

## ANÁLISE DA DOMINAÇÃO SOCIAL DO REFUGIADO PELO PROCESSO POLÍTICO INSTITUCIONAL BRASILEIRO (2009-2013)

Ludmilla Maria Mendes Leal<sup>85</sup>

ludleal@hotmail.com

Luci Mendes de Melo Bonini<sup>86</sup>.

luci.bonini@umc.br

**Resumo:** A ciência do Direito, no cenário atual, tem apresentado uma tendência à transdisciplinaridade, principalmente no que se refere a fatos sociais mais complexos, como no caso do direito internacional dos refugiados. A crescente imigração para os países fora dos centros hegemônicos, como o Brasil e outros países da América Latina, causa uma onda migratória, dentro da qual, ainda, há muitos na condição de refugiados, sem a titularização de seus direitos individuais. A consequência disto são as constantes dificuldades sociais, políticas e econômicas para amparar as garantias individuais e coletivas como país receptor, em virtude da interpretação restritiva do direito dos refugiados. Este estudo, que faz parte da pesquisa de Mestrado em Políticas Públicas e tem o objetivo de apontar os núcleos de refugiados em território nacional, identificar e compreender as formas de violência simbólica sofrida pelos refugiados na sua dimensão subjetiva, tendo em conta a lacuna nas políticas públicas nacionais que lhes garantem os direitos fundamentais. Pretende-se compreender o nível de cobertura de políticas públicas que respaldam os refugiados na seara federal, estadual e municipal à luz das teorias neoinstitucionalistas. Neste primeiro momento, empreende-se uma revisão da literatura, delineando-se o conceito de violência simbólica em BOURDIEU (2010), identidades e mediações culturais em HALL(2008)e imigração e alteridade em SAYAD (1998), tratando-se primeiramente do conceito de violência simbólica e como ela pode ser identificada nos núcleos de refugiados em território brasileiro. Neste sentido, busca-se compreender como a política para os sujeitos refugiados exprime a dominação social desse grupo, haja vista que é esse processo político que compõe um sistema de relações sociais capaz de estabelecer alianças ou subordinação de demais grupos. A afirmação dos direitos e garantias fundamentais expressa na Constituição Federal de 1988 deve ser capaz de efetivar uma conscientização humanitária e metamorfosear a etnicização das ideologias nacionais do Estado que acolhe o refugiado, trazendo desta forma um caminho em que se vislumbre a inserção destes sujeitos no sistema e a retirada da condição de subalternidade deles, alijando-os do estado de vulnerabilidade integrando-os por meio de diálogos culturais com vertentes multiculturalistas.

**Palavras chave:** imigração; refugiado; políticas públicas; violência e dominação social

---

<sup>85</sup> LEAL, Ludmilla Maria Mendes, advogada, com atuação na área de Direito Humanos, Administrativo, Consumidor e Militar. Conciliadora do Juizado Especial Cível e Criminal do Núcleo Bandeirante-DF. Possui também experiência nas mais diversas áreas do Direito Público e Civil. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2010). Especialização em Direito Público Material e Auditoria Fiscal e Tributária pela UNAR. Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Mogi das Cruzes – UMC.

<sup>86</sup> BONINI, Luci Mendes de Melo. Mestre e Doutora em Comunicação e Semiótica pela PUC-SP. Professora Universitária. Líder do GRUPPU – Grupo de Pesquisas em Políticas Públicas (CNPq) e Coordenadora do Mestrado em Políticas Públicas da Universidade de Mogi das Cruzes.

## **Introdução**

O tema refúgio é do domínio do Direito Internacional considerando que envolve sempre pessoas de nacionalidade diferentes ingressando em um outro país, por particulares razões.

O primeiro desafio é compreender o conceito e o discurso de refúgio, que se reconhece, de forma bem sucinta – no dicionário Melhoramentos encontra-se “lugar onde alguém se refugia: asilo ou abrigo” (1992, p. 440). Os refugiados no território nacional ainda não alcançaram a noção de proteção e amparo, devido ao temor de perseguição por sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, constituinte da natureza jurídica político-administrativa e de competência do executivo para concessão desse benefício dependente da condição pessoal estabelecida pelo Estado requerido.

O conceito de refugiado é antigo, desde muito tempo as pessoas sempre foram constrangidas e forçadas a saírem de suas pátrias ou moradas devido a guerras e perseguições culturais e religiosas; nos dias atuais, tantos conflitos e perseguições não alteraram este panorama. É pertinente ver a definição de refúgio sendo tratada de forma descentralizada pelos Estados soberanos, pois perante o direito internacional, estes possuem a autonomia de adquirir seu próprio conceito e, mais, reservar-se ao direito de discriminar quem, como e porque razão cada um deve ser considerado e aceito como tal.

### **1. Fontes de direito arcabouço para construção da identidade de refugiado**

Inicialmente, faz-se mister traçar as linhas elucidativas sobre as fontes do Direito Internacional, ou seja, o Direito das Gentes e da imigração legal e ilegal. Hildebrando afirma que “o Direito das Gentes é o conjunto de princípios ou regras destinado a reger os direitos e deveres internacionais, tanto dos Estados ou de outros organismos análogos quanto dos indivíduos”. (2006, p.2)

Buscando em seu contexto histórico, vale o entendimento de que os Estados soberanos em suas relações internacionais, remotamente, se utilizavam dos Tratados Internacionais para estabelecer os limites das relações. Em princípio estes acordos se davam no plano da consensualidade na lição de Byers, em sua obra a “LEI DA GUERRA, Direito internacional e conflito armado”:

No séc XIX e no início do séc XX, o direito internacional era entendido em termos estritamente consensuais: os países só eram obrigados a cumprir as

normas que houvessem aceitado, fosse mediante assinatura de um tratado ou um padrão constante de comportamento que viesse a configurar, com o tempo, o que se costuma chamar de „direito consuetudinário internacional.(2007, p.12)

O direito consuetudinário internacional depreendido dos parâmetros legais contidos no art. 38 do Estatuto Internacional da Corte Internacional de Justiça, estabelece três fontes do direito internacional: os tratados, os costumes e os princípios gerais do direito.

Diversos autores versam que, relativo aos costumes, o Brasil os enxerga de duas maneiras: primeiramente pela prática reiterada de atos e segundo pela certeza de que cada um dê por entender de que aquela maneira de agir é correta. Uma contribuição atenuante das divergências em torno da questão é o fato de que

(...) os direitos humanos, como tema e nova vertente da proteção do ser humano através do Direito Internacional Público, vieram preencher essa lacuna, complementando a ideia de proteção à pessoa humana, também em tempo de paz.(MELLO, 1997, p.1)

Seguindo o raciocínio, Henrique Marcello dos Reis ressalta que se deve acrescentar ainda outras fontes além do costume internacional que a doutrina internacionalista generalizada tem considerado como atos emanadores das normas internacionais: as declarações unilaterais dos Estados; as decisões cogentes das organizações intergovernamentais; e as decisões de árbitros únicos e de tribunais arbitrais, em litígios entre Estados.(2006, p.16)

Assim também a doutrina de Xavier:

Note-se que os atos emanados das organizações internacionais inter-estatais: OMC, OIT, ONU, etc., em razão de suas próprias peculiaridades vêm sendo modernadamente, também, considerados como fonte do Direito Internacional. Igualmente o direito comunitário, ou as normas emanadas das organizações internacionais comunitárias, principalmente no caso da União Européia, igualmente são consideradas fontes do Direito Internacional, pois, “as normas comunitárias gozam de aplicabilidade e eficácia direta”.(1998, p. 186)

Ainda nesse contexto a idéia de ajudar as pessoas perseguidas, ou seja, aquelas configuradas na condição de refugiados de forma que tem se perpetuado na história caracteriza um costume internacional.

No mesmo intuito de proteger e normatizar seguem os princípios universais, onde se devem distinguir os nacionais dos estrangeiros, portanto são eles: proibição do uso ou ameaça de força; solução pacífica das controvérsias; não-intervenção nos assuntos internos dos Estados; dever de cooperação internacional, igualdade e direitos e autodeterminação dos povos; igualdade soberana entre os Estados; boa-fé no cumprimento das obrigações internacionais. (REIS, 2006, p.16)

Além dos princípios gerais, em 1946, a Assembléia Geral das Nações Unidas estabeleceu os princípios, característicos da condição de asilados na Convenção sobre Asilo e aos refugiados na Convenção de 1951 que percebeu o problema dos refugiados de alcance e caráter internacional; não se devendo obrigar o regresso destes aos seus países de origem, e aos refugiados que expressarem objeções válidas ao retorno; um órgão internacional deveria ocupar-se do futuro dos refugiados e pessoas deslocadas; e a tarefa principal consistiria em estimular o pronto retorno dos refugiados a seus países e ajudá-los por todos os meios possíveis.

Para além da abordagem teórica apresentada até aqui, faz jus destacar as leis já regulamentadas, que se sobrepõem, devido à integração, a todas as fontes supra citadas, conseguinte ilustram-se algumas leis que subsidiam o enredo desta análise, quais sejam: Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, Protocolo de 67; Lei Ordinária Brasileira 9.474 de 22 de julho de 1997; Convenção sobre Asilo Diplomático; Convenção sobre Asilo Territorial; Estatuto do Estrangeiro; dentre outras. Normas dominadas pelo princípio *pacta sunt servanda* (pacto deve ser cumprido) e pela regra da boa-fé, como trata a Convenção de Viena em seu art. 26: “Todo tratado em vigor vincula as partes e deve ser tratado por elas de boa-fé”.

Valendo-se desses princípios é importante mencionar que, no plano interno, o art.4º da Constituição Federal de 1988 estabeleceu princípios que a República Federativa do Brasil deve respeitar em suas relações internacionais, os quais, algumas vezes, coincidem com os princípios acima discriminados. São eles: Independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não-intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; concessão de asilo político.

Com precuniência, MychaelByers diagnosticou que “ a questão não está em saber se existe um direito internacional, mas quando e em que circunstância ele é importante”(2007, p.23), tendo em vista que a realidade aceita exige uma mitigação por parte do direito que abarca esse grupo.

O tempo espacial explorado neste estudo, ou seja, 2009 a 2013, se dá pela pertinência da sanção do PL 1.664/2007, que legalizou milhares de imigrantes em situação irregular no país com ingresso até 1º de fevereiro de 2009, e não somente a este fato mas também ao projeto de lei para um novo Estatuto do Estrangeiro, buscando desconstituir o viés militarista do atual Estatuto do Estrangeiro, lei 6.815/80, que foi construído durante a ditadura militar

voltado para garantir a segurança nacional, o que se percebe claramente com a ausência da garantia dos direitos fundamentais no texto da lei, assim como a ausência ao direito do trabalho, nessa senda o novo Estatuto vem para adequar a realidade e a valores garantidores de cidadania.

Nesse espaço temporal, ainda se tem a crescente imigração, ressaltando os haitianos, a política pública de saúde como programa mais médicos e a luta pela validação de seus diplomas e registros profissionais.

Logo, todo esse cenário político, que permeia em torno da migração, destaca o Estado Brasileiro como país receptor, ascendente em termos de política migratória, o que tem ensejado cada vez mais uma conotação universal frente às condições e características dos refugiados.

## **2. Desafios das políticas públicas de acolhimento**

Considerando as observações acima, assinala-se que a doutrinadora LyLiana Lira Jubilet(2007) entende que os direitos, em especial os sociais, econômicos e culturais, assegurados aos refugiados pela lei nacional derivam diretamente dos diplomas internacionais, não sendo declarados diretamente pela lei nacional. Assim, caso os diplomas internacionais se alterem, os direitos garantidos, pelo Brasil, aos refugiados também sofrerão mudanças.

À situação social, política e econômica dos refugiados tem se acrescido a medida da consciência humanitária e as garantias fundamentais da Constituição Federal de 1988, que fazem-se presentes efetivamente, e que são necessárias para que estes obtenham qualidade de vida mínima e digna. Percebe-se que tal necessidade se encontra já constituída no protocolo de San Salvador, aderido pelo Brasil em 1996, que traz em seu preâmbulo:

[...] considerando a estreita relação que existe entre a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais e a dos direitos civis e políticos, porquanto as diferentes categorias de direito constituem um todo indissolúvel que encontra a sua base no reconhecimento da dignidade da pessoa humana, pelo qual exigem uma tutela e promoção permanente, com o objetivo de conseguir sua vigência plena, sem que jamais possa justificar-se a violação de uns a pretexto da realização de outros.

Corroborando o direito humano como essencialidade do imigrante refugiado, ao imputar o desenvolvimento como um direito a um processo particular de crescimento no qual todos os direitos e liberdades fundamentais podem ser realizados, o que significa que ele

combina todos os conjuntos de normas, englobados em ambos os pactos internacionais, e cada um dos direitos precisa ser exercido com liberdade. O significado de exercer direitos com liberdade implica participação livre, efetiva e plena de todos os indivíduos refugiados envolvidos no processo de tomada de decisões e de implementação das mesmas, com as oportunidades iguais de acesso aos recursos para desenvolvimento e recebimento de justa distribuição dos benefícios.(OLIVEIRA, 2001, p.94)

## **2. Violência simbólica: um reflexo do neoinstitucionalismo**

Portanto, a partir das análises construídas até aqui, compreende-se que a visão neo-institucionalista é capaz de ajudar a emoldurar e compreender a política pública para refugiados e imigrantes, diante do processo de decisão, formulação e implementação, haja vista que é esse processo político que compõe um sistema de relações sociais capaz de estabelecer alianças ou subordinação de demais grupos.(CARDOSO, 1970, p.23).

Dentre as teorias neo-institucionais, ressalte-se aqui a teoria da escolha pública, que na compreensão de March e Olsen

(...) o processo decisório sobre políticas públicas resulta apenas de barganhas negociadas entre indivíduos que perseguem seu auto-interesse, é contestada pela visão de que interesses (ou preferências) são mobilizados não só pelo auto-interesse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas idéias e por processos gerados pela história de cada país. Os decisores agem e se organizam de acordo com regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas (1995, p. 28-29 apud SOUZA, 2006, 38).

Assim, essa relação de poder, regulação e necessidade é o cerne para os pilares das políticas públicas nesta senda. Pode se dizer, portanto, que o que se tem como certo é que todo estado-nação procura instituir uma comunidade nacional na base de uma etnicidade fictícia [...] a partir de critérios linguísticos, históricos e biológicos, o Estado nacional etniciza a população, essencializando as suas representações psicossociais por meio de ideologias nacionalistas ou mitos de identidade baseados em cultura, origem e projeto coletivo presumidamente comuns (SODRÉ, 1999), perquirindo uma vertente multiculturalista liberal e combinada.

Eva AltermanBlay quando trata a imigração dentro dos paradoxos da alteridade cita Sayad dizendo que ele afirma que escolher o imigrante como "objeto" de estudo é escolher um "objeto social e politicamente dominado", o que pode conduzir à produção de uma ciência "pobre", "pequena". (1998, p. 299 apud 2000)

Essa vertente de dominação propiciada pelo Estado tende a se manifestar, dentro de um tipo de ordem jurídica contemporânea, portadora de uma certa prática de “violência simbólica” (BOURDIEU, 2010), do “racismo institucional” (CARMICHAEL, 1987), e que também se orienta, em grande parte, pela constatação da “violência estrutural” (GALTUNG, 1996) e dos mecanismos de exclusão, seja por meio de leis oriundas do aparelho estatal, ou de práticas sociais que resultam por vezes na estratificação, segregação e exclusão do refugiado da vida societária.

Através do uso da noção de violência simbólica Bourdieu tenta desvendar o mecanismo que faz com que os indivíduos vejam como “natural” as representações ou as idéias sociais dominantes. A violência simbólica é desenvolvida pelas instituições e pelos agentes que as animam e sobre a qual se apóia o exercício da autoridade ...elabora, assim, um sistema teórico que não cessará de desenvolver: as condições de participação social baseiam-se na herança social. O acúmulo de bens simbólicos e outros estão inscritos nas estruturas do pensamento (mas também no corpo) e são constitutivos do habitus através do qual os indivíduos elaboram suas trajetórias e asseguram a reprodução social. Esta não pode se realizar sem a ação sutil dos agentes e das instituições, preservando as funções sociais pela violência simbólica exercida sobre os indivíduos e com a adesão deles. (1964, apud VASCONCELOS, 2002, p.80-81)

De certo modo, pode se dizer que essas minorias são ejetadas do sistema e colocadas na condição de subalternidade por diálogos culturais que se impõem como homogeneizadores, autoritários e inibidores da justiça social. Assim, a função das ações afirmativas pelo tratamento da desigualdade para os desiguais deve atacar em duas frentes: exigência para tornar eficazes os direitos já alcançados e proclamados formalmente pela legislação oficial estatal e reconhecimentos dos direitos que surgem das novas necessidades que a própria população cria e se autoatribui (WOLKMER, 1997).

Nesse prisma a política institucional brasileira, permeada entre os entes federativos, dita um discursivo instituto do refúgio como algo que não o é hoje, devendo se ater a construir um novo discurso plural, cidadão e justo, o que torna pertinente o estudo buscar romper essa ruptura epistemológica e propor mecanismos, procurando o atinente a esse modelo multicultural atual por “um conhecimento prudente para uma vida decente”, (HABERMAS, 2009, p. 107) conquistando assim a interação dessa política em âmbito nacional.

Ademais, Fernandes (2007) defende a concepção de políticas públicas a partir da interação de duas dimensões interdependentes: a dimensão técnico-administrativa e o aspecto político. Essa abordagem leva a questionar as interpretações que tomam o campo das políticas públicas como portador de características apenas de ordem técnica ou administrativa, uma vez que as políticas públicas estão relacionadas ao processo decisório político.

Essa abordagem, busca relativizar o poder do Estado na formulação de suas políticas e admite a possibilidade deste ser influenciado pela sociedade por ser parte dela. Como corolário, tem-se que a ação Estatal não é sustentada apenas em seu poder, mas também em função de como se relaciona na sociedade; o enfoque deve abranger os níveis de governos centrais e periféricos; devem-se considerar contingências históricas e a relação entre Estado e sociedade pode comportar inclusive o compartilhamento de objetivos.

Ao lado desta análise tem-se o exame da dimensão subjetiva da identidade do refugiado.

Stuart Hall (2003) afirma que a diferença dá-se através da diversidade, que pode ser traduzida através da tendência à hierarquização dos termos e/ou, ainda, promover a pluralidade. Por isso, esse autor afirma que a diferença que importa é aquela plural, heterogênea e que, ao contrário de aprisionar, liberta-se. Nesse sentido, prima-se pela valorização das diferenças e das particularidades e se ressaltam as políticas culturais da diferença. Hall sugere adoção de "essencialismo estratégico" como saída para se deslocar posições de poder em momentos propícios para a mobilização política. A cultura, nesse sentido, é tida como espaço do contraditório, marcado por tensões e disputas constantes. Pois a identidade produzida no discurso não é fixa, mas está em constante processo. (2003, apud OLIVEIRA, 2010, p. 375)

Assim, “os regimes estabelecidos por lei internacional convencional, ou costumeira, visam normalmente a suprir as lacunas dos Estados e não a instaurar por inteiro a proteção” (LAMBERT, 2006, p.260), assim o diagnóstico de suplantação cultural arraigado de violência simbólica, poderá servir não apenas como meio de sanar o vácuo e a omissão do estado, mas para garantir efetivamente a proteção integral aos grupos marginalizados e vulneráveis, logrando a humanidade e a dignidade dos indivíduos por meio de políticas migratórias institucionais articuladas entre os entes federativos.

## **2.2 Instituições de acolhimento**

Essa perspectiva em cima da situação socioeconômica viabilizou a criação de agências de serviços, como o Alto Comissário das Nações Unidas (ACNUR), o United Nations Children's Fund (UNICEF), Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP), dentre outras, que trabalham com o objetivo de melhorar as condições econômicas e sociais dos povos do mundo. Essas agências prestam contas à Assembléia Geral e ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Nos últimos dez anos, as guerras e conflitos civis têm contribuído para a separação de aproximadamente um milhão de crianças de seus países de origem, o UNICEF tem procurado satisfazer as necessidades dessas crianças por meio de suprimento de alimentos, água potável, medicamentos e refúgio. (REIS, 2006, p.38)

Entretanto, com o advento da lei interna nº 9.474/97, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, definindo o conceito, o perfil do refugiado e seus direitos e deveres perante o Estado brasileiro, reforçou a parceria entre o ACNUR e as Cáritas Arquidiocesanas das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, entidades não-governamentais ligadas à Igreja Católica, em ambas as cidades, nas quais os refugiados e os solicitantes de refúgio contam com apoio, nos Centros de Acolhidas para os refugiados, dentro das três linhas de atuação do ACNUR (proteção, assistência e integração local), desde a sua chegada até após o seu reconhecimento. (JUBILET, 2007, p. 196)

Cumpra ainda registrar, as Cáritas arquidiocesanas de São Paulo e do Rio de Janeiro exercem a função do ACNUR, em um exemplo de competência delegada, estipula condições e regras de amparo, provendo meios e condições financeiras, para dirigir essa política institucional quanto a decisão, formulação, implementação e avaliação. A Cáritas Arquidiocesana de São Paulo atende aos refugiados que chegam pelas regiões Sul, Sudeste (com exceção do Rio de Janeiro) e Centro Oeste, e a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro atende aos que chegam pelas regiões Norte, Nordeste e do Rio de Janeiro.

Das inúmeras organizações voltadas para a proteção dos direitos humanos e direitos dos refugiados, vale ressaltar o papel da ONU que assumiu o compromisso de manter a paz, defender os direitos humanos e as liberdades fundamentais e promover o desenvolvimento dos países que se encontra vinculada com todas as outras agências e organizações em prol da saúde, educação, economia, emprego, cultura e ciência. A Organização fará com que os Estados que não são membros das Nações Unidas procedam em conformidade com estes princípios na medida necessária à manutenção da paz e da segurança internacionais.

Assim, se tem ainda o Comitê Internacional da Cruz Vermelha CICR, que possui atribuições de supervisão, investigação e proteção, quer se trate de conflitos armados internacionais ou de lutas internas, além de firmar o direito consuetudinário de iniciativa, o que lhe permite intervir em inúmeras situações fora do quadro formal, sendo estes um dos motivos dominantes para a qualificação do refugiado.

Importante ressaltar que os direitos sociais, em especial o trabalho é essencial para que possam garantir a subsistência dos refugiados ou imigrantes legais, tem-se, portanto, que, embora o Brasil tenha ratificado considerável número de convenções da OIT e o tenha incorporado ao direito interno, verifica que a doutrina nacional e especializada em direito internacional do trabalho se apoia frequentemente em convenções e recomendações da OIT não adotadas ainda pelo direito brasileiro, com o fim de interpretar o ordenamento jurídico em vigor no país, disciplinado basicamente pela Constituição Federal atual e na legislação

infraconstitucional relacionada ao direito do trabalho. (REICHSTEINER, 2006, p. 87)

### **2.3 Esboço de acolhida por meio de políticas públicas pelos entes federativos no estado brasileiro**

Os refugiados, além dos órgãos criados para o auxílio destes conforme supra citado, todos esses vinculados à Organização das Nações Unidas, contam com várias iniciativas particulares que contribuem significativamente para uma tomada de consciência mundial de seu problema. Iniciativas estas que atuam tanto nos aspectos sociais (como, por exemplo, habitação, alimentação, cursos de português, medicamentos), quanto nas questões judiciais.

Ainda se tem, diferentemente da proteção, o reassentamento que não constitui um direito do indivíduo, mas apenas uma tentativa de realocar pessoas que na condição de refugiadas foram assentadas em outros países e continuaram sofrendo perseguições, ameaças ou falta de integração no primeiro país de refúgio, prevista, na legislação brasileira, no art. 46 da Lei nº 9.474/97, que trata do refugiado, de oferecer uma nova oportunidade de integração, na qual deverá ser de caráter voluntário, ou seja, o refugiado deve aceitar em mudar de país de proteção. Para a efetivação dessa política, o Brasil tem que estabelecer uma política pública específica para os reassentados, contando com o apoio de governos locais que estivessem dispostos a receber refugiados e de entidades da sociedade civil que auxiliem na sua integração. (JUBILET, 2007, p.200)

Apesar de simples, muitos estatutos são omissos a respeito das Organizações Internacionais, além do mais a extensão real da competência não se encontra delimitada de maneira clara, o que acrescenta um fator de insegurança e conflito por oferecer o flanco a contestação, ferindo a soberania do Estado reconhecido, além de representar violação ao princípio da não-intervenção nos seus assuntos internos. (HUSEK, 2002, p. 83)

Certos regulamentos podem ter efeitos relativos a estados ou a indivíduos (manuais de elegibilidade de órgãos subsidiários da ONU encarregados de dispensar socorro, como a UNRWA – United Nations Relief and Welfare Agency, órgão das Nações Unidas encarregado da ajuda humanitária aos refugiados palestinos), tais regulamentos, diga-se de passagem, são verdadeiras legislações de racionamento. Os atos em foco não se assimilam a acordos internacionais do ponto de vista do procedimento internos. A questão do saber se configuram Direito Internacional, norma interna da organização ou legislação pré-federal é assunto de definição. Fica claro, em todo caso, que não representam nenhum direito nacional

determinado. (LAMBERT, 2006, p.32)

O poder da recomendação tem um ou vários destinatários e contém convite para adotar comportamento determinado, quer se trate de ação, quer de abstenção. É modo de ação frequente dos organismos internacionais, a recomendação em princípio não obriga seu destinatário. Há exceção a regra quando este se compromete, de antemão, a respeitá-la, alguns acordos de tutela implicavam em compromissos dessa natureza. Também podendo haver a retirada dos membros, geralmente de forma voluntária ou por denúncia. (REZEK, 2002, p.253)

Devendo para tais atribuições se utilizar do consenso como prática decisória, constitui inovação no quadro das fontes. Desenvolveu-se no seio das Organizações ou Conferências e permite evitar as votações na adoção de projetos normativos. Sobre tal procedimento, Jean Marie Lambert afirma:

[...] o presidente do órgão ou da conferência apresenta uma redação que parece refletir a opinião geral. Procede a leitura e, não havendo objeção, a considera adotada. Dessa maneira, não há escrutínio formal. O acordo é, em seguida, publicado com menção do tipo aprovado por consenso. Quem não formular objeção, aceita as obrigações contidas no instrumento geralmente elaborado em officiosas negociações de bastidores entre as partes. Pode-se sempre expressar reservas ou rejeitar a proposta por inteiro, mas o método não deixa de dificultar a oposição. (2006, p. 134)

Dessas decisões tem-se que a competência jurisdicional dependerá da legislativa, já que a legislação é que decide, não somente sobre o alcance extraterritorial das normas, mas ainda, sobre as atribuições do juiz, e a competência executiva caberá duas formas distintas, pode tratar-se do exercício do poder de coerção, como em caso de prisão, mas pode também exteriorizar-se em ato jurídico sem coação material.

Enrique Bernalles preconiza que a tarefa principal referente à proteção dos direitos humanos em geral, consiste em aperfeiçoar os mecanismos existentes, em cobrir os vazios temáticos, em precisar e fortificar os procedimentos e competências dos mecanismos de proteção internacional em prol dos refugiados e em conseguir que estes sejam reconhecidos pela legislação nacional dos países membros ou não da ONU. (BERNALES, 1998, p. 197)

Na atualidade, os principais programas de assistência humanitária no Brasil são as Cáritas, porém outras iniciativas tem se acrescido nesse meio como o papel que algumas Universidades têm desempenhado com as iniciativas de pesquisa na área de refugiados e direito internacional. Um exemplo disso é a criação do GARE, Grupo de Assistência aos Refugiados da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O grupo, vinculado ao Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU), realiza pesquisas a fim de estudar as conjunturas

internacionais que fomentam o aparecimento de refugiados por todo o mundo e organiza-se a fim de prestar auxílio jurídico aos solicitantes de refúgio e aos refugiados no estado do Rio Grande do Sul.

O Brasil vem se inserindo cada vez mais na ação humanitária e de proteção aos refugiados, assim como no Dia 20 de junho, se comemora o Dia Mundial do Refugiado em âmbito internacional, como uma forma de apelo e desafio à solidariedade, a qual só tem sentido se traduzida em ações e gestos que venham somar forças e recursos para soluções duradouras em favor destes milhões de seres humanos, e na denúncia e combate às causas que os geram.

### **3. Considerações finais**

Lia-se de todo o enredo aclarado que no Brasil não se pode dizer em efetividade frente a políticas migratórias, mas apenas uma tentativa de um maior discurso de receptividade, e quando se fala de refugiados não é diferente, como se coaduna do texto avanços foram e tem sido feitos.

Mas semear essa inclusão face à problemática social e condição de subalternidade desses indivíduos, exige mais que discursos políticos, exige a necessidade de políticas públicas que garantam não somente a condição social, mas o acesso e condições de acesso.

Em face desse entendimento tem se que as searas federais, estaduais e municipais encontram dificuldades para acolher e garantir essa cidadania de acesso aos seus próprios nacionais, que também vivenciam por vezes uma situação de exclusão, baseada nas desigualdades sociais.

Contudo, alcançar o mínimo de qualidade de vida de forma subjetiva e objetiva com o rendimento familiar, esperança de vida, capacidade de consumo, ocupação, co-habitação e solidariedade, é o que busca todos sejam nacionais ou estrangeiros, portanto criar políticas públicas é conceder dignidade sem “olhar a quem”. Logo o discurso dos entes federativos tem que ser articulados e descentralizados visando atingir as necessidades específicas de cada região e cada identidade, logrando efetividade e mudando os conceitos institucionalistas por um discurso mais plural focado não somente na resolução das dificuldades do agora, mas implantando sanar o problema atual e dar condições e mudar olhares preconceituosos para que se obtenha a diferença do amanhã, concedendo proteção social, aceitando os refugiados não como intrusos, mas como povos que venham a somar, e que possam se manter no estado que o acolheu assim como ser capaz quando possível de retornar ao seu país para acrescentar e

modificar para melhor semeando uma nova diversidade cultural e institucional e não frutificando um discurso de uma vertente só e xenofóbico.

### Referências Bibliográficas

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BERNALES, Enrique. **Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos de las mujeres**. In: *Derechos humanos de las mujeres: aportes y reflexiones*. Lima: Movimiento Manuela Ramos, 1998. Serie Mujer y Derechos Humanos 6.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

VASCONCELOS, Maria Drosila. Pierre Bourdieu: **Uma Herança Sociológica**. Educ.Soc. , Campinas, v.23, n. 78, abril de 2002. Disponível a partir do <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302002000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002000200006&lng=en&nrm=iso)>. acesso em 03 de outubro de 2013.

BYERS, Michael. **A lei da Guerra**. tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara S.A., 1970. 7º ed.

CARMICHAEL, Stokely, HAMILTON, Charles, apud VALDEZ, Jorge Tápias. **Pax Castrense: La legitimacion de la violencia política** – Nueva Sociedad. Caracas, v.92, 1987.

FERNANDES, Antônio Sérgio. **As Políticas públicas: definição, evolução e o caso brasileiro na política social**. In: Martins Junior, José Paulo; Dantas, Humberto (Org.). *Introdução à política brasileira*. São Paulo: Paulus, 2007.

GALTUNG, Johan. **Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization**. London: Sage, 1996.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 2003, vol I, 2ed.

OLIVEIRA, Glaucia da Silva Destro de. **Construção, Negociação e desconstrução de Identidades: do Movimento homossexual AO LGBT**. Cad. Pagu , Campinas, n. 34, junho de 2010.3330-339 Disponível a partir do <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-83332010000100015&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332010000100015&lng=en&nrm=iso)>. acesso em 03 de outubro de 2013.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de Direito Internacional Público**. Ed. LTr. 2002.

JUBILET, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

LAMBERT, Jean Marie. **Curso de Direito Internacional Público: Fontes e**