

REUNIÃO FAMILIAR COMO ALTERNATIVA DE PROTEÇÃO: DESAFIOS E AVANÇOS NA REALIDADE BRASILEIRA¹

Patrícia Nabuco Martuscelli

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo - USP

Mestre e Graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília

Bolsista CAPES

patnabuco@gmail.com

¹ Trabalho submetido ao Seminário “Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas”, a ser realizado no dia 12 de abril de 2016 no Memorial da América Latina, São Paulo.

Reunião familiar como alternativa de proteção: desafios e avanços na realidade brasileira

Resumo

A reunião familiar é um direito garantido para refugiados reconhecidos no Brasil de acordo com a lei 9474/1997 e resoluções do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Por um lado, o Brasil tem implementado importantes avanços e boas práticas na garantia desse direito, tais como a facilitação de visto de reunião familiar e a extensão da concessão da reunião familiar a ascendentes, descendentes e outros parentes desde que comprovada a relação de dependência econômica. Contudo, o aumento dos fluxos de pessoas em necessidade de proteção e a complexidade das situações que motivam o deslocamento forçado de seres humanos fazem com que seja necessário analisar criticamente a questão de reunião familiar de refugiados no Brasil com o intuito de reconhecer quais são os desafios e como garantir que esse direito seja efetivo a todos os refugiados em território nacional.

Palavras-chave: Refugiados; Reunião familiar; Brasil; Família.

1. Introdução

De acordo com a lei brasileira 9474 de 22 de julho de 1997, um refugiado é uma pessoa que saiu de seu país de origem ou de residência habitual por causa de um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas ou devido a grave e generalizada violação de direitos humanos. Essa classificação engloba tanto a definição presente na Convenção relativa ao Status de Refugiado de 1951 e seu Protocolo de 1967 quanto a extensão do conceito presente na Declaração de Cartagena² de 1984. Além disso, dentre as muitas inovações do modelo brasileiro para a proteção dos refugiados, destacam-se a sua estrutura tripartite na qual participam ativamente do reconhecimento de uma pessoa como refugiado o governo brasileiro, a sociedade civil e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); a existência de um programa de reassentamento voluntário principalmente para refugiados colombianos já reconhecidos em um primeiro país de asilo e que precisam se deslocar para um terceiro Estado e um sistema de facilitação de visto de reunião familiar dentre outros.

O deslocamento forçado de um indivíduo por diferentes razões origina muitos traumas, dentre eles a separação de sua família. São raros os casos em que toda a unidade familiar consegue realizar esse percurso sem se separar. O que ocorre, na maior parte das vezes, é que o

² Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984.

alvo principal da perseguição sai do país de origem e deixa a família para trás com a promessa de que um dia eles ficarão juntos novamente. O aumento do número de refugiados no mundo e no Brasil e o endurecimento das legislações migratórias baseado em preocupações securitárias tornam necessário discutir a temática da reunião familiar porque ela é fundamental para a integração local de refugiados. Além disso, segundo Jastram e Newland (2001), a reunião familiar é um princípio legal, uma meta humanitária e fundamental para que o refugiado encontre uma solução duradoura e alcance ao máximo a possibilidade de ter uma vida normal. Assim, esse trabalho analisa como esse instituto está presente na legislação internacional e na brasileira e como a reunião familiar contribui para a proteção integral do refugiado, o que envolve segurança, bem-estar e provimento do indivíduo e de sua família.

Discussões sobre reunião familiar serão cada dia mais necessárias no Brasil devido ao aumento do número de refugiados e solicitantes de refúgio no país. De acordo com informações do Comitê Nacional para Refugiados³ (CONARE), órgão tripartite colegiado responsável por reconhecer solicitantes de refúgio como refugiados no Brasil, de 2011 a 2015 o número de refugiados reconhecidos no Brasil quase dobrou, passando de 4.352 (em 2011) para 5.308 (em 2013), 7.609 (em 2014) e 8.530 em 2015 de 81 nacionalidades diversas. Desse total, 22,29% tiveram seu status reconhecido por meio de reunião familiar, ou seja, cerca de 1.901 pessoas. Somam-se a isso as mais de 12.688 solicitações de refúgio ainda não apreciadas pelo CONARE. O estado que mais abriga refugiados é São Paulo (3.809), sendo também o local que recebe o maior número de pedidos de refúgio. Nos últimos 5 anos, houve um aumento de mais de 1000%, passando de 310 pedidos em 2010 para 3612 em 2014 (LEO; MORAND; FEITOSA, 2015). Os refugiados no país são provenientes principalmente de 5 países: Síria (2.097 pessoas), Angola (1.480), Colômbia (1.093), República Democrática do Congo (844) e Líbano (389). Além disso, diferentemente da tendência mundial, a população refugiada no país é predominantemente masculina (70,7%) e urbana. Soma-se a isso o fato de que 19% possuem menores de 17 anos, ou seja, são crianças de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989).

Tais números ilustram a importância de discutir a questão de reunião familiar no Brasil: primeiro, porque haverá um aumento no número dos pedidos proporcional ao número de refugiados reconhecidos; segundo, porque será possível, a partir da análise da origem da população refugiada, perceber quais serão as embaixadas brasileiras mais demandadas sobre a

³ O CONARE é composto por um representante do Ministério da Justiça (que o preside), um representante do Ministério das Relações Exteriores (que exerce a vice-presidência); um Ministério do Trabalho e do Emprego; um do Ministério da Saúde, um do Ministério da Educação, um do Departamento da Polícia Federal; um representante da sociedade civil (da Caritas Arquidiocesana de São Paulo ou do Rio de Janeiro) e um representante do ACNUR com poder de voz, mas sem voto.

questão de facilitação de visto de reunião familiar para refugiados e, assim, a rede consular brasileira poderá se preparar para atender a essa demanda; terceiro, porque a predominância de refugiados homens pode significar que o maior número de vistos de reunião familiar será para esposas e filhos ou para aqueles que dependem economicamente desse familiar que veio para o Brasil (essas pessoas são as que ficam em situação de maior vulnerabilidade no país de origem e, entrar no país sem o visto pode significar abuso e violações de direito); finalmente, quase um quinto da população refugiada é de crianças o que inclui menores desacompanhados (sem a presença de um responsável) e separados (possuem um responsável que não é um de seus pais). Ainda que essas categorias sejam em pequena quantidade no país se comparado com a situação na Europa ou nos Estados Unidos da América (EUA), por exemplo, essas crianças têm que ser reunidas com seus pais e familiares o mais brevemente possível porque a família é a sua principal unidade de proteção.

Esse trabalho aborda criticamente a questão da reunião familiar no país a partir da análise de documentos (tanto legislações internacionais quanto normativas internas que tratam desse tema), da revisão da bibliografia que contrasta tanto experiências de outros países nesta questão quanto a opinião do ACNUR e da análise de dados e informações organizações que lidam com esse tema no Brasil principalmente a Caritas Arquidiocesana de São Paulo, a Missão Paz e a organização I Know My Rights (IKMR). O objetivo principal é evidenciar as boas práticas da reunião familiar no Brasil para que possam ser disseminadas internacionalmente e os desafios para que possam ser identificados, analisados e melhorados. Dessa forma, busca-se contribuir para que todos os refugiados tenham realmente acesso ao direito de reunião familiar no Brasil. Além dessa introdução, o paper está dividido em outras 3 seções. A primeira analisa os documentos internacionais e regionais que tratam de reunião familiar e direito à família, incluindo também uma análise sobre a posição oficial do ACNUR sobre essa questão. A segunda seção considera a reunião familiar no Brasil e suas características. Em seguida, são apresentadas as considerações finais desse trabalho.

2. A reunião familiar na visão internacional e regional

A família é a principal unidade de proteção dos indivíduos na sociedade. Por isso, o direito à família está cristalizado em diversos documentos internacionais e regionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. A Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) garante em seu artigo 12 que “ninguém sofrerá intervenções arbitrárias em sua vida privada, em sua família [...]”. A interpretação desse artigo já mostra que perseguições ou violações de direitos humanos

que obriguem alguém a sair de seu país são intervenções arbitrárias na vida familiar, o que fere esse artigo. O artigo 16 do mesmo documento garante o direito a constituir família e reconhece, em seu parágrafo 3, que “A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção desta e do Estado”. Assim, a família do refugiado como qualquer família tem direito à proteção.

Essas disposições também estão presentes no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) em seus artigos 17 (não interferência na vida privada e familiar) e 23 (direito a constituir família e proteção da família por parte do Estado). Seu artigo 24 considera o direito da criança a ter a proteção de sua família. O artigo 10 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) também traz que a família é o elemento natural e fundamental da sociedade para qual devem ser concedidas as mais amplas proteções e assistências possíveis. O documento ainda garante o direito a um nível adequado de vida para o indivíduo e sua família (artigo 11). Também a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres de 1979 aborda o tema da família, destacando o lugar da mulher e a igualdade nela dentro dessa instituição.

No âmbito do direito internacional dos refugiados, a Convenção de 1951 não trata de reunião familiar, porém a Ata Final da Conferência que adotou a Convenção recomenda a adoção de medidas necessárias para garantir a proteção da família do refugiado (especialmente por reconhecer que ela possa estar ameaçada), visando à manutenção da unidade familiar, mesmo que os outros integrantes da família não preencham os requisitos necessários para serem reconhecidos como refugiados (UNHCR, 2001). Assim, é recomendável que a condição de refugiado seja estendida para os demais membros da família que estejam em território nacional.

No nível regional que concerne ao Brasil, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (1969) também garante o direito à família. Seu artigo 11 reconhece a não intervenção arbitrária na vida familiar; seu artigo 17 garante a proteção da família e o direito a constituir família; o artigo 18 fala sobre os direitos da criança à proteção de sua família. O tratado ainda reconhece que o indivíduo possui deveres com sua família, comunidade e sociedade. Nesse sentido, um refugiado que esteja separado de sua família não terá como exercer seu direito à família nem como cumprir esses deveres, sendo necessária a reunião familiar. Também a Declaração de Cartagena de 1984 reconhece em sua conclusão décima terceira: “que o reagrupamento das famílias constitui um princípio fundamental em matéria de refugiados que deve inspirar o regime de tratamento humanitário no país de asilo [...]”.

A mesma visão está presente na Declaração e no Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (2004) que reconhece a

unidade da família como um direito humano fundamental dos refugiados e recomenda a adoção de mecanismos que garantam seu respeito. O tema da reunião familiar também aparece na Declaração e Plano de Ação do Brasil (2014) que recomenda: “Reforçar o enfoque diferenciado em idade, gênero e diversidade, tanto nos procedimentos para determinar a condição de refugiado, como nas decisões sobre os pedidos de reunião familiar, conforme o caso”, procurando garantir a unidade familiar principalmente ao lidar com menores desacompanhados ou separados.

Para Lambert (2014), o direito à reunião familiar não está muito claro no direito internacional por causa de duas razões: primeiro porque não há uma definição comum de família e segundo porque a proteção da reunião familiar demanda ações positivas dos Estados. Isso porque a situação particular do refugiado que não pode gozar da convivência familiar em seu local de origem choca com o poder soberano do Estado de decidir expulsar ou negar a entrada a membros da família. Contudo, é possível observar que a Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da Criança (1989) traz para esses menores de 18 anos o direito à reunião familiar explícito. Esta coloca especial ênfase no papel de igualdade de todos os membros da família e na importância dessa instituição para o crescimento, desenvolvimento e bem-estar das crianças. Seu artigo 9 garante que os Estados tomarão todas as medidas para não separar as crianças de seus pais contra à sua vontade, exceto em situações de extrema necessidade após decisão judicial. A existência de menores desacompanhados ou separados por causa de uma situação que leva ao refúgio viola esse artigo. O artigo 10 também é extremamente interessante por consagrar o direito de reunião familiar para as crianças: “[...] toda solicitação apresentada por uma criança, ou por seus pais, para ingressar ou sair de um Estado Parte com vistas à reunião da família, deverá ser atendida pelos Estados Partes de **forma positiva, humanitária e rápida**” (grifo nosso). Por fim, o artigo 16 destaca o direito à não-interferência arbitrária na vida familiar. Sobre o tema específico de refúgio, cumpre ressaltar também o artigo 22.2 que reconhece que “os Estados Partes cooperarão [...] no sentido de proteger e ajudar a criança refugiada, e de localizar seus pais ou outros membros de sua família a fim de obter informações necessárias que permitam sua reunião com a família”.

Há, na literatura, um debate sobre reunião familiar em migrações de modo geral⁴ onde se destaca, por exemplo, o disposto na Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990). Optou-se por não se estender nessa discussão por duas razões. A primeira porque o caso do refúgio envolve uma proteção maior do Estado, na qual se considera que o refugiado teve que migrar de maneira

⁴ Ver Honohan (2009).

forçada para proteger sua vida e segurança. Desse modo, a única maneira de o refugiado gozar de seu direito à família é por meio da reunião familiar, pois o refugiado não pode retornar ao seu país de origem. A segunda razão é porque o Brasil não ratificou essa Convenção, não sendo vinculante para o Estado brasileiro. Ainda assim, cabe ressaltar que mesmo a migração econômica não será completamente voluntária porque, se houvesse emprego e oportunidades para a pessoa em seu país natal, ela dificilmente deixaria sua família e realizaria um percurso migratório. O direito à família é universal, de modo que devem existir alternativas para que as famílias de imigrantes e refugiados possam vir a se juntar a eles de maneira regular.

2.1 A posição do ACNUR

Em 1983, o ACNUR publicou suas Recomendações para a Reunificação de famílias refugiadas. Nesse documento, há o reconhecimento de que a convivência familiar é um direito essencial do refugiado, que sua unidade familiar pode estar ameaçada, que o status de refugiado deve ser estendido para os membros da família e que os Estados devem adotar todas as medidas necessárias para proteger a família do refugiado. O ACNUR promove tanto a reunião familiar de membros do núcleo quanto de outros membros da família que sejam dependentes. Além dessas, o Comitê Executivo do ACNUR sobre Proteção Internacional de Refugiados já adotou diversas conclusões sobre reunião familiar. Dentre elas a n. 9 de 1977 que reitera a importância do princípio da reunião familiar; a n. 24 de 1981 que reforça que todo esforço deve ser feito para garantir a reunificação de famílias refugiadas separadas, pede que os países de asilo apliquem critérios liberais para identificar os membros da família para promoverem uma reunião familiar compreensiva, que a ausência de provas documentais não seja impeditivo para garantir a reunião familiar de esposos e filhos e que a reunião familiar seja facilitada por procedimentos especiais de assistência ao cabeça da família. A conclusão 84 sobre crianças e adolescentes refugiados e a conclusão 85 (XLIX) de 1998 parágrafos u ao x sobre reunião familiar, entre outras coisas, incitam os Estados a garantirem legislações nacionais que reconheçam o direito à unidade familiar para todos os refugiados e que implementem medidas para facilitar a reunião familiar em seus territórios. A última delas foi a conclusão n. 88 de 1999 sobre proteção da família dos refugiados que reafirma as anteriores reconhecendo a importância da reunião familiar e da proteção da família dos refugiados por parte dos Estados e da sociedade, além de colocar especial atenção para que temas de unidade familiar sejam priorizados em toda operação de refugiados.

Para o ACNUR, a reunião familiar é necessária para proteger a unidade fundamental para a sociedade, para garantir dignidade para a vida do refugiado e para promover a proteção das

crianças. Isso porque quando um indivíduo está sozinho ele fica mais vulnerável à exploração e situações de risco tais como depressão, consumo de substâncias psicotrópicas e prostituição. Além disso, tendem a depender mais de serviços assistencialistas por não contarem com a rede de proteção familiar (JASTRAM; NEWLAND, 2001).

Ao mesmo tempo, a definição de família deve se basear no princípio da dependência, entendido de maneira flexível para atender o conceito de família expandida considerando critérios que são culturalmente sensíveis e de acordo com cada situação específica. Isso ocorre porque os fatores traumáticos e o impacto da perseguição e do estresse que motivaram o pedido de refúgio podem levar as famílias a se reconstruírem a partir dos sobreviventes, o que reforça relações de dependência material e emocional para garantir apoio e sobrevivência. Em uma situação de conflito e violações de direitos humanos, essas famílias podem não corresponder à visão tradicional de família nuclear entendida como marido, esposa e filhos menores. Em muitos casos, a definição de família culturalmente vigente também é diferente desse modelo. Dessa forma, o ACNUR reconhece que uma definição de unidade familiar estendida deva ser adotada para acomodar peculiaridades oriundas da própria situação do refúgio que auxiliem a minimizar a separação de pessoas. Ao mesmo tempo, a definição de dependência entre os membros da família deve levar em consideração tanto relações econômicas quanto emocionais, dando a elas o mesmo peso (UNHCR, 2001).

Também a separação da família pode ser traumática e ter consequências sérias para o bem-estar do refugiado. Por isso, é necessário que a reunião familiar ocorra o mais brevemente possível. Contribui para isso o fato de que a família é essencial para a integração do refugiado por ser a mais forte e efetiva rede de apoio econômico, social e emocional, especialmente considerando que o refugiado terá que se adaptar a uma nova cultura e padrão social (UNHCR, 2001). Dessa forma, uma reunião familiar flexível e expandida não só beneficiará os refugiados e seus familiares, mas também a sociedade e o país de asilo porque fortalecerá os programas e possibilidades de integração local e diminuirá os custos sociais no longo prazo (*Ibidem*). Considerando o perfil dos refugiados no Brasil onde a integração local é a principal solução duradoura, seria interessante para o país que essa população conseguisse o mais rápido possível garantir os meios para atingir autonomia e empoderamento. A família se torna fundamental nesse sentido, especialmente ao se considerar que a integração dos refugiados ocorre no meio urbano, em cidades, onde é fundamental que os refugiados trabalhem e nem sempre há uma rede de serviços disponíveis para apoiá-los. Ao analisar a realidade das cidades brasileiras, observam-se enormes dificuldades que tanto refugiados quanto cidadãos nacionais enfrentam todos os dias tais como alto custo de vida, falta de vagas para crianças em creches, tempo elevado de deslocamento

entre outros. Refugiados ao trazerem seus familiares para o Brasil terão mais apoio para lidar com essas dificuldades visto que o objetivo é que os membros da família também contribuam para a renda familiar ou então que eles cuidem de filhos pequenos para que os pais possam trabalhar. Isso garante autonomia e integração local para refugiados sem que o governo tenha que pensar em programas de apoio específicos para essa população.

Um dos primeiros problemas quando se fala de reunião familiar é que não existe uma definição consensual do que seria família. O ACNUR afirma que a definição objetiva mais ampla seria um grupo de pessoas que vivem juntas e, subjetivamente, um grupo de pessoas que querem viver juntas (UNHCR, 2001). Uma definição presente no Comentário aos Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra de 1949 há uma definição de família que são pessoas relacionais por sangue que vivem juntas como um único lar, o que incluem esposos, irmãos e irmãs, tios, tias, sobrinhos ou qualquer pessoa (mesmo que não seja parente) que pertençam a esse grupo porque compartilham a vida ou ligações emocionais. Em resumo, todos aqueles que se consideram e são considerados pelos outros como parte de uma família e que queiram viver juntos pertencem a uma mesma família (UNHCR, 2001).

Outro conceito que gera polêmica é a definição de dependência, visto que não existe um consenso. Para o ACNUR (2001), pessoas dependentes são aquelas que dependem para sua existência substancial e diretamente de outra pessoa, em particular, por causa de razões econômicas, mas também por questões emocionais que devem ser consideradas. Assume-se que menores de 18 anos, pessoas com necessidades especiais são dependentes. O ACNUR recomenda que o princípio da dependência seja aplicado pro ativamente para a inclusão e não para a exclusão de membros da família, principalmente da família nuclear.

Além disso, situações que motivam o refúgio causam diferentes tipos de dependência. Isso porque, muitas vezes, o refugiado era o principal mantenedor de sua família ou o irmão mais velho responsável pelas decisões da casa ou então o único representante do sexo masculino. Em sociedades patriarcais principalmente, o papel do membro familiar do sexo masculino é fundamental para o bem-estar, desenvolvimento e segurança da família. Essa consideração é importante principalmente na realidade brasileira na qual a população refugiada é em sua maioria masculina. O ACNUR reconhece relacionamentos entre casais do mesmo sexo e casamentos poligâmicos como critérios de elegibilidade para a reunião familiar (UNHCR, 2001). O ACNUR ainda reconhece irmãos, irmãs, tias e primos solteiros como potencialmente elegíveis para a reunião familiar quando possa ser demonstrado que esses eram partes da unidade familiar no país de origem e dependiam uns dos outros para sua sobrevivência. Ademais, pessoas que decorrente

do impacto da perseguição, do conflito e da fuga que antes não o eram e se tornaram dependentes da unidade familiar também devem ser consideradas para a reunião familiar.

A família refugiada é a última defesa do indivíduo e a maior contribuidora para a sobrevivência e o bem estar emocional, espiritual e social de seus membros individuais. Ela também desempenha papel fundamental para atingir a autossuficiência econômica dos refugiados. Pequenos negócios desenvolvidos pelos refugiados se tornam a principal fonte de emprego para os membros. As Famílias também auxiliam a desenvolver capital para abrirem pequenos negócios ou comprar a casa própria (UNHCR, 2001). É por isso que o ACNUR ressalta que seu principal papel é garantir a cooperação e a colaboração das autoridades competentes dos Estados para facilitar a reunião de famílias que se separaram por causa do refúgio (UNHCR, 2001). O ACNUR também aborda o tema central da comprovação de documentos. As provas documentais dos relacionamentos devem ser consideradas de acordo com a situação do refúgio e as condições do país origem. A indisponibilidade de evidências primárias não deve ser considerada como falta de credibilidade porque muitos documentos podem ter sido destruídos ou perdidos por causa de conflitos e da própria perseguição e fuga. Dessa forma, meios alternativos de prova devem ser pensados incluindo entrevistas de elegibilidade. Quando houver necessidade de uso de tecnologias e exames médicos, o país que os solicitou deveria arcar com os custos e não os refugiados.

3. Reunião familiar no Brasil: avanços e desafios

Como já mencionado, uma das dificuldades tanto das legislações quanto do ACNUR ao tratar de reunião familiar é que não há uma definição internacionalmente reconhecida do conceito de família. O Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas defende que o termo família deve ter uma interpretação ampla, de acordo com como a sociedade do Estado parte entende. Dessa maneira, tradições e valores culturais devem ser considerados quando se define família em uma situação específica (LAMBERT, 2014). Para Soares (2012a, p. 124), “a família é conceituada modernamente como o espaço de realização pessoal e afetiva de seus membros”. Assim, ainda que a natureza patrimonial dessa relação seja importante, o fundamento da família é a valorização do ser, a afetividade e a preocupação com os interesses da pessoa humana (*Ibidem*, p. 125). O artigo 226 da Constituição Federal Brasileira, em seu parágrafo 8, declara que a família tem especial atenção do Estado, que assegurará sua assistência na pessoa de cada um dos que a integra, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações, mesmo assim não há definição do conceito.

Para resolver esse impasse, no tema do refúgio, o Brasil resolveu adotar um conceito de família mais amplo, como recomendado pelo ACNUR. A Lei 9474 de 22 de julho 1997 em seu Artigo 2º dispõe que “os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional”. Além disso, o tema da reunião familiar foi também tratado na resolução normativa n. 4 do CONARE de 11 de março de 1999, revogada pela resolução 16 de 20 de setembro de 2013 que também trata desse tema. Essa resolução estabelece importantes avanços sobre Reunião Familiar no Brasil. Em primeiro lugar, reafirma que:

Serão estendidos, a título de reunião familiar, desde que se encontrem em território nacional, os efeitos da condição de refugiado a:

- I - Cônjuge ou companheiro (a);
- II - Ascendentes;
- III - Descendentes;
- IV - Demais integrantes do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado.

A definição brasileira é ampla para abarcar esposos e companheiros de união estável, filhos naturais ou adotivos menores de 21 anos e maiores que dependam economicamente, netos, bisnetos e ascendentes tais como avós, bisavós e trisavós, além dos demais familiares que dependam economicamente do refugiado (SOARES, 2012b). De acordo com Leão (2009), o instituto de reunião familiar no Brasil possui objetivo humanitário.

A maior parte dos países europeus, EUA e Canadá adotam uma definição de família mais restrita, ou seja, a família nuclear que é composta por cônjuges ou parceiros de união estável (incluindo casais do mesmo sexo) e filhos menores de idade (ainda que essa maioridade varie conforme o país). A Diretiva do Conselho da Europa 2003/86/EC estabelece o direito de reunião familiar na legislação europeia, mas limita a extensão apenas para membros da família nuclear tais como esposos e filhos menores dependentes do refugiado. Outros membros da família podem ser incluídos de acordo com a lei nacional de migração (LAMBERT, 2014), que tende a ser ainda mais restritiva. Ao mesmo tempo, os tribunais regionais na Europa têm convergido para uma interpretação comum de que a privação do direito à reunião familiar significa uma interferência na vida familiar e, portanto, a própria violação do direito à família (*Ibidem*). O Reino Unido garante a reunião familiar para esposos ou parceiros de união civil (incluindo do mesmo sexo) desde que esses já fossem casados ou estivessem juntos antes de o refugiado sair do país e considerando que esses desejam viver juntos permanentemente em território britânico. Também reconhece crianças de até 17 anos, na época do início do pedido,

que são filhas de um refugiado reconhecido pelo governo desde que elas sejam solteiras e não tenham uma vida independente (BESWICK, 2015). Exclui-se dessa definição filhos adotivos.

A segunda inovação da Resolução 16 é que o Ministério da Justiça solicitará ao Ministério das Relações Exteriores que emita vistos para facilitar essa reunião familiar. Essa política de facilitação de vistos é uma importante inovação para a garantia da proteção do refugiado e de suas famílias. Isso porque para que um Estado possa oferecer a proteção do refúgio é necessário que o solicitante esteja em seu território nacional e, muitas vezes, políticas imigratórias restritivas e exigências exacerbadas para a concessão de vistos impossibilitam que o refugiado possa sair de onde ele está sofrendo perseguição ou grave e generalizada violação de direitos humanos para pedir o refúgio. Quando o Brasil facilita a emissão desse visto, ele está garantindo proteção para a família do refugiado e possibilitando que ela faça o percurso migratório de maneira segura e regular, o que diminui as chances de abusos e violações de direitos.

É importante ressaltar que, muitas vezes, quando o refugiado consegue sair do local onde sofria perseguição, sua família passa a sofrer a perseguição ou a ser demandada pelo agente perseguidor que procura o refugiado. Em casos de conflito armado, a saída de um membro familiar não alivia a situação de insegurança e a violação de direitos vivida pelo resto dos familiares. Dessa maneira, o visto facilitado é uma forma de garantir proteção para pessoas que sofrem perseguição diretamente ou de maneira adjacente e removê-las de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. O mecanismo de reunião familiar é uma importante ferramenta para garantir a proteção integral do refugiado que já se encontra em território nacional e também da família que ficou, especialmente daqueles membros familiares que sofrem perseguição.

Na prática, para pedir a facilitação de visto de reunião familiar o refugiado deve ter o Registro Nacional de Estrangeiro (RNE), ou seja, já ter sido reconhecido pelo governo brasileiro por meio do CONARE e encaminhar para o Comitê o formulário preenchido e assinado, o passaporte válido do familiar para quem ele está solicitando o visto, documentos que comprovem o vínculo familiar (tais como certidão de nascimento, certidão de casamento, entre outros) e, em caso de outros membros da família que não sejam cônjuges, ascendentes e descendentes, documentos que comprovem a dependência econômica entre o refugiado e o familiar. Recordar-se que, tanto a lei 9474 quanto a resolução 16 do CONARE, não preveem necessidade de comprovação de dependência econômica em caso de ascendentes (pais) e descendentes (filhos), independentemente de suas idades.

Esses documentos são analisados pelo CONARE que encaminha o pedido para o Ministério das Relações Exteriores e esse encaminha para a Embaixada onde os familiares irão

solicitar o visto. Na embaixada, os familiares terão que pagar o visto, mas não será necessário apresentar documentos adicionais. Quando os familiares chegam ao Brasil, o refugiado deve preencher o Termo de Solicitação de Reunião Familiar (presente no anexo da Resolução 16), pedindo a extensão de sua condição de refugiado para sua família, e entregá-lo à Polícia Federal junto com os documentos que comprovem o vínculo e a situação de dependência econômica quando necessário. Depois disso, o CONARE irá analisar o pedido de reunião familiar em uma de suas reuniões plenárias.

Por fim, a Resolução 16 reconhece que o CONARE levará em consideração “aspectos sociais, culturais e afetivos para estabelecer padrões de reunião familiar aplicáveis aos grupos sociais a que pertençam o refugiado”, o que permite considerar definições culturais de família, além de flexibilizar a exigência documental. Isso vai ao encontro do artigo 43 da Lei 9474 que proclama que “no exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares”.

A questão da documentação é delicada na situação do refúgio porque a perseguição e o conflito podem ter ocasionado a destruição de documentos dos refugiados e de seus familiares ou então porque o refugiado não pode entrar em contato com seu governo porque muitas vezes esse é o agente perseguidor, além disso o governo pode negar emissão de documentos como uma forma de perseguição (CCR, 2004). Em um relatório da Cruz Vermelha Britânica de 2015, em que a organização auxiliou 91 pedidos de reunião familiar no ano anterior, concluiu-se que 74% dos casos tinham algum documento faltando. Dos 67 casos em que houve pedidos de reunião familiar para crianças, 46% delas não tinha certidão de nascimento e dos 61⁵ casos envolvendo esposos, 34% não tinha certidões de casamento. Isso também ocorre na realidade brasileira (BESWICK, 2015).

Haile (2015) afirma que, nos EUA, as autoridades procuram documentação primária para analisar os pedidos de reunião familiar tais como certidões oficiais de casamento e nascimento. Contudo, se o refugiado não tiver esses documentos, ele pode apresentar documentação secundária tais como históricos escolares ou religiosos. Quando essa opção não existe, os refugiados podem submeter depoimentos de terceiros (normalmente outros refugiados) que tenham conhecimento da relação. Nessa mesma linha, o governo brasileiro deveria ser flexível na questão de documentação, principalmente considerando que o maior grupo refugiado são os sírios que passam por um conflito armado interno que já dura mais de 4 anos. Exigências rígidas

⁵ Importante ressaltar que em um mesmo pedido a pessoa pode solicitar a reunião familiar para mais do que um parente, ou seja, os pedidos tendem a ser coletivos envolvendo esposa e filhos no mesmo pedido, por exemplo. Isso ocorre tanto no Brasil quanto no Reino Unido.

de documentação atrasam o processo e violam o artigo 43 da Lei 9474/1997. Ao mesmo tempo, a normativa brasileira sobre refúgio abre brechas para que uma configuração mais conservadora do CONARE possa exigir documentos oficiais, principalmente para comprovar a relação de dependência econômica. Isso é muito sério, principalmente se considerarmos que os membros do CONARE incluindo sua coordenação e presidência são indicações políticas (SOARES, 2012b). Formas criativas de comprovação dos vínculos familiares são necessárias em nosso país para que o direito à reunião familiar seja garantido a todos os refugiados no Brasil.

Como lembra Haile (2015), a maior parte dos refugiados é oriunda de zonas de conflito e campos de refugiados, de modo que lhes falta a educação e a sofisticação para lidar com os sistemas legais e com as burocracias ocidentais, se soma a isso o fato que poucos têm acesso a advogados para o processo de reunião familiar e muitos são originários de Estados que não possuem a estrutura para emitir documentos mesmo estando em paz. Uma das boas práticas brasileiras, no caso da reunião familiar, é que o processo ocorre inteiramente na esfera administrativa, não sendo necessário que o refugiado tenha um advogado para o representar. Organizações da sociedade civil, como a Caritas Arquidiocesana de São Paulo, tendem a auxiliar esse processo e, caso o refugiado deseje, também pode contar com o apoio da Defensoria Pública da União.

Vale ressaltar que o acesso a dados sobre reunião familiar no Brasil é muito precário e que essas informações não estão disponíveis para consulta pública. O CONARE apenas divulga que 22,29% da população refugiada no Brasil é originária de Reunião Familiar, mas não há qualquer categorização por idade, gênero ou local de origem dos que foram reconhecidos por reunião familiar. Leão (2009) afirma que, desde a criação do CONARE em 1998 e até o fim de 2002, o Comitê realizou 20 reuniões plenárias e 02 reuniões extraordinárias, apreciando 52 casos de Reunião Familiar (p. 99). Já Soares (2012b), ressalta que, entre 1998 e 2011, foram realizadas 81 reuniões do CONARE onde 164 casos de reunião familiar foram reconhecidos. Tais números são pequenos perto dos 13.049 vistos dados para esposos e crianças filhas de refugiados vindo aos EUA em 2012 e mais de 9.550 visto em 2011 (HAILE, 2015).

No ano de 2015, a Caritas Arquidiocesana de São Paulo auxiliou 87 refugiados a pedirem o visto de reunião familiar. Sendo 34 deles da República Democrática do Congo, 22 da Síria, 8 de Guiné-Conacri, 4 do Afeganistão, 4 da Costa do Marfim, 4 do Mali, 3 do Território Palestino Ocupado, 2 do Iraque, 2 do Paquistão, 1 de Angola, 1 do Líbano, 1 do Nepal e 1 da Nigéria. Foram demandados 47 vistos para irmãos (sendo 13 para irmãs, 23 para irmãos), 15 vistos para mães, 7 para pais, 21 para filhos, 27 para esposas, 1 para sobrinho, 2 para primos, 2 para madrastas, 1 para marido e 2 para cunhados. Isso traduz bem a realidade dos refugiados no Brasil

que são em sua maioria homens. Dentre os refugiados congolese foram solicitados 12 vistos para esposas, 8 para filhos, 11 para irmãos, 8 para irmãs, 1 para primo, 1 para pai, 2 para mães e 1 para sobrinho. Dos 34 casos de congolese, 18 receberam os vistos na Embaixada de Kinshasa, 2 casos estão sob análise, 5 casos aguardam que o refugiado comprove a dependência econômica com o familiar e 3 casos aguardam o envio de informações adicionais. Dentre os casos dos refugiados sírios, 6 casos receberam o visto na representação brasileira em Beirute, 3 em Amã, 2 em Istambul, 1 em Cartum e 3 em Ancara, 3 casos aguardam que o refugiado comprove a dependência econômica com o familiar e 2 casos aguardam o envio de informações adicionais.

Houve desde pedidos analisados em regime de urgência que demoraram apenas 1 dia para que o visto fosse liberado na representação diplomática desejada até vistos que só ficaram disponíveis 9 meses depois. O tempo médio de espera para o refugiado que fez o pedido foi de 1 mês e 23 dias. Nesse ponto, o Brasil conseguiu analisar os pedidos com celeridade, mesmo tendo uma equipe reduzida. Por outro lado, 25 casos ainda não tiveram um desenrolar favorável à proteção do refugiado e de sua família. Em 9 deles, o CONARE demandou que o refugiado comprovasse a dependência econômica com o familiar (sendo em solicitações para irmãos e irmãs, tia, sobrinho e primos). Em 7 casos, o CONARE demandou informações adicionais. 2 casos foram indeferidos e 7 casos estão em análise ou sem resposta. Assim, em 28,7% dos casos de reunião familiar houve uma complicação que foi oriunda da rigidez do CONARE em exigir documentos que comprovem o vínculo familiar e a relação de dependência econômica. É necessário que o próprio CONARE apresente maior flexibilidade, considerando tanto o artigo 43 da Lei 9474 quanto o disposto na resolução 16, para analisar os pedidos de reunião familiar, visando proteger os refugiados que estão em território nacional e seus familiares que ficaram em uma situação de risco nos países de origem.

Sobre os locais das representações diplomáticas aonde os refugiados demandaram que os vistos fossem concedidos, 3 casos receberam os vistos em Islamabad, 8 em Beirute, 3 em Amã, 2 em Istambul, 3 em Conacri, 18 em Kinshasa, 1 em Abidjan, 3 em Ancara, 1 em Dakar, 3 em Bamako, 1 em Cartum, 1 no Cairo, 1 em Katmandu e 1 em Bagdá⁶. A partir daí, percebe-se que há uma tendência que a Embaixada do Brasil em Kinshasa e o Consulado em Beirute sejam mais demandados para conceder vistos de reunião familiar por causa da presença maior dessas nacionalidades em território nacional. Sendo assim, maior atenção deve ser dada principalmente para que os funcionários dessas representações diplomáticas tratem os familiares dos refugiados com sensibilidade e de maneira humanitária.

⁶ Todos os dados foram fornecidos pela Caritas Arquidiocesana de São Paulo, de acordo com seus arquivos internos no dia 29 de fevereiro de 2016.

O número de pedidos de reunião familiar deve aumentar nos próximos anos no Brasil. Como lembra o ACNUR, em 2014, o Brasil recebeu quase o mesmo número de solicitações de refúgio que o Canadá e mais do que a Austrália, tendo recebido mais pedidos do que qualquer outro país da América Latina. Mais de 29.000 pessoas pediram refúgio no Brasil em 2014, incluindo os haitianos que, no Brasil, não são reconhecidos como refugiados, pois lhes é concedido um visto humanitário e a residência permanente.

Os dados evidenciam que um desafio presente na questão da reunião familiar no Brasil é a questão da dependência. Diferentemente do que recomenda o ACNUR, o Brasil não considera a questão da dependência afetiva e nem define o que seria dependência econômica. Sendo assim, refugiados cujos familiares estão em situações precárias dificilmente conseguem comprovar a dependência econômica. Ainda que muitos refugiados enviem dinheiro para seus familiares nos países de origem, eles às vezes os fazem por terceiros ou quando utilizam agências oficiais, nem sempre guardam os recibos por não acharem necessário comprovar tal situação. Além disso, muitos países não possuem a cultura burocrática brasileira de modo que carecem às pessoas documentos oficiais que existem no Brasil tais como carteira de trabalho, comprovante escrito de renda. Assim, ao deixar de levar em consideração a cultura do país de origem em termo de documentação e burocracia, ocorre uma falha na concessão de proteção aos familiares de refugiados.

Como a Lei 9474 não define o que seria dependência econômica, é possível obter tais informações a partir de sua definição em outros ramos do direito interno. Para Feijó Coimbra (1999, p. 98), “dependência econômica, para a lei previdenciária, consiste na situação em que certa pessoa vive, relativamente a um segurado, por ele sendo, no todo ou em parte, efetivamente ou presumidamente, mantida e sustentada”. Maria Helena Diniz (1998, p. 65) define dependência econômica como “condição de quem vive às expensas ou às custas de outrem, dele dependendo para sobreviver e atender às suas necessidades de alimentação, habitação, vestuário, educação, etc”.

No Direito Previdenciário, o cidadão brasileiro possui a possibilidade de autodeclarar quem são seus dependentes econômicos. Declaração essa simples feita por pessoa física no gozo de suas plenas capacidades. Parte-se assim do pressuposto de que a declaração é válida e a pessoa está emitindo a sua vontade. Em diversos procedimentos de acordo com a legislação brasileira, cidadãos brasileiros devem comprovar a relação de dependência econômica. Na maior parte das vezes, tal comprovação ocorre por meio da confecção e assinatura de uma declaração em que a pessoa assegura ser responsável por dependente(s) econômico(s). Parte-se do pressuposto de que o brasileiro estará fornecendo informações verídicas e esse será punido de acordo com a lei em

caso contrário. Nesse sentido, considerando o princípio fundamental de não discriminação presente na Constituição e todos os direitos garantidos aos refugiados pela Lei 9474/1997 em condições de igualdade com os nacionais, o mesmo procedimento deveria ser adotado para refugiados provarem a dependência econômica de seus parentes.

O segundo ponto, como lembra Soares (2012b, p. 108), é que a Lei 9.474/97 não determina prazos para as decisões do governo no tema do refúgio, como presente em outras legislações nacionais. Também a Resolução 16 não garante o prazo para que haja a análise do pedido de facilitação de visto e nem da apreciação do pedido de reunião familiar. Assim, no caso brasileiro, onde o tempo médio de espera para que o pedido de refúgio seja analisado pelo CONARE é de 3 anos, segundo informações do próprio Comitê, é provável que os refugiados fiquem anos longes de seus familiares. Segundo Calegari (2014), o tempo médio de reunião familiar para seus entrevistados caiu pela metade entre os anos de 1990 e 2000, ficando em 3 anos. Esse tempo não considera necessariamente o tempo de espera para que um solicitante de refúgio seja reconhecido como refugiado no Brasil. Como já mostrado, no Brasil, o tempo médio de espera é cerca de 1 mês e meio para que o visto seja liberado, contudo há casos em que o CONARE demanda documentos e informações adicionais, o que atrasa o procedimento.

O Comitê Canadense para Refugiados (CCR), em relatório publicado sobre Reunião Familiar no Canadá em novembro de 2004, reclamou a situação de demora em pedidos de reunião familiar para refugiados no país. A situação foi analisada pelo Comitê dos Direitos da Criança em 1995, que criticou o Canadá por seu fracasso em reunir famílias refugiadas prontamente. O CCR reconheceu que os membros da família são deixados para trás em situações precárias e mesmo perigosas. Dessa forma, a demora para que haja a reunião familiar prologa os riscos que a família sofre, principalmente se ela está em uma zona de conflito ou campo de refugiado. Ao mesmo tempo, os familiares podem estar enfrentando perseguição e serem presos, torturados e terem outros direitos humanos violados por causa da demora. O atraso pode piorar a situação de saúde de membros da família e o acesso à educação das crianças, de modo que os custos sociais para o Canadá serão maiores do que se o processo tivesse acontecido de maneira mais célere.

Segundo o CCR (2004), um motivo para o atraso seria o pequeno número de pessoal nos escritórios que fornecem os vistos porque os recursos humanos são poucos e há um grande número de aplicações. Ainda que essa também seja uma realidade no caso brasileiro, o número de vistos emitidos para reunião familiar por ano não chega a 1000. Dessa forma, tal desculpa não seria razoável. O que ocorre, no Brasil, muitas vezes, segundo informações da Missão Paz, é que o pedido de facilitação de visto depende da comunicação de duas burocracias: o CONARE

(inserido na estrutura do Ministério da Justiça) e o Ministério das Relações Exteriores (que encaminha a autorização para emitir os vistos para as Embaixadas). Em todo esse processo, é provável que ocorram ruídos de comunicação que levem ao atraso do processo e que façam com que os refugiados tenham que reencaminhar documentos diversas vezes.

A Cruz Vermelha Britânica (2015) sublinhou que, dos 51 casos ainda em análise, 35% envolveram complexidades nas Embaixadas Britânicas incluindo tanto pessoas que tiveram sua entrada negada nas representações diplomática quanto aquelas que enfrentaram dificuldades com ferramentas online (BESWICK, 2015). Isso ocorre porque “o refúgio é o retrato das barreiras físicas, culturais, sociais e ideológicas marcadas pelas fronteiras – fronteiras essas que protegem e vulnerabilizam os indivíduos, que os admitem e ao mesmo tempo os excluem” (CALEGARI, 2014, p. 3). O serviço consular é aquele que exerce esse papel de controle migratório ao decidir quem poderá ou não entrar no país por meio da concessão de vistos. Isso não exclui a migração irregular, mas acaba limitando o fluxo regular. Assim, é importante que as representações diplomáticas sejam inseridas em uma lógica humanitária e de direitos humanos e entendam a reunião familiar como uma ferramenta de proteção para pessoas em risco e não como mais uma forma de implementar políticas migratórias restritivas

A mesma organização (2015) recomenda que as Embaixadas Britânicas tratem os solicitantes de visto de reunião familiar de maneira sensível e efetiva. A Cruz Vermelha ainda lembrou que muitas vezes os refugiados precisam de apoio e aconselhamento jurídico durante o procedimento de reunião familiar, principalmente para lidar com as complexidades que podem surgir ao longo do processo. Outro problema é que todo o processo é feito em língua inglesa, idioma que nem sempre os refugiados possuem total domínio escrito e falado, principalmente da linguagem burocrática (BESWICK, 2015). No Brasil, os refugiados contam o apoio da sociedade civil, como da Caritas para realizar esse processo.

Haile (2015) concluiu que muitos problemas associados ao processo de reunião familiar são fruto de mal-entendidos culturais e sugeriu que a rede consular recebesse melhor treinamento cultural. Considerando a diversidade de origem dos refugiados no Brasil, assim como o tamanho da rede consular brasileira e o aumento do número de pessoas deslocadas de maneira forçada pelo mundo, é fato que as representações diplomáticas do país terão que lidar cada dia mais com o tema do refúgio, e, em pelo menos 81 delas, com o tema de reunião familiar. Nesse sentido, o treinamento cultural e humanitário para esses funcionários públicos se torna fundamental, porque essa é a única forma de que esses profissionais que atuam diretamente com pessoas que precisam vir ao Brasil tratem-nas de maneira humanitária e não com uma visão securitária de controle migratório. Essa preocupação pode diminuir os ruídos burocráticos, garantir maior celeridade nos

processos de reunião familiar e oferecer proteção para aqueles que precisam e que não têm outras alternativas para vir ao Brasil de maneira segura e documentada.

Muitas famílias de refugiados são deixadas em situação de risco incluindo guerra, perseguição, pobreza e insegurança. No Reino Unido, a Cruz Vermelha Britânica (2015) ressaltou que muitas vezes o processo de reunião familiar demanda que os familiares que ficaram no país de origem viagens grandes distância em áreas de conflito armado e violência para conseguir e submeter documentos. Assim, em 51% dos casos acompanhados pela organização, as pessoas foram colocadas em riscos de segurança (BESWICK, 2015). Esses atrasos na reunião familiar podem levar à morte ou a malefícios físicos por causa da violência ou de falta de assistência médica. Além disso, o prolongado tempo de separação dos familiares e o sentimento de impotência causam estresse emocional tanto no refugiado quanto em sua família. Os refugiados no Canadá relatam que a grande espera para que os vistos de reunião familiar sejam garantidos leva à ansiedade que causa sérios distúrbios psicológicos e físicos. Pais que ficam separados de seus filhos sofrem depressão e esse afastamento também impacta no desenvolvimento das crianças (CCR, 2004). Além disso, o maior tempo de espera da família no país de origem faz com que os custos sociais para sua integração local sejam maiores para o país de asilo. Por fim, toda essa situação também motiva o término de muitos casamentos (*Ibidem*).

Outra questão que deve ser analisada sobre reunião familiar no Brasil é os custos do processo. O refugiado que já está no país arca com todo o financiamento da reunião familiar de cada um de seus familiares o que inclui o preço do visto, das passagens, do local para eles ficarem. Considerando que o perfil dos refugiados no Brasil é urbano e o alto custo de vida nas capitais brasileiras juntamente com o fato de os refugiados normalmente ocuparem trabalhos de baixa qualificação e remuneração, torna-se muito oneroso para o refugiado se sustentar no Brasil, enviar dinheiro para a família que ficou no país de origem e ainda economizar para garantir a reunião familiar. Para o Estado brasileiro não é custoso garantir a reunião familiar, porque o país oferece apenas o visto (que é pago pelo refugiado) e a documentação e os direitos sociais quando a família chega ao país e, considerando o pequeno número de pedidos de visto de reunião familiar, não há uma sobrecarga dos serviços sociais tais como de saúde e educação quando esses familiares chegam ao Brasil, até porque eles já contam com o apoio da rede de refugiado que já se encontra no país. Soares (2012b), na época de sua pesquisa, recordava que o ACNUR dispunha de fundos que poderiam ser utilizados para financiar a reunião familiar de refugiados. Contudo, com o número recorde de refugiados no mundo, houve cortes de recursos para a missão no Brasil que não é tão emergencial quanto em outras localidades. A alta do dólar dificulta ainda mais a vinda de familiares para o Brasil, por encarecer os custos da viagem.

Há refugiados que contam com o apoio da I Know My Rights (IKMR), que atua com crianças refugiadas desde 2013. Vivianne Reis, fundadora da ONG, afirmou que, desde setembro de 2014 (quando o programa de Reunião Familiar começou) até hoje, a IKMR conseguiu custear as passagens de 40 pessoas, sendo 25 crianças e 12 famílias. Vieram 2 pessoas do Egito, 5 da Colômbia, 9 da República Democrática do Congo e 24 da Síria⁷. Esse programa reconhece a importância da família para o bem-estar, desenvolvimento e proteção da criança. Os refugiados que não têm condições de arcar com as despesas são encaminhados pelo ACNUR ou por uma organização parceira como a Caritas e a IKMR realiza campanhas e jantares beneficentes para financiar a vinda dessas famílias.

Por fim, existe a necessidade de fortalecimento do CONARE. A reunião familiar deveria ser pensada como uma política pública fundamental para a integração local dos refugiados. Dessa forma, grande parte do processo atrasa, porque o CONARE não possui número adequado de pessoal para analisar os pedidos, porque há rigidez para analisar os documentos, além de sérias restrições orçamentárias.

4. Considerações finais: avanços e desafios

De acordo com o discurso da Presidenta Dilma Rousseff na abertura da 70ª Reunião da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas no dia 28 de setembro de 2015: “O Brasil é um país de acolhimento. Recebemos sírios, haitianos, homens e mulheres de todo o mundo, assim como abrigamos, há mais de um século, milhões de europeus, árabes e asiáticos [...]”. Dessa forma, a concessão de vistos de reunião familiar para pessoas em necessidade de proteção vai ao encontro da política externa brasileira apresentada para o mundo nessa ocasião, ou seja, uma política de acolhimento para aqueles em necessidade de proteção internacional. Apenas a reunião de seus familiares garante a integração local do refugiado que se encontra em território nacional e diminui os custos assistencialistas por reconhecer sua rede natural de proteção e apoio.

Esse trabalho apresentou importantes dados sobre reunião familiar no Brasil tais como o grande número de pedidos de vistos para irmãos, esposas e filhos. A maior pressão na Embaixada brasileira em Kinshasa e no Consulado em Beirute para a emissão desses vistos e as exigências do próprio CONARE de informações adicionais e documentos que comprovem a dependência econômica.

Se por um lado, o Brasil tem uma definição ampla que garante a reunião familiar para a família expandida desde que comprovada a dependência, por outro, há uma tendência do

⁷ Informações fornecidas por Vivianne Reis no dia 20 de fevereiro de 2016.

CONARE a dificultar a reunião familiar ao exigir uma documentação que o refugiado e seus familiares não possuem ou não têm como conseguir. Ainda que não haja um prazo definido em lei para que o pedido seja analisado, o governo brasileiro tem garantido a celeridade a esses processos, com exceção de quando essa rigidez do CONARE na questão documental ou em casos de ruídos de comunicação entre as burocracias envolvidos no procedimento. Ao mesmo tempo, a reunião familiar no Brasil é um processo administrativo em que não há a necessidade de advogados. Destaca-se ainda o apoio da sociedade civil em todo o procedimento, incluindo para auxiliar o refugiado a conseguir financiar a reunião familiar de seus familiares.

É importante que a reunião familiar de refugiados no Brasil receba a atenção necessária do Estado e da academia para que novas pesquisas e políticas sejam desenvolvidas sobre esse tema tão importante. O que ainda ocorre na prática é que, tanto no Brasil como em outros países, a reunião familiar está no cerne do conflito entre direitos humanos do indivíduo e soberania, segurança e necessidades econômicas do Estado, de modo que ainda há muito espaço para decisões discricionárias envolvendo reunião familiar (HUDDLESTON, 2011). Dessa forma, é fundamental que o tema da reunião familiar não seja tratado no âmbito de políticas migratórias securitárias e controles de fronteira, mas como um direito humano fundamental na contemporaneidade (LAMBERT, 2014). Assim, compete ao CONARE, ao Ministério da Justiça, à Polícia Federal e ao Ministério das Relações Exteriores, juntamente com o apoio e a pressão da sociedade civil, buscar a proteção total dos refugiados como indivíduos e família, garantindo na prática o direito à reunião familiar como um direito humano e essencial para a integração local no Brasil.

5. Referências

ACNUR. **Refúgio no Brasil: uma Análise Estatística (2010-2013)**. Brasília, DF, s.d. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2013.pdf?view=1>. Acesso em: 20 fev. 2016.

AMERICAN Convention on Human Rights: “Pact of San José, Costa Rica”. Assinado em San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36510.html>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

BATTISTELLA, G. Family reunification: policies and issues. **Asian and Pacific Migration Journal**, US, v. 4, n. 2-3, p. 233-252, 1995.

BESWICK, J. **Not so straightforward**: the need for qualified legal support in refugee family reunion. London: British Red Cross, 2015. Disponível em: <http://www.redcross.org.uk/~/_/media/BritishRedCross/Documents/About%20us/Not%20so%20straightforward%20refugee%20family%20reunion%20report%202015.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. **A Lei do Refúgio**. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. República Federativa do Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 fev. 2016.

CALEGARI, M. Migração de crise: refúgio e família no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 19., 2014, São Pedro, SP. **Anais...** Belo Horizonte, MG: ABEP, 2014.

CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES (CCR). **More than a nightmare delays in refugee family reunification**. Canada, nov. 2004. Disponível em: <<http://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/static-files/nightmare.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

CONARE. **Refúgio no Brasil. Estatísticas - 2015**. Brasília, DF, 2015. Disponível em <<http://pt.slideshare.net/justicagovbr/refgio-no-brasil-51820929>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. **Resolução Normativa CONARE n. 16 de 20/09/2013**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258707>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

COIMBRA, F. **Direito previdenciário brasileiro**. 10.ed. Rio de Janeiro, RJ: Edições Trabalhistas, 1999.

CONVENÇÃO das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF: UNICEF, 1989. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm>. Acesso em: 23 fev. 2016.

CONVENÇÃO de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. Série Tratados da ONU, n. 2545, v. 189.

CONVENÇÃO sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres. Adotada pela Resolução n. 34/180 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Brasília, DF, 1979. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10233.htm>. Acesso em: 20 fev. 2016.

DECLARAÇÃO de Cartagena. Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em: 20 fev. 2016.

DECLARAÇÃO do Brasil “Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe”. Brasília, DF, 03 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/declaracao-e-plano-de-acao-do-brasil/>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

DECLARAÇÃO e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina. 2004. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf?view=1>. Acesso em: 20 fev. 2016.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 16 fev. 2016.

DINIZ, M. H. **Dicionário jurídico**. São Paulo, SP: Saraiva, v. 2, 1998.

UNHCR. **Conclusions adopted by the executive committee on international protection of refugees**. Geneva, 2009. (No. 9 (XXVIII) Family Reunion. 28th Session, 1977). Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. **Conclusions adopted by the executive committee on international protection of refugees**. Geneva, 2009. (No. 24 (XXXII) Family Reunification. 32nd Session, 1981). Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. **Conclusions adopted by the executive committee on international protection of refugees**. Geneva, 2009. (No. 84 (XLVIII) Conclusion On Refugee Children And Adolescents, 48th Session, 1997). Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. **Conclusions adopted by the executive committee on international protection of refugees**. Geneva, 2009. (No. 85 (XLIX) - Conclusion On International Protection 49th Session, 1998). Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. **Conclusions adopted by the executive committee on international protection of refugees**. Geneva, 2009. (No. 88 (L) – Conclusion On The Protection Of The Refugee's Family (1999). 50th Session, 1999. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

FUJITA, G. ONG brasileira resgata famílias refugiadas de países em conflito. **UOL**, São Paulo, SP, 24/09/2015. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2015/09/24/ong-brasileira-resgata-criancas-estrangeiras-de-paises-em-conflito.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

HAILE, A. The scandal of refugee family reunification. **Boston College Law School Review**, Boston, v. 56, n. 1, Article 7, 2015. Disponível em: <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol56/iss1/7>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

HONOHAN, I. Reconsidering the claim to family reunification in migration. **Political Studies**, Inglaterra, v. 57, n. 4, p. 768-787, 2009.

HUDDLESTON, T. **Family reunion: confronting stereo-types, understanding family life**. MPG briefings for the Green Paper on Family Reunion #1. Belgica: Migration Policy Group, 2005.

JASTRAM, K.; NEWLAND, K. **Family unity and refugee protection**. Geneva: UNCHR, 2001. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=3bd3d4a14 &query=family>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

LAMBERT, H. Family unity in migration law: the evolution of a more unified approach in Europe. In: CHETAIL, V.; BAULOZ, C., (Ed.). **Research handbook on international law and migration**. Cheltenham: Edward Elgar, 2014. p. 194-215.

LEÃO, R. Z. R. **Memória anotada, comentada e jurisprudencial para os refugiados**. Brasília, DF: CONARE, 2009. Disponível em: <<https://oestrangeirodotorg.files.wordpress.com/2012/05/memc3b3ria-para-conare.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

LEO, C. C.; MORAND, M.; FEITOSA, V. **Construindo comunidades de prática para refugiados urbanos**. Brasília, DF: ACNUR/PDES, 2015. (Relatório da Mesa Redonda do Brasil).

PACTO Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Adotado pela Resolução n. 2.200 A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas. Brasília, DF, 1966. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

PACTO Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Adotado pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas. Brasília, DF, 1966. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

SOARES, C. O. Análise do princípio da unidade familiar no direito internacional dos refugiados. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, DF, v. 10, n. 1, p. 123-137, jan./jun. 2012a.

_____. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro: análise da efetividade da proteção nacional**. 2012. 252f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, Universidade Federal de Alagoas como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, Maceió, 2012b.

UNHCR. **Background note for the agenda item: family reunification in the context of resettlement and integration. Protecting the family: challenges in implementing policy in the resettlement context**. In: ANNUAL TRIPARTITE CONSULTATIONS ON RESETTLEMENT, 2001, Geneva. **Anais...** Geneva: UNHCR, 2001. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b30baa04.html>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. **Family protection issues**. Geneva: UNHCR, 1999. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3cc414164.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. **UNHCR guidelines on reunification of refugee families**. Geneva: UNHCR, 1983. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3bd0378f4.html>>. Acesso em: 20 fev. 2016.