCIA A REFUGIADOS

PESQUISA DE CAMPO PARA TCC QUESTIONÁRIO/ ENTREVISTA
--------------------------------------------------------

Turma e Local	
Autor (a):	
Orientador:	

Título/ Tema do TCC:
FORMULÁRIO PARA INSTITUIÇÕES/ SOCIEDADE CIVIL
Objetivo da pesquisa:
Data da Entrevista: Entrevistador (a): Meio da Entrevista: Autorização para gravação: ( ) SIM ( ) NÃO

Perfil do entrevistado: Representante de instituição governamental ( ) Representante de organização não governamental (ONG) ( ) Sociedade civil não organizada ( )
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

1) Qual a sua profissão/ atuação? 2) Qual a sua ligação com o tema do refúgio no Brasil? 3) Você representa alguma instituição que lida com a temática do refúgio? ( )
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

SIM ( ) NÃO Qual?

- 4) a) Onde você - ou a instituição que você representa - atua? (estado, cidade).  
b) É em região de fronteira? ( ) SIM ( ) NÃO  
c) Se sim, descreva como é o processo de assistência nessas áreas? (dificuldades, oportunidades).
- 5) Quais os seus objetivos nos trabalhos com imigrantes e refugiados?
- 6) Você é voluntário? ( ) SIM ( ) NÃO
- 7) Trabalha para alguma instituição do Estado? ( ) SIM ( ) NÃO
  - a) Se sim, existem diferentes visões dentro do Estado sobre como receber os refugiados?
  - b) Há órgãos com perspectivas divergentes que acabam entrando em tensão entre si? Quais seriam esses órgãos e essas tensões? Quem tem prevalecido de modo geral?
  - c) Se não, a instituição a qual você representa recebe algum tipo de auxílio de órgãos governamentais? Se sim, quais?
- 8) Quais as principais dificuldades para o auxílio ou assistência a esses grupos?
- 9) Como os imigrantes e refugiados chegam à instituição, ou até você?
- 10) Quais são as principais dificuldades relatadas pelos imigrantes/ refugiados com os quais você possui contato, com relação ao momento de entrada dos mesmos no território brasileiro?
- 11) Como a Polícia Federal geralmente trata essas pessoas?
- 12) Como a sociedade local vê essas pessoas: com estigma, preconceitos, apresentando-os como ameaças e/ou pessoas que sobrecarregam os serviços públicos e roubam empregos?
- 13) a) Existem pessoas que são atendidas pela instituição, ou que você conheça que ainda não foram regularizadas, ou ainda estão em processo de regularização? ( ) SIM ( ) NÃO  
b) Se sim, quais são os principais motivos para isso?
- 14) Como você avalia o processo burocrático para a regularização do refugiado e imigrante no Brasil?
- 15) Como você avalia a atuação do Estado brasileiro na assistência a essas

peças?

16) Qual a prioridade concedida pelo Estado à questão do refúgio?

17) Quais seriam as suas sugestões para uma melhoria na situação atual do refúgio no Brasil?