**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

PATRÍCIA NABUCO MARTUSCELLI

**“Refúgio significa saudades”: A Política Brasileira de Reunião Familiar de
Refugiados em Perspectiva Comparada (1997-2018)**

Versão Original

São Paulo
2019

PATRÍCIA NABUCO MARTUSCELLI

“Refúgio significa saudades”: A Política Brasileira de Reunião Familiar de Refugiados em Perspectiva Comparada (1997-2018)

Versão Original

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Villa

São Paulo
2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

M387r Martuscelli, Patrícia Nabuco
"Refúgio significa saudades": A Política Brasileira
de Reunião Familiar de Refugiados em Perspectiva
Comparada (1997-2018) / Patrícia Nabuco Martuscelli
; orientador Rafael Antonio Duarte Villa . - São
Paulo, 2019.
321 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Reunião Familiar. 2. Refugiados. 3. Brasil. 4.
Política Migratória. 5. Migração Familiar. I. Villa ,
Rafael Antonio Duarte, orient. II. Título.

MARTUSCELLI, P.N. **“Refúgio significa saudades”: A Política Brasileira de Reunião Familiar de Refugiados em Perspectiva Comparada (1997-2018).** Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas para obtenção do título de Doutorado em Ciência Política.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____. Instituição:_____

Julgamento: _____. Assinatura:_____

Prof. Dr. _____. Instituição:_____

Julgamento: _____. Assinatura:_____

Prof. Dr. _____. Instituição:_____

Julgamento: _____. Assinatura:_____

Prof. Dr. _____. Instituição:_____

Julgamento: _____. Assinatura:_____

Para Victor Araújo, meu amor e meu refúgio.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me guiado até aqui, pela inspiração e força para continuar esse trabalho. Por Ele ter colocado tantas pessoas fenomenais na minha vida, por quem eu sou eternamente grata.

Aos meus pais, Francisco e Cristina, pelo amor, compreensão, cuidado e carinho incondicionais e apoio constante. À minha mãe, Cristina Nabuco, pela revisão detalhada e cuidadosa da tese. Você é a melhor. À minha irmã Adriana, pelas boas energias e pelo apoio. Vocês me ensinam todos os dias o significado de família.

Ao Victor Araújo, por ser o melhor marido, companheiro e amigo que eu jamais poderia pedir. Essa tese não teria saído sem seu apoio e encorajamento, sem seus abraços e sem nossos domingos de leitura de tese. Não existem palavras para descrever como eu te amo e o que você representa em minha vida.

Aos meus avós queridos, Affonso (*in memoriam*), Maria, Neiva e José Carlos, pelo carinho, amor e exemplo. À Família Nabuco (Felipe, Rosana, Bia, Denise, Dedé, Pedro, Alê e Tânia), por estarem perto mesmo de longe e tornarem os dias mais leves com viagens e comidas. À querida Cida, por todas as orações e pelo carinho sempre.

Aos amigos de perto e de longe (Natália, Jéssica, Vitória, Marília, Laura, Élen, Camila, Yesid, Laetícia, Fernanda, Carolina, Darlí, Leonardo, Paloma, Emerson), pela torcida, risadas, companheirismo e pelas conversas. Léo, muito obrigada pela leitura atenta e comentários. Você é demais. Um agradecimento especial ao Paulo Flores, por ter auxiliado no depósito da tese.

Ao meu orientador, Professor Rafael Villa, por ter aceitado fazer parte desse projeto e por todo o apoio até aqui. A todos os professores que fizeram parte da minha trajetória e da minha formação, em especial aos professores Britta Weiffen, Fúlvio Fonseca, Norma Breda. Aos professores referência no tema de refugiados, que participaram dessa banca, Andrea Pacheco Pacífico, Carolina Moulin, Charles Gomes, Julia Moreira e Liliana Jubilut. Um agradecimento especial ao Professor Daniel Jatobá, por ter aceitado o convite para membro da banca, pela amizade e pelas conversas. Também aos professores do Colégio Agostiniano São José, que foram fundamentais na minha vida. A todos os professores e funcionários do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo e do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI), principalmente ao Vasne e à Stela, por toda ajuda sempre.

À Missão Paz, principalmente a todos do Centro de Estudos Migratórios (CEM), em especial ao Padre Paolo, Carlinhos, Letícia e Dirce, pelas trocas e pela amizade. Obrigada à

equipe da Caritas Arquidiocesana de São Paulo, por todo aprendizado durante o tempo que estive ali.

A todos os refugiados e refugiadas que dividiram comigo seu tempo, suas casas e suas histórias. Vocês são uma fonte de inspiração. A todas as organizações e pessoas que compartilharam comigo seu conhecimento e seu tempo, principalmente aos interlocutores, pela troca constante durante o processo de pesquisa e escrita da tese. Muito obrigada. Agradeço especialmente ao CONARE, ao IMDH, ao IKMR e à Caritas Arquidiocesana de São Paulo, pelo envio dos dados que foram essenciais para essa pesquisa. A todos os funcionários do Arquivo do Ministério de Relações Exteriores, em Brasília, pelo auxílio na pesquisa.

Ao Carolina Population Center da University of North Carolina, por todo aprendizado. *Thank you so much, Professor Krista M. Perreira for receiving me. Krista, you are an amazing human being, professor, and advisor. I want be just like you.* Agradeço de coração todas as pessoas maravilhosas que me receberam e que eu conheci na Carolina do Norte. *Jon and Krista, you are the best people in the world. Thank you so much.* Também sou infinitamente grata aos queridos Mark e Leslie Vance. Obrigada pela amizade e pelo carinho. Vocês moram no meu coração. Ao Jacobs Center for Productive Youth Development da Universidade de Zurique, na pessoa do Professor Michael Shannahan. A todas as pessoas excepcionais que fazem da minha vida em Zurique o melhor que ela pode ser: Família Bruni-Macias (*Danke Vielman*), Maria Helena Notari, Jyothi and Jerry (*Thank you so much, guys*) e Rosalba e Massimo (*Grazie per fare Zurigo um po' più calda. Voi siete speciali*).

Ao Zukunftskolleg e ao DAAD, pela oportunidade de ser uma ZUKOnnect Visiting Fellow e por todo o apoio nesse tempo que estive em Kontanz. Agradeço especialmente aos professores Wolfgang Seibel, Christina Zuber e Lorenz Wiese pelo apoio desde o princípio.

A todas as pessoas maravilhosas que eu tive a honra de conhecer durante o Doutorado e que muito contribuíram para essa tese: Cristina Dias, Leandro, Juliana, Taís, Deborah, Wanda. Obrigada à família do Léo (Luciana Leite e Sílvia Regina) por me receber em Brasília. A todas as pessoas que torceram e fizeram parte dessa trajetória, mas que, por um lapso de memória, não foram mencionadas nesses Agradecimentos, sintam-se agradecidas de coração.

À CAPES, pela concessão da bolsa de Doutorado, que resultou nesta tese. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de minha responsabilidade e não necessariamente refletem a visão da CAPES.

*“Ohana quer dizer família.
Família quer dizer nunca mais abandonar ou esquecer.”
(Lilo & Stich, 2002)*

RESUMO

MARTUSCELLI, P.N. **“Refúgio significa saudades”: A Política Brasileira de Reunião Familiar de Refugiados em Perspectiva Comparada (1997-2018)**. Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

A família é a base de praticamente todas as sociedades humanas, contudo o Estado pode interferir em relações familiares dividindo pessoas entre aquelas que fazem parte do Estado e aquelas que não fazem. Soma-se a isso o fato de que não há uma definição universal de família. Refugiados, ou, pessoas forçadas a se deslocarem por causa de conflitos, violações de direitos humanos e perseguições, não podem voltar para seus países de origem para estarem com suas famílias. Assim, eles precisam ser reunidos com os familiares de quem eles foram separados. O tema da reunião familiar tem recebido atenção de organizações internacionais, tomadores de decisões e da mídia, principalmente com o aumento de pessoas em necessidade de proteção internacional no mundo. Não obstante, a maior parte dos estudos versa sobre reunião familiar em países desenvolvidos, como Estados Unidos da América (EUA), Canadá, Austrália e Estados europeus. Países do chamado Sul Global, dentre eles o Brasil, carecem de pesquisas sobre o processo de reunião familiar para refugiados. Para preencher essa lacuna, esta tese discute o tema da política brasileira para reunião familiar de refugiados, adotando uma perspectiva comparada, desde a adoção da Lei 9474/1997 até a publicação da Resolução do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) nº 27/2018. Com uma pesquisa de campo realizada entre agosto e novembro de 2018, composta por entrevistas fenomenológicas com refugiados em São Paulo, entrevistas com especialistas, organizações e autoridades brasileiras, análise da correspondência diplomática do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e dados fornecidos pelo CONARE sobre reunião familiar, mostro que a política brasileira para a reunião familiar de refugiados delimitada pela Resolução nº 16/2013 do CONARE era progressista com uma definição ampla de família e um procedimento facilitado de visto. Apesar disso, refugiados enfrentavam problemas de implementação dessa política no CONARE, na Polícia Federal e no MRE, que dificultavam o processo, separavam famílias e negavam aos refugiados o direito à reunião familiar cristalizado na legislação brasileira. Há, assim, um distanciamento entre a norma sobre reunião familiar e a sua aplicação. Essa tese apresenta como ocorre esse distanciamento e aponta algumas causas para isso com o objetivo de entender a fundo a questão da reunião familiar de refugiados no Brasil. A conclusão é que a política brasileira para a reunião familiar é mais progressista do que políticas de outros países desenvolvidos, como EUA, Canadá e países europeus, porém os refugiados no Brasil enfrentam os mesmos problemas que refugiados em outros países para conseguirem a reunião familiar, com o agravante de que o Brasil não adota prazos claros, explicações objetivas sobre a negação de visto e procedimentos de apelação/revisão como outros países.

Palavras-Chave: Refugiado. Brasil. Reunião Familiar. Família. Política para Refugiados

ABSTRACT

MARTUSCELLI, P.N. “Asylum means I miss you”: The Brazilian Policy for the Family Reunification of Refugees in Comparative Perspective (1997-2018). Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Family is the basis of virtually all human societies. However, governments can interfere in family relationships by dividing people between those who are part of the country and those who are not. Besides that, there is no universal definition of family. Refugees, or people forced to flee due to conflicts, human rights violations, and persecution, cannot return to their home countries to be with their families. Thus, they need to be reunited with the family members from whom they were separated. The issue of family reunification has been receiving attention from international organizations, decision-makers, and the media, especially with the high numbers of people in need of international protection in the world. Nevertheless, most studies focus on family reunification in developed countries, such as the United States of America (USA), Canada, Australia, and European states. Countries in the so-called Global South, including Brazil, lack research on the process of family reunification for refugees. This thesis discusses the Brazilian policy for family reunion of refugees in comparative perspective, from the adoption of the Law 9474/1997 to the publication of the Resolution of the National Committee for Refugees (CONARE) No. 27/2018. With a fieldwork conducted between August and November 2018, consisting of phenomenological interviews with refugees in São Paulo, interviews with Brazilian experts, organizations and authorities, analysis of the diplomatic correspondence of the Ministry of Foreign Affairs (MRE) and data provided by CONARE on family reunification, I show that the Brazilian policy for family reunification of refugees delimited by CONARE Resolution 16/2013 was progressive with a broad definition of family and a facilitated visa procedure. Nonetheless, refugees faced policy implementation problems with the CONARE, the Federal Police, and the MRE which made the process harder, separated families, and denied the refugees right to family reunification crystallized in Brazilian law. There is a gap between the family reunification standard and its application. This thesis presents how this gap occurs and points out some of its causes to understand in depth the family reunification of refugees in Brazil. The conclusion is that the Brazilian family reunification policy is more progressive than policies in other developed countries, such as the USA, Canada, and European countries, but refugees in Brazil face the same problems as refugees in other countries with the aggravation that Brazil does not have clear deadlines for the procedure, objective explanations of visa denial and appeal/review procedures like other countries.

Keywords: Refugee. Brazil. Family reunification. Family. Refugee Policy.

LISTA DE FIGURAS E MAPAS

Figura 1 - Linha do Tempo da Política Brasileira de Reunião Familiar.....	69
Figura 2 - Representação gráfica do procedimento de reunião familiar no Brasil de acordo com a RN 16/2013.....	73
Figura 3 - Mapa e Gráfico do local de solicitação da extensão da condição (2014-2019).....	92
Figura 4 - Rede de organizações que auxiliam os refugiados no processo de reunião familiar.....	123
Mapa 1 - Locais de solicitação de visto de reunião familiar (2015-2018).....	178

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Nacionalidade da População Refugiada ativa no Brasil.....	62
Gráfico 2 - Comparação entre vistos de reunião familiar e extensão da condição.....	66
Gráfico 3 - Relações de parentesco dos vistos de reunião familiar (2015-2018).....	67
Gráfico 4 - Relações de parentesco da extensão do refúgio por reunião familiar (2010-2018).....	68
Gráfico 5 - Tempo médio da decisão sobre extensão (2010-2019).....	73
Gráfico 6 - Extensão da Condição de Refúgio pelo CONARE (1999-Junho/2019).....	116
Gráfico 7 - Relação entre Elegibilidade e Extensão no Brasil.....	164

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Definições de família aceitas com o propósito de Reunião Familiar.....	38
Quadro 2 - Regras de Reunião Familiar para Beneficiários de Proteção Subsidiária.....	40
Quadro 3 - Principais Aspectos das Normativas Analisadas sobre Reunião Familiar.....	90
Quadro 4 - Perfil dos Refugiados Entrevistados.....	99
Quadro 5 - Motivos para refugiados solicitarem a reunião familiar.....	107
Quadro 6 - Informações sobre as organizações entrevistadas.....	136
Quadro 7 - Número de Diplomatas por Posto Consular Brasileiro em 2016.....	214

LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CASP	Caritas Arquidiocesana de São Paulo
CARJ	Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro
CCR	Canadian Council for Refugees
CDH	Comitê de Direitos Humanos
CEDH	Convenção Europeia de Direitos Humanos
CEPRI	Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes
CET/CT	Circular Telegráfica
CJEU	Corte de Justiça da União Europeia
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CNUDC	Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CPB	Código Penal Brasileiro
CRAI	Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes
CRAI – SC	Centro de Referência de Atendimento ao Imigrante (SC)
CRC	Committee on the Rights of the Child
CSEM	Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios
CSVM	Cátedra Sérgio Vieira de Mello
DET/DT	Despacho Telegráfico
DHS	Department of Homeland Security
DIM	Divisão de Imigração do Ministério das Relações Exteriores
DNU	Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores
DPU	Defensoria Pública da União
EMN	European Migration Network
EUA	Estados Unidos da América
GAIRE	Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados
GEP	Grupo de Estudos Prévios do CONARE
IKMR	I Know My Rights
IMDH	Instituto Migrações e Direitos Humanos
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LCC	Lista de Controle Consular
MJ	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MSCJ	Manual do Serviço Consular e Jurídico
NEPO	Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó"
NSCJ	Normas do Serviço Consular e Jurídico
NUARES	Núcleo de Apoio aos Refugiados no Espírito Santo
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OIM	Organização Internacional das Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PF	Polícia Federal
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RDC	República Democrática do Congo
RN	Resolução Normativa
RNE	Registro Nacional de Estrangeiro
SC	Santa Catarina
SERE	Secretaria de Estado das Relações Exteriores em Brasília
SESC	Serviço Social do Comércio
TEL	Telegrama
UE	União Europeia
UK	United Kingdom
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USCIS	U.S. Citizenship and Immigration Services

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
Plano da Tese.....	25
CAPÍTULO 1- REUNIÃO FAMILIAR: PREMISSAS FUNDAMENTAIS	28
1.1 Qual o problema da reunião familiar?	30
1.2 Discussões sobre família e dependência	33
1.3 Argumentos para limitar a reunião familiar: custos e migração em cadeia	45
1.4. Reunião familiar e integração local de refugiados.....	47
1.5 A reunião familiar de crianças	52
CAPÍTULO 2: A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE REUNIÃO FAMILIAR PARA REFUGIADOS NO BRASIL	56
2.1. A política brasileira para refugiados	57
2.2. O perfil da população refugiada no Brasil e dos beneficiários de reunião familiar	61
2.3. A consolidação do direito à reunião familiar de refugiados no Brasil: uma análise das normativas pertinentes.	68
<i>2.3.1 A Lei de Migração e a Resolução Normativa nº 27 de 30/10/2018.....</i>	<i>79</i>
2.4 A reunião familiar de imigrantes no Brasil	87
2.5 Conclusões parciais sobre a política de reunião familiar para refugiados no plano legal	89
CAPÍTULO 3: COM A PALAVRA, OS REFUGIADOS: UMA FENOMENOLOGIA DA REUNIÃO FAMILIAR DE REFUGIADOS EM SÃO PAULO	92
3.1 Metodologia de pesquisa e análise.....	93
3.2 Resultados, análises e discussões	98
<i>3.2.1 O perfil dos refugiados entrevistados</i>	<i>99</i>
<i>3.2.2 Família e separação.....</i>	<i>101</i>
<i>3.2.3 Escolha dos parentes para a reunião familiar e importância da reunião familiar.....</i>	<i>106</i>
<i>3.2.4 Reunião familiar e integração local.....</i>	<i>110</i>
<i>3.2.5 Dificuldades e problemas no processo de reunião familiar</i>	<i>113</i>
<i>3.2.6 Papel das organizações: informações, início do processo e auxílio em caso de problemas.....</i>	<i>123</i>
<i>3.2.7 Sentimentos, sugestões e conselhos sobre o processo de reunião familiar</i>	<i>125</i>
3.3 Retomando pontos principais da experiência de Reunião Familiar de Refugiados em São Paulo	129

CAPÍTULO 4: UMA VISÃO TÉCNICA SOBRE REUNIÃO FAMILIAR DE REFUGIADOS NO BRASIL	131
4.1 O papel da sociedade civil na política para refugiados no Brasil	132
4.2 Metodologia de pesquisa	135
4.3 Resultados	139
<i>4.3.1 Conceitos fundamentais e a importância da reunião familiar para os refugiados</i>	139
<i>4.3.2 Informações sobre a reunião familiar, pontos positivos e boas práticas</i>	143
<i>4.3.3 Dificuldades, problemas e obstáculos no processo de reunião familiar</i>	146
<i>4.3.4 Diferenças por nacionalidades e parentesco: o caso dos sírios e dos congoleses</i>	157
<i>4.3.5 Mudanças no processo de reunião familiar</i>	160
4.4 Discussões finais: Como o governo brasileiro tem lidado com o tema da reunião familiar?	175
CAPÍTULO 5 – O MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES E O PROCEDIMENTO DE REUNIÃO FAMILIAR PARA REFUGIADOS	178
5.1 Metodologia	181
5.2 A consolidação do procedimento do visto de Reunião Familiar para Refugiados no MRE	185
5.3 Quem tem medo de refugiados? O caso da Embaixada de Kinshasa.	193
<i>5.3.1 Dois exemplos de como vistos de reunião familiar foram processados na Embaixada de Kinshasa em 2018.</i>	223
5.3 A Não Concessão de vistos de reunião familiar em outros postos consulares brasileiros	228
5.4 O mau uso da reunião familiar como argumento político	230
5.5 Reunião Familiar, discricionariedade e outras situações envolvendo a reunião familiar de refugiados	231
CONCLUSÃO	241
REFERÊNCIAS	255
APÊNDICES	282
APÊNDICE A – E-mail de Recrutamento para Refugiados	282
APÊNDICE B – E-mail de Recrutamento de Especialistas	283
APÊNDICE C – Informações sobre o Estudo	284
APÊNDICE D – Informações para o Participante (Refugiados)	285
APÊNDICE E – Informações para o Participante – Especialistas	288
APÊNDICE F – Questionário de Entrevista – Refugiados	291
APÊNDICE G – Questionário de Entrevista – Especialistas	294

APÊNDICE H – Questões éticas ao entrevistar refugiados no Brasil	298
APÊNDICE I – Experiências de Reunião Familiar de Refugiados em outros Países	306
ANEXOS	321
<i>ANEXO A - Excerto do Formulário de Solicitação de Visto de Reunião Familiar.....</i>	<i>321</i>

INTRODUÇÃO

*“Eu vou estar aqui inteiro, mas não vou estar inteiro no coração. Meu coração está lá.”
(refugiado congolês)*

No dia 04 de dezembro de 2017, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) reuniu especialistas do mundo todo para discutir o tema da reunião familiar de pessoas em situação de deslocamento forçado. Nessa ocasião, foi mostrado um vídeo de uma campanha sueca em que a mãe deixava sua filha na escola e a informava que voltaria 3 anos depois para buscá-la. A ideia de uma mãe levar sua filha para a escola e só retornar depois de 3 anos pode parecer absurda para aqueles que não foram forçados a deixar seus países e buscar proteção em outros Estados. Mas cerca de 70 milhões de pessoas no mundo são deslocadas de maneira forçada, a grande maioria delas separada de suas famílias e com pouca possibilidade de ir “buscá-las”.

Relações familiares são consideradas a base de praticamente todas as sociedades humanas, contudo o Estado pode interferir nessas relações dividindo pessoas entre aquelas que fazem parte do Estado e aquelas que não fazem. O fenômeno de separação de famílias entre fronteiras não é novo na história da Humanidade. Alemães foram separados de suas famílias que viviam na outra parte de Berlim depois da construção do Muro de Berlim. Coreanos se encontraram separados de suas famílias depois da divisão das Coreias.

O tema de famílias no contexto da migração tem recebido maior atenção da mídia. Famílias refugiadas são entrevistadas no Brasil sobre sua experiência. Famílias sírias são fotografadas no momento em que tentam chegar à Europa. Os Estados Unidos são criticados por entidades de direitos humanos por sua política de separação de famílias nas fronteiras. O denominador comum de todas essas situações é a pergunta: Quem pode entrar no Estado? E como relações familiares impactam nessa decisão?

Essa pergunta é respondida todos os dias pelo Estado que tem mantido suas fronteiras abertas para determinados tipos de pessoas (conectadas a bens, investimentos e cérebros) e fortemente fechadas para outras nomeadas como “indesejadas”. Se por um lado os refugiados não seriam os mais desejados, por outro há um tratado internacional que impede os Estados de expulsarem refugiados. 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, 2016, p. 3)

O termo migração em cadeia (*migration chain*) passou a constar no vocabulário de políticos anti-imigração, como Donald Trump, para diminuir a entrada autorizada de familiares de cidadãos e residentes nos Estados Unidos da América (EUA). Na verdade, familiares são os maiores responsáveis por vistos para a imigração documentada no país. Ao mesmo tempo, vivemos em comunidades políticas (Estados) que priorizam os interesses de seus nacionais (*insiders*), mas que reconhecem o princípio cosmopolita de que todos os seres humanos são iguais (LINKLATER, 2002). Nesse sentido, todos teriam um direito à família reconhecido em tratados internacionais de direitos humanos, como a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), dentre outros.

Há atualmente uma hierarquização de relações de afeto no meio internacional. Na qual, familiares de cidadãos possuem mais direito a entrar em um Estado do que familiares de refugiados que enfrentam políticas de reunião familiar cada dia mais duras e definições mais restritas de família. Contudo, deixa-se de reconhecer o benefício das famílias para os refugiados, especialmente se o objetivo final é que eles sejam integrados¹ às sociedades de destino.

A reunião familiar definida como a "liberdade de membros da família de se juntarem entre fronteiras" (STAYER, 2013, p. 69, tradução nossa) tem ganhado maior atenção dos tomadores de decisão, das organizações internacionais, como o ACNUR, e da mídia. Isso é decorrente do aumento do número de pessoas em necessidade de proteção internacional juntamente com o fechamento de fronteiras. Nesse sentido, também a academia tem dado maior atenção para esse tema. Contudo, a maior parte dos estudos versa sobre reunião familiar em países desenvolvidos como Estados Unidos da América (EUA), Canadá, Austrália e Europa. Países do chamado Sul Global², dentre eles o Brasil, carecem de maiores estudos sobre o processo de reunião familiar.

Para preencher essa lacuna, essa tese discute o tema da política brasileira para reunião familiar de refugiados³. Entende-se que a política de reunião familiar faz parte da política

¹ Integração local deve ser entendida como um processo de mão-dupla que pressupõe a abertura de uma sociedade a se adaptar à chegada de refugiados e a abertura dos refugiados a se adaptarem aos costumes locais. Para uma discussão mais detalhada sobre esse tema, ver MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 22, n. 43, p. 85-98, 2014.

² Países do Sul Global são entendidos como países em desenvolvimento (dado que a maior parte desses se encontram no hemisfério sul geográfico. Para uma discussão desse conceito, ver dentre outros DADOS, Nour; CONNELL, Raewyn. The global south. **Contexts**, v. 11, n. 1, p. 12-13, 2012).

³ O tema da reunião familiar de imigrantes de modo geral também é importante e deveria ser melhor analisado. Contudo, optei pelo recorte dos refugiados por esses terem um procedimento facilitado criado pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e porque há um entendimento de que, como refugiados, eles não podem retornar aos seus países de origem para gozar de sua vida familiar.

brasileira para refugiados. Ela é destinada para uma população determinada (refugiados reconhecidos no Brasil que queiram se reunir com seus familiares); possui normativas e procedimentos específicos (que versam sobre o processo de solicitação do visto e de extensão dos efeitos da condição de refugiado); e leva a certos resultados. Parto do pressuposto que é necessário fazer uma avaliação dessa política pública, considerando as vozes daqueles para quem essa política pública é direcionada (os refugiados) e aqueles que lidam com esse procedimento (organizações da sociedade civil, especialistas e autoridades).

O argumento central desta tese é que, no Brasil, há uma dissonância entre o arcabouço legal sobre reunião familiar e a implementação dessa política pública. Por um lado, a política brasileira para a reunião familiar de refugiados delimitada pela Resolução nº 16/2013 do CONARE era progressista com uma definição ampla de família e um procedimento facilitado de visto. Por outro, problemas de implementação no CONARE, na Polícia Federal e no Ministério das Relações Exteriores (MRE) dificultam o processo de reunião familiar, separam famílias e negam aos refugiados o direito à reunião familiar. Esse argumento é corroborado por uma pesquisa de campo realizada entre agosto e novembro de 2018 composta por entrevistas fenomenológicas com refugiados, entrevistas com especialistas, organizações e autoridades brasileiras, análise da correspondência diplomática do MRE e dados fornecidos pelo CONARE sobre reunião familiar.

Há, assim, um distanciamento entre a norma sobre reunião familiar e a sua aplicação. Essa tese mostra como ocorre esse distanciamento e aponta algumas causas para isso com o objetivo de entender a fundo a questão da reunião familiar de refugiados no Brasil. Cada um dos seus 5 capítulos possui um objetivo específico: apresentar o estado da arte da discussão sobre reunião familiar na literatura; compreender as mudanças legislativas e a consolidação do procedimento de reunião familiar no Brasil; enunciar como os refugiados em São Paulo percebem a política brasileira para a reunião familiar de refugiados; explicar, do ponto de vista das organizações envolvidas no desenho e na implementação da política, quais foram as suas mudanças; revelar como o MRE lida com a política brasileira para a reunião familiar de refugiados e comparar a política brasileira para a reunião familiar de refugiados com experiências de outros países.

Evidencio que o CONARE, a Polícia Federal e principalmente o MRE atuam diretamente com beneficiários da política de reunião familiar (refugiados e seus familiares) e possuem discricionariedade para analisar cada caso considerando a necessidade de flexibilização de documentos e o contexto do refugiado e da sua família. Nesse sentido, esses órgãos do governo

brasileiro poderiam ser classificados como burocracias de nível de rua⁴, ou seja, organizações em que os beneficiários possuem um contato direto com o governo por meio de funcionários que possuem discricionariedade para lidar com os casos e podem afetar os benefícios, sanções e acesso dos beneficiários a serviços, conforme define Lipsky (2019). A política de reunião familiar garante serviços públicos para os refugiados (vistos de reunião familiar e extensão dos efeitos da condição de refugiado uma vez que os familiares estejam em território nacional). Porém, o acesso dos refugiados a esses serviços depende (em maior ou menor medida) da análise e decisão de pelo menos três órgãos, CONARE, MRE (e postos consulares) e Polícia Federal. A análise dos casos pressupõe discricionariedade dos burocratas, dado que cada pedido de reunião familiar possui uma história própria e demanda respostas individuais. Ao mesmo tempo, como argumenta Lipsky (2019), os funcionários dessas burocracias têm que lidar com pressões que envolvem rotinas, aumento da carga de trabalho, corte de verbas e de pessoal, conflito de objetivos e busca por eficiência e eficácia. Assim, eles possuem discricionariedade para racionalizar e restringir os serviços usando diferentes estratégias para controlar os beneficiários (como dificultar processos, dar informações privilegiadas para algumas pessoas em detrimento de outras, criar “listas de espera”, ensinar os beneficiários como se portar).

A atuação desses burocratas em relação aos beneficiários da política também pode ser pautada por ideologias sobre quem “merece” o acesso ao serviço. Nesse sentido, é importante a visão que os burocratas formam dos refugiados e se esses “mereceriam” a reunião familiar. Dessa forma, Lipsky (2019) conclui que esses burocratas de nível de rua “fazem a política” (por gozarem de discricionariedade e “relativa autonomia da autoridade organizacional”)⁵, ou seja, a implementação da política depende deles e essa pode ser completamente diferente daquilo inicialmente pensado por quem desenhou essa política. Como mostro nesse trabalho, a atuação dessas burocracias no nível de rua é o que dificulta o processo de reunião familiar para refugiados no Brasil, como pode ser observado nos Capítulos 3, 4 e 5.

Essa pesquisa inova ao apresentar uma análise das modificações da política de reunião familiar no plano legal e os desafios de sua aplicação ao considerar as percepções dos destinatários dessa política (os refugiados), os criadores e implementadores da política brasileira de reunião familiar (autoridades do governo brasileiro, especialistas e organizações

⁴ Como descreve Lipsky (2019, p. 17), “‘Burocracia’ implica um conjunto de regras e estruturas de autoridade; ‘nível de rua’ implica uma distância do centro onde presumivelmente a autoridade reside.”

⁵ O autor afirma que “Os burocratas de nível de rua produzem a política pública [...] Eles exercem discricionariedade nas decisões a respeito dos cidadãos com quem interagem. Dessa forma, quando tomadas em conjunto e somadas, suas decisões individuais se tornam o comportamento da organização” (LIPSKY, 2019, p. 55)

da sociedade civil) e apresentar documentos diplomáticos inéditos que permitem compreender o papel político do Ministério das Relações Exteriores na política de reunião familiar. Essa tese analisa a política de reunião familiar sob uma ótica política, apresentando como ela ao mesmo tempo exerce as funções de uma política pública e de diretrizes da política externa brasileira (assim como busca cumprir compromissos internacionais firmados pelo Brasil).

Para isso, desenvolvo um estudo de caso da política de reunião familiar de refugiados no Brasil. Meyer (2001) afirma que um dos pontos positivos do estudo de caso é que o desenho de pesquisa e o processo de coleta de dados podem ser guiados pela pergunta de pesquisa. Para isso, utilizo um desenho de pesquisa misto-qualitativo com diferentes técnicas de pesquisa e coletas de dados⁶ que serão explicadas detalhadamente em cada capítulo. O uso de diferentes metodologias qualitativas de pesquisa se mostrou o mais adequado para desenvolver a pesquisa proposta, principalmente considerando a dificuldade de acessar dados confiáveis sobre reunião familiar no Brasil e a ausência de estudos mais aprofundados sobre a reunião familiar de refugiados no Brasil de uma perspectiva política.

Conforme divulga o ACNUR (UNHCR, 2019), no final de 2018, havia 70,8 milhões de pessoas deslocadas de maneira forçada por conflitos, violações de direitos humanos e perseguições. Dessas, 20,4 milhões foram reconhecidos como refugiados, ou seja, pessoas que tiveram que abandonar seu país de origem ou de residência habitual por causa de um fundado temor de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social específico; 3,5 milhões são solicitantes de refúgio (pessoas que solicitaram refúgio, mas ainda não foram reconhecidas como refugiados) e 41,3 milhões de pessoas deslocadas internas⁷. Isso significa que, apenas no ano de 2018, 13,9 milhões de novas pessoas foram deslocadas de maneira forçada. É razoável supor que grande parte delas se separou de suas famílias no processo de deslocamento. Enquanto 16% desses deslocados estão em países desenvolvidos (com destaque para a Alemanha, que abriga 1,1 milhão de refugiados), dois terços dessa população estão nos países menos desenvolvidos, com destaque para Turquia

⁶ A escolha de diferentes métodos qualitativos para coleta e análise de dados foi necessária para entender um fenômeno complexo como a reunião familiar, que possui diferentes atores envolvidos e constrangimentos normativos, além de discussões éticas e morais presentes em outros estudos sobre o tema e em normativas internacionais. Em cada capítulo específico, senti a necessidade de deixar claras e discutir minhas escolhas metodológicas como uma forma de aumentar o rigor dessa pesquisa qualitativa.

⁷ Pessoas deslocadas internas (ou *internally displaced people* – IDP, em inglês) são pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a saírem ou deixarem suas casas ou locais de residência habitual para evitar conflitos armados, situações de violência generalizada ou graves violações de direitos humanos, desastres naturais ou causados pelo homem que não atravessam uma fronteira internacional, ou seja, permanecem no mesmo Estado que estavam inicialmente (OCHA, 1998).

(3,7 milhões de refugiados), Paquistão (1,4 milhão de refugiados), Uganda (1,2 milhão) e Sudão (1,1 milhão) (UNHCR, 2019).

No continente americano, chama atenção o deslocamento dos venezuelanos⁸: 3,4 milhões deles já se encontram fora de seu país de origem, segundo o ACNUR. A América Latina se destaca por ser uma região que adota um conceito ampliado de refugiado (que leva em consideração grave e generalizada violação de direitos humanos⁹). Muitos países da região adotaram legislações com o conceito de refúgio ampliado e reconhecendo o direito à reunião familiar dos refugiados¹⁰.

Para o ACNUR, o Brasil tem uma das legislações mais desenvolvidas sobre refugiados no mundo por ter sido o primeiro país da América Latina a adotar uma versão expandida do conceito de refugiados e por criar um órgão tripartite, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), que conta com a participação ativa da sociedade civil. No ano de 2018, o Brasil recebeu 81 mil novas solicitações de refúgio, tendo se tornado o sexto país no mundo que mais recebeu solicitantes de refúgio (UNHCR, 2019). Isso mostra a necessidade de entender aspectos da política brasileira para refugiados, principalmente o tema de reunião familiar, que não foi bem explorado em pesquisas no país. Se o Brasil está se tornando um novo destino para aqueles em necessidade de proteção internacional e a principal solução duradoura¹¹ adotada pelo país é a integração local de refugiados, é fundamental discutir como ocorre o processo de reunião familiar para esses refugiados, dada a importância da família para a sua integração local¹².

O número de estudos sobre refugiados no Brasil vem crescendo nos últimos anos. Grande parte deles está centrada no campo do Direito¹³, mas começam a aparecer mais trabalhos nas áreas de Relações Internacionais/Ciência Política, Psicologia, Educação, Antropologia. Apesar

⁸ Apesar de o Brasil ter sido o sexto país que mais recebeu solicitações de refúgio em 2018, motivado pela entrada de muitos venezuelanos no território nacional, a maior parte deles ainda não tinha sido reconhecido como refugiado até a realização dessa pesquisa.

⁹ A 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, afirma que “a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”.

¹⁰ Sobre esse tema, ver JATOBÁ, Daniel; MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Brazil as a leader in the Latin American Refugees' Regime. **The Journal of International Relations, Peace Studies, and Development**, v. 4, n. 1, p. 4, 2018.

¹¹ Para uma discussão sobre o tema de solução duradoura, ver ACNUR BRASIL. Soluções Duradouras. 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/>>. Acesso em: 29 de jul. de 2019.

¹² Como afirma o próprio ACNUR Brasil, “Todos têm o direito de estar com a família, mas para os refugiados isso torna-se particularmente importante porque pode oferecer proteção a cada membro da família, o que geralmente é mais eficaz do que os esforços de ajuda externa.” (ACNUR BRASIL, 2019)

¹³ Para uma revisão sobre as teses e dissertações no Brasil sobre refúgio, ver CALEGARI QUINAGLIA, 2018.

disso, há poucos estudos sobre âmbitos específicos da política dos refugiados. Leite (2014) analisa se o procedimento de solicitação do refúgio (elegibilidade) segue as regras do devido processo legal. O estudo de Lima et al (2017) analisa o banco de dados de processos deferidos do CONARE, construindo um perfil socioeconômico da população refugiada no Brasil.

Ainda que esses dois trabalhos toquem no tema de reunião familiar, eles não dão a devida atenção a famílias refugiadas. Sobre a matéria específica de reunião familiar no Brasil, podemos destacar os trabalhos de Soares (2011; 2012a; 2012b). A autora apresenta uma discussão mais do ponto de vista normativo, sem entrar em considerações políticas envolvendo o tema da reunião familiar. Calegari (2014) discute especificamente o tema de migração e refúgio com o uso do banco de dados da Pesquisa de Condições de Vida da População Refugiada no Brasil realizada pelo NEPO/UNICAMP/Secretaria dos Direitos Humanos em 2007. Ainda que suas análises sejam interessantes para entender a população refugiada, é necessário um esforço de atualização para compreender especificamente o perfil dos refugiados que solicitam reunião familiar. O perfil da população refugiada no Brasil mudou consideravelmente nesse período, assim como os desafios enfrentados na aplicação da política para reunião familiar de refugiados no país. Também Calegari Quinaglia (2018) aprofunda essa discussão sobre família e refúgio, com um especial foco para as crianças refugiadas, por meio de uma detalhada pesquisa de campo etnográfica com famílias sírias em São Paulo. Contudo, como reconhece a autora, sua pesquisa não analisa especificamente o mecanismo de reunião familiar para a população refugiada.

Plano da Tese

Para analisar a política brasileira de reunião familiar de refugiados em perspectiva comparada entre 1997 e 2018, essa tese se divide em cinco capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro faz uma revisão da literatura apresentando os principais temas envolvidos em discussões sobre reunião familiar no mundo. Concluo que Estados utilizam três estratégias principais para limitar a reunião familiar: o uso de definições restritas de família, técnicas para dificultar o processo, como o uso de exames de DNA, e exigências documentais e argumentos sobre a falsificação de documentos. Também mostro a importância da reunião familiar para a integração de refugiados, especialmente para as crianças.

Tendo analisado os elementos fundamentais sobre o tema de reunião familiar para refugiados, o segundo capítulo introduz o caso do Brasil a partir de uma análise sobre o perfil da população refugiada no Brasil (incluindo dos beneficiários de reunião familiar) e das

normativas adotadas no país sobre o tema da reunião familiar. Por meio de uma análise de conteúdo do texto das normativas sobre reunião familiar de refugiados no Brasil e dos formulários disponíveis online para que o refugiado inicie o procedimento, argumento que a Resolução Normativa nº 16/2013 consolida o processo de reunião familiar para refugiados no Brasil com a adoção de uma definição ampla de família e a formalização do processo para solicitação de visto de reunião familiar. O capítulo também destaca a importância da reunião familiar principalmente para refugiados originários da República Democrática do Congo (RDC), que não possuem outras possibilidades de visto para trazerem seus familiares para o Brasil, da solicitação de visto de reunião familiar para irmãos e da solicitação de extensão da condição da reunião familiar para filhos.

O terceiro capítulo adota a metodologia da fenomenologia para entender como o fenômeno de reunião familiar foi vivido por refugiados que passaram por essa experiência em São Paulo, cidade com mais refugiados no país e onde mais refugiados solicitaram extensão da condição do refúgio. Para isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 20 refugiados. O capítulo apresenta discussões metodológicas e éticas sobre a condução dessa parte de pesquisa. Os resultados mostram que refugiados reconhecem a importância da reunião familiar para a sua integração local e enfrentam diferentes dificuldades no processo de reunião familiar, tais como os custos do processo, problemas junto ao CONARE, problemas na Polícia Federal e problemas nos postos consulares para solicitar o visto. Os entrevistados também destacam a importância de organizações da sociedade civil para obter informações sobre o procedimento, para iniciar o processo e para auxiliar em caso de dificuldades.

O quarto capítulo utiliza a metodologia de entrevistas semiestruturadas com atores-chaves (também nomeada como entrevistas com *key-informants*, especialistas ou *elite interviews*) para entender como organizações da sociedade civil, autoridades do governo, especialistas e ativistas percebem a reunião familiar de refugiados no Brasil. Foram conduzidas 24 entrevistas na região centro-sul do Brasil. O capítulo apresenta uma revisão sobre a importância das organizações da sociedade civil para o tema do refúgio no Brasil. As entrevistas mostram que as organizações percebem que os refugiados enfrentam diferentes problemas para conseguirem se reunir com suas famílias no CONARE, na Polícia Federal e no MRE. Também o processo de reunião familiar se torna mais burocrático fora do eixo Rio-São Paulo-Brasília, com refugiados sírios tendo que pagar tradutores juramentados para traduzir seus documentos. As organizações também se preocupam com o aumento da discricionariedade do CONARE e do MRE, principalmente após a publicação da Portaria Interministerial nº 12, de 13 de junho

de 2018, que tenta modificar o procedimento facilitado de visto de reunião familiar para refugiados.

O quinto e último capítulo mostra a análise da correspondência diplomática entre o Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça/CONARE e Embaixadas, com especial atenção dada ao caso da República Democrática do Congo. Retomando a discussão sobre burocracias de nível de rua, mostro as estratégias utilizadas pelo MRE para dificultar o processo de reunião familiar, tais como a demanda para realizar entrevistas e a negação de vistos de reunião familiar com base em suspeitas de documentos falsos e má-fé.

A Conclusão retoma as principais análises dos capítulos anteriores, destacando como a implementação da política brasileira de reunião familiar para refugiados é distanciada da norma por meio da atuação de burocracias de nível de rua. Ressalto que a adoção da Resolução Normativa nº 27/2018, que aumenta a discricionariedade das autoridades consulares e retira o protagonismo dos refugiados do processo de reunião familiar, pode ter efeitos significativos na reunião de famílias de refugiados no Brasil. Contudo, os impactos dessa normativa precisam ser mais bem estudados, o que poderia ser um próximo passo para estudos sobre a política de reunião familiar de refugiados no Brasil. Apesar disso, mostro que a política brasileira para a reunião familiar é mais progressista do que políticas de outros países desenvolvidos, como EUA, Canadá e países europeus, porém os refugiados no Brasil enfrentam os mesmos problemas que refugiados em outros países para conseguirem a reunião familiar, com o agravante de que o Brasil não adota prazos claros, explicações objetivas sobre a negação de visto e procedimentos de apelação/revisão, como outros países.

CAPÍTULO 1- REUNIÃO FAMILIAR: PREMISSAS FUNDAMENTAIS

“Por que para refugiado é difícil para trazer a sua família aqui?” (refugiada congolesa).

O deslocamento de pessoas entre fronteiras internacionais (conhecido como migração internacional) leva a diferentes configurações de família, que incluem formação de novos laços familiares entre nacionais e imigrantes ou entre dois imigrantes, separação de famílias e formação de famílias transnacionais. Nesse sentido, a migração por razões familiares (ou migração familiar¹⁴) tem sido um dos principais meios de migração regular e documentada frente a endurecimentos na política migratória de diversos países. Uma das dificuldades para medir esse fenômeno é que não há um banco de dados com dados comparáveis entre os países sobre migração familiar. Também muitos países não levantam essas estatísticas por falta de recursos ou de vontade política (MIGRATION DATA PORTAL, 2019). No entanto, os dados disponíveis permitem traçar um panorama deste fenômeno. Em 2008, a migração por razões familiares correspondia a uma fatia significativa do total de imigrantes que entraram em países europeus: 53% na Noruega, 49% nos Países Baixos, 46% na Bélgica e na Suécia, 47% na França, 44% na Alemanha (EUROSTAT, 2019b). Entre 2013 e 2015, as primeiras permissões de residência por razões familiares representaram 29% do total de permissões de residência emitidas por países da União Europeia (UE), sendo cerca de 50% dessas para crianças (EMN, 2017). Em 2016, a migração familiar correspondeu a 38% do total da migração regular em países membros da *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD), ou seja, 1,8 milhões de pessoas (OECD, 2018). No ano de 2017, dos 1,1 milhões de imigrantes residentes permanentes que entraram nos Estados Unidos da América (EUA), 46% eram familiares de cidadãos americanos e 21% eram esposos e filhos menores de 18 anos de residentes permanentes no país (ZONG; BATALOVA; BURROWS; 2019). Ainda que a migração familiar tenha crescido entre 2014 e 2017, mais famílias têm enfrentado dificuldades para migrar nos últimos anos como uma consequência de políticas restritivas de reunião familiar (OECD, 2018).

¹⁴ A migração familiar é definida como “a migração de pessoas que migram por causa de novas ou já estabelecidas conexões familiares”. Ela pode ser classificada em quatro tipos: reunião familiar (quando membros de uma família já estabelecida se encontram), formação familiar (quando uma nova família é criada), adoção internacional e acompanhamento familiar (quando os membros de uma família são admitidos juntos). Ver MIGRATION DATA PORTAL. Family Migration. 2019. Disponível em: <<https://migrationdataportal.org/themes/family-migration>>. Acesso em: 02 set. 2019.

Uma das formas de migração familiar é a reunião familiar¹⁵, definida pela Organização Internacional das Migrações (PERRUCHOUD; REDPATH-CROSS, 2011) como o processo no qual membros da família separados por uma migração forçada ou voluntária se reagrupam em um país que não seja o seu país de origem. O deslocamento forçado¹⁶ 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 junta esse percurso migratório. Dentre os motivos que podem levar à separação das famílias em casos de deslocamento forçado estão guerras, perseguições, graves e generalizadas violações de direitos humanos, assassinatos, longos tempos em campos de refugiados e deslocados internos, e desastres naturais. Um caso comum é que um membro da família consegue fugir do conflito ou o 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 refugiados¹⁷ 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, como foi reconhecido por diferentes organizações internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CNUDC) e a Organização Internacional das Migrações (OIM), e também pela literatura acadêmica.

Ainda que vários grupos de imigrantes possam ser contemplados com a reunião familiar, como trabalhadores migrantes e residentes permanentes, esse capítulo analisa a literatura existente sobre reunião familiar – com um foco no tema dos refugiados – com o objetivo de entender quais são as principais discussões envolvidas nesse tema e como elas dialogam com a situação no Brasil (tema central dessa tese que será discutido a partir do Capítulo 2). A maior parte das pesquisas sobre esse tema discutem experiências de reunião familiar em países desenvolvidos: países europeus, Austrália, Canadá e Estados Unidos da América (EUA). Esse

¹⁵ Em inglês, são utilizados tanto os termos “*family reunification*” como “*family reunion*”. Nessa tese, é empregado o termo reunião familiar, mas também é possível ver a expressão reunificação familiar e reagrupamento familiar na literatura sobre o tema.

¹⁶ Migração forçada é definida como um movimento migratório em que a coerção existe, incluindo ameaças à vida e à sobrevivência que podem ser causadas por elementos naturais ou pelo homem (PERRUCHOUD; REDPATH-CROSS, 2011).

¹⁷ A definição de refugiados empregada aqui é a presente no artigo 1º da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados (1951), ou seja, uma pessoa que esteja fora de seu país de origem ou de residência habitual e que não possa valer da proteção desse país por causa de um fundado temor de perseguição por causa de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social específico. Nesse caso, tanto o Estado em questão pode ser o agente perseguidor quanto o Estado ser incapaz de proteger a pessoa do agente perseguidor. Ainda que países como o Brasil adotem um conceito expandido de refugiado, nesse capítulo, será utilizado o conceito de 1951, considerando o fim das restrições geográficas e temporárias de acordo com o Protocolo de 1967.

capítulo está organizado com as principais reflexões acerca do tema de reunião familiar presentes na literatura e em relatórios: discussões sobre o conceito de reunião familiar, diferentes concepções sobre família e dependência, justificativas para restringir a reunião familiar, estudos que abordam o tema da reunião familiar e da integração local de refugiados e a questão da reunião familiar envolvendo menores desacompanhados.

1.1 Qual o problema da reunião familiar?

A vida familiar é importante para imigrantes como para qualquer ser humano. Dessa forma, para conseguirem manter sua unidade familiar nos países de destino, é necessário que a reunião familiar seja garantida. Contudo, Cholewinski (2002) lembra que não há o reconhecimento internacional de que não-nacionais de um Estado possam lá entrar e residir. Também não há o reconhecimento de que uma pessoa pode escolher o país em que ela e sua família morarão. Ao mesmo tempo, a consolidação dos direitos humanos, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, garante aos indivíduos direitos humanos fundamentais, como direito à vida familiar, à família, a formar família e a não sofrer interferência arbitrária do Estado na família. A reunião familiar aparece como um impasse entre o direito humano de não-nacionais, que possuem direitos humanos reconhecidos internacionalmente, e a soberania do Estado, que garante quem pode entrar e permanecer no seu território (LAHAV, 1997). No caso dos refugiados, os Estados garantem certos direitos a esse grupo que autolimitam sua soberania (por exemplo, Estados não podem devolver os refugiados) (ROHAN, 2014). Porém, não há um direito expresso à reunião familiar na Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados¹⁸.

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). Por isso, o tema da reunião familiar é complexo. Há uma dificuldade por parte dos organismos internacionais de reconhecer a existência do direito à reunião familiar e por parte dos Estados de garanti-lo. Podemos ver essa tensão na Diretiva 2003/86/CE do Conselho Europeu de 22 de setembro de 2003 relativa ao direito à reunião familiar que regulamenta a reunião familiar para pessoas de fora da União Europeia e pretende garantir definições mínimas de família. Se por

¹⁸ “A ata final da Conferência da ONU de Plenipotenciários sobre o Status dos Refugiados e Apátridas, realizada em Genebra entre 2 e 25 de julho de 1951, em seu ponto B, garante aos refugiados o direito à reunião familiar. A conferência reconhece que a unidade da família é um direito essencial do refugiado, ainda que essa unidade seja ameaçada. Também reconhece que os direitos garantidos devem ser estendidos aos membros de sua família. O documento recomenda que os Estados adotem as medidas necessárias para proteger a família dos refugiados” (MARTUSCELLI, 2018, p. 231).

um lado a Diretiva reconhece o direito explícito desses nacionais à reunião familiar, por outro lado, ela limita quem pode ser beneficiado com esse direito e ainda garante que Estados podem negar um pedido de reunião familiar por causa de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.

De Hart (2009) mostra que, muitas vezes, parceiros com histórico de migração, mesmo residentes de longo-prazo ou naturalizados, não são percebidos pelos Estados e pelas cortes como pessoas que fincaram raízes. Políticas restritivas de reunião familiar revelam uma visão do imigrante como trabalhador temporário que vem apenas para contribuir economicamente com o país por meio de seu trabalho. Nessa visão, o migrante é apenas mão-de-obra e não é considerado como ser social com família, sonhos e planos, sendo alienado da nação que escolheu para fazer parte (BRAGG; WONG, 2016). Políticas de reunião familiar restritivas transparecem essa visão de imigrante como aquele que vem, trabalha, contribui economicamente com o país de destino, mas deve retornar para o país de origem, onde gozará de sua vida e unidade familiar.

Schweitzer (2015) afirma que a existência de solicitantes de refúgio e refugiados já seria entendida pelos Estados como uma forma de migração de longo-prazo imposta aos Estados e não por eles escolhida de acordo com suas demandas de trabalho de curto-prazo. O reconhecimento do direito dos refugiados à reunião familiar implicaria mais migração imposta ao Estado. Essa seria a lógica por trás da adoção de políticas de reunião familiar mais restritivas baseadas em requerimentos de integração sociocultural e autossuficiência econômica de famílias imigrantes. A outra forma seria garantir a reunião familiar para alguns grupos de imigrantes que seriam escolhidos pelo Estado em detrimento de outros grupos que não são percebidos pelo Estado como desejáveis. Rousseau, Mekki-Berra e Moreau (2001) refletiam que, naquela época, havia mais estudos sobre trauma do que separação de refugiados. Porque o trauma era causado por violências e conflitos armados de países de origem (dos “outros”), já a separação prolongada mostra uma violência administrativa do Ocidente, ou seja, dos países de destino (dos “nossos”) contra os refugiados.

Segundo Jastram e Newland (2003), 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. De Hart (2009) reconhece que a reunião familiar é sobre os interesses de pessoas que estão dentro do Estado (*insiders*), vistas como cidadãos e residentes permanentes, e não de pessoas que estão fora querendo entrar (*outsiders*), vistas como os familiares. Carens (2003) apresenta três princípios morais para a reunião familiar em democracias liberais: 1) a reunião familiar representa uma reivindicação moral dos *insiders*

e não dos *outsiders*; 2) pessoas possuem tanto interesse em garantir sua vida familiar quanto em continuar a viver na sociedade em que eles se estabeleceram e fincaram raízes; 3) o Estado não deveria forçar ninguém a escolher entre seu lar e sua família.

Ademais, De Hart (2009) mostra que o tema da reunião familiar não é gênero neutro, reconhecendo que a Corte Europeia de Direitos Humanos valoriza diferentemente relacionamentos de mulheres e homens *insiders*. As mulheres seriam as responsáveis por garantir a vida familiar e por isso seriam mais prováveis de seguir os maridos nos países de origem para manter o contato entre pais e filhos. Assim, mulheres (mesmo as cidadãs) teriam sua reivindicação moral à reunião familiar mais limitada do que homens¹⁹. Nessa mesma linha, Morris (2015) critica como o tema da reunião familiar é tratado como gênero-neutro. Ao estudar como os debates envolvendo a Diretiva da União Europeia não identificam e nem consideram devidamente a situação da mulher migrante, a autora apresenta como a construção da política de reunião familiar para refugiados e a sua implementação dependem de como os papéis de gênero são construídos dentro da figura da família, ou seja, Cortes consideram qual membro da família pode abrir mão ou não para viver em um terceiro Estado, quem deve ficar em casa para cuidar dos filhos. De modo que políticas de reunião familiar tendem a ser mais sensíveis a formações de família que privilegiem o homem como principal provedor e responsável pela família. Sendo assim, é possível entender que políticas de reunião familiar são aplicáveis de maneira diferente para homens e mulheres.

Morris (2015) lembra que políticas migratórias eram inicialmente desenhadas para abarcar homens que migravam em busca de empregos. Contudo, essa não é mais a única situação de migração. Mulheres migram por diferentes razões: em busca de emprego, muitas vezes em mercados entendidos como femininos, como a indústria do cuidado²⁰ (DUTRA, 2013), mas também por razões forçadas, como desastres e conflitos armados. Em 2017, mulheres representavam 21 milhões dos 41,2 milhões de deslocados de maneira forçada (incluindo refugiados, solicitantes de refúgio, deslocados internos dentre outros) sob o mandato do ACNUR (UNHCR, 2018a). Relações de gênero deveriam ser consideradas nas políticas dos países de origem, de destino, no projeto migratório, durante o trânsito e em procedimentos nos países de destino, como a reunião familiar e programas de integração local. Ao mesmo tempo,

¹⁹ Por ser um primeiro estudo sobre a política brasileira de reunião familiar para refugiados, considerações de gênero (como as discutidas nessa seção) não foram aprofundadas. Esse seria um tema interessante para estudos futuros sobre a política brasileira de reunião familiar para refugiados.

²⁰ O termo indústria do cuidado se refere a profissões que envolvem o cuidado do ser humano, como enfermeiras, cuidadores de idosos, babá, empregadas domésticas. Para uma discussão mais detalhada sobre esse termo, Ver DUTRA (2013).

mulheres tendem a priorizar a família em seus projetos migratórios, buscando melhores oportunidades para seus filhos (MORRIS, 2015). Há uma tendência de mulheres migrantes ocuparem espaços de trabalho que são mais precarizados e isolados, de modo que é mais difícil para elas aprender a língua, conseguir se integrar e atingir os recursos financeiros mínimos para aplicarem para reunião familiar. Além disso, como uma tentativa de coibir casamento infantil e matrimônios forçados, países da União Europeia adotam idades mínimas para trazer esposos vindos por meio de reunião familiar. Isso tem particular impacto na vida das mulheres (MORRIS, 2015). Em sua pesquisa sobre restrições na política de reunião familiar no Canadá, Bragg e Wong (2016) concluíram que há profundos custos humanos na limitação da reunião familiar e esses custos afetam desproporcionalmente mulheres imigrantes, o que impacta sua integração e seu sentimento de pertencimento.

Assim, o problema da reunião familiar pode ser resumido como “o fato de que um Estado em questão tem a obrigação moral de atender a demanda de A (não interferindo em sua vida familiar), mas ele possui também o direito soberano de recusar a solicitação de B (para entrar no território)” (SCHWEITZER, 2015, p. 2133, tradução nossa²¹). Nesse sentido, os governos adotam diferentes estratégias e limitações para restringir a entrada de certos membros da família e não respeitar seu direito à unidade familiar, ou seja, os procedimentos de reunião familiar são por natureza seletivos. Como a reunião familiar é ao mesmo tempo relacionada com o tema de direitos humanos e de controle migratório, os Estados precisam justificar suas restrições e limitações nas políticas de reunião familiar (mantendo um controle da migração familiar) de tal forma que aparentemente estejam garantindo um acesso igualitário a direitos humanos básicos (SCHWEITZER, 2015). Para isso, os mecanismos de seleção precisam ser baseados em características mensuráveis, precisam mostrar uma clara e compreensiva relação com um problema ou assunto de interesse público e precisam ser proporcionais em relação ao valor dado pelo Estado para a unidade familiar. Na prática, esses mecanismos de seleção refletem valores e normas, expectativas e concepções ocidentais sobre o que seria vida e comportamento familiar, excluindo características étnicas e culturais de determinados grupos que não se encaixam na definição de família ocidental.

1.2 Discussões sobre Família e dependência

Uma das formas que países utilizam para restringir a possibilidade de reunião familiar é adotando definições de família mais restritas em suas políticas migratórias (e.g. priorizando

²¹ O original, em inglês, é “that the state in question has a moral obligation to meet A’s claim (by not interfering with his or her family life), but also has the sovereign right to refuse B’s claim (to enter its territory)”.

laços sanguíneos), não reconhecendo a formação de famílias durante o deslocamento e criando hierarquias de famílias ou de grupos de refugiados.

Famílias são baseadas em questões culturais e Estados possuem discricionariedade para escolher como definem família. Isso acontece porque não há uma definição universalmente aceita de família nas normativas internacionais. Também diferentes organismos internacionais, ainda que recomendem definições mais amplas de família considerando a reunião familiar, acabam reconhecendo a discricionariedade dos países. O Comitê de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU) defende que o termo família deve ter uma interpretação ampla, de acordo com o que a sociedade do Estado parte entende por família. Dessa maneira, tradições e valores culturais devem ser considerados quando se define família em uma situação específica (LAMBERT, 2014). Ao mesmo tempo, para fins de reunião familiar, o ACNUR, em suas Conclusões Número 24 sobre Reunião Familiar, recomenda que os Estados adotem uma definição flexível de família que possibilite uma reunião familiar compreensiva, ou seja, uma definição de família que vá além da família nuclear (pais casados e filhos menores de idade solteiros), reconhecendo que as severas dificuldades que indivíduos que dependem da unidade familiar para seu apoio econômico e social tenham passado sejam consideradas para a reunião familiar nos países de destino (EXECUTIVE COMMITTEE OF THE UNHCR PROGRAMME, 1981).

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 de família são pessoas relacionadas 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 pertença a esse grupo porque compartilha 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 à mesma família (UNHCR, 2001).

Ao mesmo tempo, segundo o ACNUR, a definição de família deve se basear no princípio da dependência, entendido de maneira flexível para abranger o conceito de família expandida, considerando critérios que são culturalmente sensíveis e conforme 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 as 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 (com menos de 18 anos). 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. Considerando as peculiaridades culturais, o ACNUR reconhece relacionamentos entre casais do mesmo sexo e casamentos poligâmicos como critérios de elegibilidade para a reunião familiar (UNHCR, 2001).

A definição de dependência também não possui um consenso internacional. Para o ACNUR, pessoas dependentes são aquelas que dependem diretamente para sua existência substancial 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 e pessoas com necessidades especiais são dependentes. O ACNUR recomenda que o princípio da dependência seja aplicado proativamente para a inclusão e não para a exclusão de membros da família, sobretudo da família nuclear. A Corte de Justiça da União Europeia (CJEU) define dependência como o resultado factual de uma situação de apoio legal, financeiro, emocional ou material que o requerente garante para o membro da família. Essa relação de dependência leva em consideração o nível de dependência econômica e física e o grau do relacionamento entre os membros da família (NICHOLSON, 2018, p. 38).

Situações que motivam o refúgio causam diferentes tipos de dependência que não existiam antes da necessidade de migrar de maneira forçada. 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 patriarcais²², principalmente, o papel do membro familiar do sexo masculino é fundamental para o bem-estar, desenvolvimento e segurança da família. 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 antes não eram dependentes da unidade familiar, mas assim se tornaram em decorrência do impacto da perseguição, do conflito e da fuga, também devem ser consideradas para a reunião familiar (UNHCR, 2001).

²² Uma sociedade patriarcal entende o papel do homem (como pai ou marido) como autoridade máxima de poder. Para uma análise detalhada desse tema, ver LERNER, Gerda. **The creation of patriarchy**. Oxford: Oxford University Press, 1986.

Contudo, a maior parte dos países desenvolvidos tende a adotar uma definição de família nuclear. Isso exclui outras configurações de famílias que são importantes para o cuidado da criança e para o apoio entre seus indivíduos, como relacionamentos com avós, tios, primos, relacionamentos entre pessoas do mesmo sexo, famílias poligâmicas e famílias estendidas com membros que não são parentes (KING, 2009). Os principais países de origem de refugiados, como países africanos, latino-americanos e do Oriente Médio, adotam definições mais amplas de família que consideram avós, tios e primos (LIPPERT; PYYKKÖNEN, 2012). Em muitas culturas diferentes, o trabalho de criar e cuidar das crianças é uma função comum de todos os membros da família e não apenas dos pais biológicos (KING, 2009). Em outras realidades, os avós são responsáveis por cuidar das crianças, garantindo aos pais a possibilidade de trabalharem e sustentarem toda a família (LIPPERT; PYYKKÖNEN, 2012). Assim, há maior dificuldade para que esses refugiados possam ter garantida a sua unidade familiar nos países de destino com esses familiares que não fazem parte da família nuclear.

Além disso, famílias podem ser constituídas durante o deslocamento em países de trânsito ou campos de refugiados. Nesses casos, a outra discussão seria a possibilidade de aceitar ou não famílias que foram formadas durante o deslocamento. A maior parte dos países desenvolvidos adota uma definição restritiva que envolve apenas famílias formadas nos países de origem antes do deslocamento. Isso também cria obstáculos para que refugiados desfrutem da unidade familiar em locais seguros, principalmente considerando refugiados prolongados – pessoas que viveram por muitos anos em campos de refugiados (situações temporárias que podem durar mais de 17 anos (UNHCR, 2004), mas que não são consideradas como soluções duradouras pelo ACNUR).

O Reino Unido, por exemplo, 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 18 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). Excluem-se dessa definição filhos adotivos. Na Suíça, os membros da família elegíveis para reunião familiar são esposos, parceiros registrados e filhos solteiros menores de 18 anos (tanto biológicos quanto adotivos ou filhos de esposos). No caso de crianças menores, pais e outros familiares não são elegíveis. Por outro lado, o país aceita outros familiares para garantir o respeito à vida familiar, como filhos adultos com deficiência ou outras pessoas que dividiam a casa com o requerente de reunião familiar e que eram dependentes desse lar comum (MOTZ, 2017).

O Canadá é um caso interessante que utiliza duas definições de família: a primeira no contexto da *Family class immigration*²³, que inclui esposos, parceiros de união civil, crianças dependentes, pais, netos de pessoas que estejam no Canadá, considerando tanto laços biológicos quanto adotivos. Já a segunda definição envolve quem pode acompanhar refugiados/imigrantes para obter residência permanente (LIPPERT; PYYKKÖNEN, 2012) e inclui apenas esposos, parceiros de *common-law*, filhos dependentes e filhos dependentes de filhos dependentes (BRADLEY, 2010). Filhos dependentes incluem filhos biológicos ou adotados menores de 22 anos e solteiros, filhos casados e maiores de 22 desde que continuem a estudar (tendo feito a matrícula antes de completarem 22 anos) e filhos dependentes economicamente e incapazes de se sustentarem por causa de uma condição médica (BRADLEY, 2010). Ainda que refugiados possam aplicar para trazer outros familiares, o processo de *Family class immigration* é mais complicado e envolve recursos que a maior parte da população refugiada no país não possui (LIPPERT; PYYKKÖNEN, 2012). Assim como a Finlândia, o país também reconhece casais do mesmo sexo para reunião familiar com os mesmos direitos de casais de sexos opostos.

A legislação da África do Sul garante uma definição expandida de família que inclui esposos, qualquer filho solteiro dependente ou qualquer membro da família do refugiado ou do solicitante de refúgio que seja destituído, idoso ou enfermo (KHAN, 2013). Já a definição de família na Austrália é a de "membros da família imediata", ou seja, esposos ou companheiro de fato, crianças dependentes e pais no caso de requerentes menores de 18 anos (OKHOVAT et al, 2017).

A maior parte dos membros da União Europeia reconhece o direito de reunião familiar para casais do mesmo sexo (sejam esses casados ou não). Contudo, a maior parte dos Estados não garante reunião familiar para casais não-casados (a menos que eles tenham algum tipo de registro que seja válido de acordo com a legislação nacional). A definição de filho menor em todos os Estados da UE e na Noruega é de pessoa menor de 18 anos. Alguns países (como Alemanha, Estônia, Letônia, Polônia, Eslováquia e Reino Unido) param de reconhecer pessoas menores de 18 anos como crianças se essas forem casadas ou levarem uma vida independente de seus pais, tendo sua própria família, por exemplo. Também a maior parte dos Estados não considera outros familiares dependentes que não sejam do núcleo da família. Alguns consideram em situações muito específicas, o que aumenta a discricionariedade de cada Estado

²³ A tradução dessa expressão seria imigração da classe familiar, que constitui a principal categoria para a reunião familiar no Canadá. Para uma discussão mais detalhada sobre a política canadense de reunião familiar de refugiados, ver o Apêndice I dessa tese.

no tema da reunião familiar (EMN, 2017). O Quadro 1 resume como diferentes países europeus definem família para o propósito de reunião familiar.

Quadro 1 – Definições de família aceitas com o propósito de Reunião Familiar

Definições de Família (além da família nuclear) aceitas ou não	Estado Europeu
Apenas relações familiares estabelecidas antes da chegada do requerente	Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Noruega, Países Baixos, Reino Unido e Suécia.
Não importa quando a relação familiar foi estabelecida	Bulgária, Croácia, Eslovênia, Espanha, Letônia, Luxemburgo, Malta e Polônia.
Pais em caso de menores desacompanhados	Áustria, Bélgica, Hungria, França e Países Baixos.
Pais para não violar art. 8(1) da CEDH (direito à vida familiar)	Áustria, Holanda (também pode aceitar outros familiares).
Não permite reunião de pais em caso de menores desacompanhados	Reino Unido.
Pais incapazes de cuidar deles mesmos por causa de idade ou saúde	Alemanha (evitar <i>hardship</i>), Bulgária, Grécia, Hungria, Itália, Letônia (pais têm que ter atingido idade de aposentadoria), República Checa.
Pais para garantir direito à família	Áustria e Polônia.
Pais dependentes	Espanha, Estônia, Finlândia, Irlanda (discrecionabilidade do Estado) Lituânia, Luxemburgo.
Filhos adultos (dependentes)	Com deficiências ou problemas de saúde: Bélgica, Bulgária, Eslovênia, Eslováquia, Espanha, Estônia, Hungria, Itália, Luxemburgo, Suécia. Não maiores de 26 anos: República Checa Não maiores de 23 anos: Irlanda Em casos excepcionais ou razão de compaixão: Alemanha e Reino Unido.
Casais do mesmo sexo (casados ou em união estável)	Áustria, Bélgica, Chipre, República Checa, Alemanha, Espanha, Finlândia, França, Hungria, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Suécia, Eslovênia e Reino Unido.
Não reconhece casais do mesmo sexo	Eslováquia, Estônia, Lituânia, Letônia, Malta e Polônia.
Casais não casados	Eslovênia, Países Baixos e Reino Unido Algum tipo de registro: Bélgica, Espanha, Itália, Lituânia e Luxemburgo. Viverem juntos por pelo menos dois anos: Finlândia, Irlanda e Noruega. França (maiores de 18 anos e relacionamento estável)
Outros membros da família dependentes	Espanha, Estônia, Letônia (somente se a tutela ou da pessoa dependente tiver sido reconhecida por um tribunal) e Noruega.
Não reconhecem outros dependentes, apenas em ocasiões especiais	Alemanha, Áustria, Bélgica, Eslováquia, Eslovênia, Hungria, Grécia, Lituânia, Países Baixos, Reino Unido, República Checa e Suécia. França não possui qualquer possibilidade.
Mesmos direitos para crianças nacionais ou adotadas de requerentes e seus esposos	Alemanha, Bulgária, Espanha, Eslováquia (requerente tem que comprovar que era o guardião antes de entrar na EU), Estônia, Grécia, Finlândia, França, Hungria, Irlanda, Letônia, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos (podem conceder

permissão de residência em algumas condições), Polônia, e República Checa.

Não permitem crianças adotadas	Bélgica e Suécia
Não permitem reunião familiar se o requerente já tiver uma esposa (não reconhecem casamento poligâmico)	Áustria, Bélgica, Alemanha, Estônia, Espanha, Finlândia, França, Croácia, Hungria, Irlanda, Luxemburgo, Letônia, Países Baixos e Polônia.
Casamentos por procuração	Finlândia, Hungria, Irlanda.

Fonte: Organizado pela autora a partir do relatório EMN (2017) ²⁴.

Outra forma de restringir a reunião familiar é estratificando/hierarquizando imigrantes ou categorias de familiares (SCHWEITZER, 2015), ou seja, garantindo reunião familiar para alguns grupos e não para outros ou facilitando a reunião familiar para algumas famílias em detrimento de outras. Isso ocorre, por exemplo, nos EUA, que decidem quem pode entrar e quando. King (2009) lembra que, ainda que a família receba atenção na política migratória norte-americana, o conceito de família é baseado na biologia, ou seja, pais e filhos menores de idade e não em famílias funcionais cuja principal finalidade é o cuidado das crianças, mesmo que a maior parte das famílias americanas na atualidade não siga essa definição. Nesse sentido, os EUA adotam um sistema de estratificação entre diferentes famílias (ENCHAUTGUI; MENJÍVAR, 2015): primeiro é dada prioridade para esposos e filhos menores de 21 anos solteiros de cidadãos americanos (chamados de família imediata), depois esposos e filhos menores de residentes permanentes (portadores de *green-card*) e, em seguida, filhos maiores e casados e demais familiares (pais e irmãos) de cidadãos americanos (chamados de família preferencial). Residentes permanentes não podem trazer seus outros familiares. Esses devem esperar o processo de naturalização para se tornarem cidadãos (HWANG; PARREÑAS, 2010). Ademais, o sistema (com exceção para esposos e filhos de cidadãos) trabalha com números limitados de vistos que podem ser concedidos (cerca de 226.000 por ano) sendo que um máximo de 7% desse total pode ser dado para pessoas de uma mesma nacionalidade. Isso leva a longas esperas e separação de famílias (HWANG; PARREÑAS, 2010). Por exemplo, em fevereiro de 2019, o governo americano estava processando vistos familiares iniciados em agosto de 1995, ou seja, pelo menos 14 anos de separação entre as famílias (ZONG, BATALOVA, BURROWS, 2019). Outras situações que envolvem a cisão de famílias nos EUA são a política de tolerância-zero que levou à separação de crianças de seus familiares na fronteira dos EUA com o México e à deportação de familiares adultos indocumentados cujos filhos são cidadãos, juntamente com

²⁴ O relatório considera informações de Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Letônia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, República Eslovaca, Eslovênia, Espanha, Suécia, Reino Unido, Noruega.

o período de tempo que a pessoa que estava indocumentada deve esperar para poder solicitar um novo visto para entrar nos EUA, que varia em torno de 10 anos (ENCHAUTEGUI; MENJÍVAR, 2015; BOEHM, 2017)²⁵. Todas essas políticas separam e mantêm separadas famílias imigrantes, que têm que se reorganizar e reestruturar.

Na Europa, há pessoas que recebem proteção subsidiária e que não têm acesso à reunião familiar, ou não gozam das mesmas condições garantidas aos refugiados, como exibido no Quadro 2.

Quadro 2 – Regras de Reunião Familiar para Beneficiários de Proteção Subsidiária

Beneficiários de Proteção Subsidiária podem aplicar para Reunião Familiar	Beneficiários de Proteção Subsidiária aplicam a Reunião Familiar nas mesmas condições de refugiados	Beneficiários de Proteção Subsidiária não isentos de exigências materiais	Não garante RF para membros de proteção subsidiária	Beneficiários de proteção subsidiária devem esperar tempo mínimo
Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Eslováquia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Reino Unido e Suécia.	Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Eslováquia, Espanha, Estônia, França, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Polônia, Reino Unido e Suécia.	Eslováquia, Estônia, Finlândia, Hungria, Itália, República Checa.	Chipre e Malta.	Áustria, Eslovênia, Letônia.

Fonte: Organizado pela autora com informações de EMN, 2017²⁶.

A proteção subsidiária é entendida como a proteção dada a um não-nacional da UE ou a uma pessoa apátrida que não se qualifica como refugiado, porém há fortes indícios de que ela não pode retornar para seu país de origem ou de residência habitual porque sofreria sérios danos e, por causa desse risco real, ela não pode ou não quer contar com a proteção desse país (EUROPEAN COMMISSION, 2019). Essa é uma forma complementar de proteção para pessoas que não foram reconhecidas como refugiadas. Na Grécia e na Eslovênia, beneficiários de proteção subsidiária podem solicitar reunião familiar. Já o Chipre, desde 2014, garante o direito apenas a refugiados. A Alemanha e a Suécia também restringiram o direito à reunião familiar para beneficiários de proteção subsidiária. Em 16 de março de 2018, a Alemanha suspendeu a reunião familiar para beneficiários de proteção subsidiária que tenham recebido

²⁵ Como afirma Boehm (2017), uma vez que a família tenha sido separada pela deportação, ela possui muito poucas oportunidades de conseguir reunião familiar no país de destino (EUA). O princípio da união familiar, ainda que esteja presente na legislação americana, não é normalmente reconhecido para evitar a deportação de familiares e separar famílias.

²⁶ Os países analisados nesse relatório são: Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Letônia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, República Eslovaca, Eslovênia, Espanha, Suécia, Reino Unido, Noruega.

residência permanente depois de 17 de março de 2016 (EMN, 2017). Outro tipo de situação de estratificação ocorre na Suíça, onde refugiados que recebem a permissão B possuem regras mais favoráveis à reunião familiar e refugiados que recebem a permissão F (considerada de caráter temporário) não têm acesso às mesmas condições (MOTZ, 2017). Também não é exatamente claro porque há esse tipo de discriminação entre refugiados que solicitam reunião familiar no país.

Outra questão envolvendo a definição da família é o uso de exames de DNA em processos migratórios. Desde 1990, países desenvolvidos passaram a utilizar exames de DNA para comprovar relações familiares em processos de reunião familiar (HEINEMANN; NAUE; TAPANINEN, 2013), prática que está aumentando desde 2000 (FARAHANY; CHODAVADIA; KATSANIS, 2019). Estados tendem a usar exames de DNA quando consideram que as informações apresentadas pela família por meio de documentos ou entrevistas é inválida, insuficiente ou insatisfatória. Não há muitos dados sobre o uso de exames de DNA, porém pelo menos 24 países no mundo aplicam exames de DNA para casos de imigração, dentre eles Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Hungria, Itália, Lituânia, Malta, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Suíça, Suécia, Reino Unido e EUA (HEINEMANN; NAUE; TAPANINEN, 2013; TAPANINEN, HALME-TUOMISAARI; KANKAANPÄÄ, 2019). Dentre os pontos positivos do exame de DNA, estão a possibilidade de confirmar com precisão relações biológicas na ausência de documentos (incluindo de parentes, como avós, tios e primos) com baixa probabilidade de erro, a possibilidade de acelerar o processo de reunião familiar e a redução da ocorrência de fraude.

Porém, pesquisadores já apontam alguns riscos e questionamentos envolvendo o uso de exames de DNA em processos de reunião familiar (HEINEMANN; NAUE; TAPANINEN, 2013; DOVE, 2013; BARATA et al 2015; JOLY et al, 2017; FARAHANY; CHODAVADIA; KATSANIS, 2019). Um primeiro problema é que há uma pequena probabilidade de que o DNA das pessoas sofra mutações que façam com que os pais biológicos não sejam reconhecidos como os pais, ou seja, relações de paternidade/maternidade biológica verdadeiras nem sempre conseguem ser comprovadas pelo exame devido a essas mutações genéticas (HEINEMANN; NAUE; TAPANINEN, 2013; JOLY et al, 2017). Também é possível que erros humanos ocorram na coleta das amostras para análise, principalmente considerando que familiares de refugiados estão em situações de conflito armado e perseguição em outro país (HEINEMANN; NAUE; TAPANINEN, 2013). Outra questão é quem arca com os custos do exame que envolvem coleta de material genético em outros países, muitas vezes locais vivendo conflitos

armados. Ainda que os custos de exames de DNA tenham diminuído nos últimos anos, eles ainda são proibitivos para refugiados com menos recursos financeiros (JOLY et al, 2017).

O terceiro ponto é que o uso de exames de DNA leva a um entendimento da família imigrante apenas como algo biológico, ignorando aspectos psicológicos, sociais e culturais envolvidos em relações familiares²⁷ que são considerados em definições de família em outros aspectos da legislação nacional (como no Direito de Família, Direito Previdenciário, Direito Sucessório etc.) (JOLY et al, 2017). Uma quarta consideração ética é que alguns países não regulamentam a prática do uso de exames de DNA, ou seja, não garantem que as informações serão destruídas após a coleta e que a informação não será usada em outros processos (não limitando riscos de discriminação genética) (JOLY et al, 2017). Finalmente, refugiados vêm de situações de conflito armado, violência, ausência do Estado e violações de direitos humanos. Sendo assim, crianças podem ser frutos de estupros ou de relacionamentos extraconjugais ou mesmo de adoções não reveladas para a criança, por exemplo. Exames de DNA podem evidenciar esses segredos familiares, impedindo que pais e filhos sejam reunidos por aquele pai não ser o pai biológico. Como exames de DNA podem trazer essas revelações familiares, eles podem levar a estresse e rupturas da família, de modo que é importante que o requerente de reunião familiar seja informado sobre os riscos e onde procurar ajuda psicológica (BARATA et al, 2015; JOLY et al, 2017). Isso é especialmente sério para crianças que podem perder a confiança em seus pais e se sentirem traídas (BARATA et al, 2015).

Outra situação é que não há um protocolo unificado sobre o uso de exames de DNA, nem mesmo no nível da União Europeia, com a Diretiva sobre Reunião Familiar (2003). Heinemann, Naue e Tapaninen (2013) analisam os casos do uso de exames de DNA na Áustria, Finlândia e Alemanha para ilustrar essa situação. Na Áustria, o uso de exames de DNA é oferecido aos requerentes quando documentos legais não são providenciados, quando esses documentos são considerados imprecisos ou quando as entrevistas levam a declarações contraditórias. Os

²⁷ Um exemplo disso seria que a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu em sua opinião Consultiva 21/2014 que em situações envolvendo crianças migrantes a definição de família deveria ser ampliada considerando, inclusive, pessoas que não possuem os mesmos laços sanguíneos e que exames de DNA não conseguiriam detectar. Essa definição está clara no ponto 272 da Opinião Consultiva: “**Não obstante isso, a Corte recorda que não existe um modelo único de família.** Por isso, a definição de família não deve restringir-se pela noção tradicional de um casal e seus filhos, pois também podem ser titulares do direito à vida familiar outros parentes, como os tios, primos e avós, para enumerar apenas alguns membros possíveis da família extensiva, sempre que tenham laços pessoais próximos. Além disso, em muitas famílias a(s) pessoa(s) responsáveis pela atenção, o cuidado e o desenvolvimento de uma criança de forma legal ou habitual não são os pais biológicos. **Mais ainda, no contexto migratório, os “laços familiares” podem ter sido constituídos entre pessoas que não necessariamente sejam juridicamente parentes,** máxime quando, no que diz respeito às crianças, não contaram ou conviveram com seus pais nestes processos. Por isso, o Estado tem a obrigação de determinar em cada caso a constituição do núcleo familiar da criança (grifos nossos)”.

requerentes são responsáveis por arcar com os custos, que variam entre 500 e 950 euros por pessoa²⁸. Porém, se a relação biológica for comprovada e a família ficar residindo na Áustria, ela pode pedir um reembolso para as autoridades. Na Alemanha, mesmo quando documentos legais são fornecidos, as autoridades não confiam neles e solicitam exames de DNA, especialmente para algumas nacionalidades específicas. Os refugiados devem arcar com os custos, que variam entre 200 e 250 euros por pessoa²⁹. O uso de exames de DNA na Alemanha não é bem regulamentado. Não há procedimentos claros regulando o uso e armazenamento das informações genéticas, procedimentos para apoio psicológico dos refugiados e guias de controle de laboratórios habilitados. Além disso, tanto na Áustria como na Alemanha um resultado negativo do exame de DNA leva ao fim do procedimento de reunião familiar.

A Finlândia possui um arcabouço de reunião familiar mais liberal (permitindo, por exemplo, a reunião familiar de menores desacompanhados com outros parentes menores quando os pais estiverem mortos ou desaparecidos) e utiliza o exame de DNA como uma forma de mostrar as relações familiares. Diferentemente dos outros dois casos, na Finlândia, os exames de DNA são monitorados e regulados pelo Serviço Finlandês de Imigração (com regras claras sobre consentimento, destruição das amostras e uso das informações, controle de qualidade dos laboratórios e regulamentação dos preços) e são pagos com fundos do Estado. Se o exame não constatar a relação biológica afirmada anteriormente, o refugiado terá que reembolsar o governo. A legislação do país reconhece que apenas uma relação biológica não é suficiente para uma decisão positiva de reunião familiar, ou seja, crianças adotivas podem ser reconhecidas como membro integral da família e pais e filhos biológicos podem ter a reunião familiar negada se não comprovarem que tinham um relacionamento de pais e filhos. Por fim, um grande problema é a real voluntariedade do exame de DNA. Para refugiados de países classificados pela Alemanha como de grande uso de documentos falsificados, o uso do exame de DNA é obrigatório, dado que de saída seus documentos serão considerados inválidos ou falsos (HEINEMANN; NAUE; TAPANINEN, 2013). As autoras reconhecem que

²⁸ Diferentemente de outros países europeus, a Áustria não adota um salário mínimo. Segundo dados da EUROSTAT, uma pessoa trabalhando 100% sem filhos ganha em média um salário anual líquido de 33.662,64 euros. Dividindo por 12 meses, daria um salário médio líquido mensal de cerca de 2805 euros. Supondo que um refugiado receba o salário médio mensal na Áustria (o que é improvável), um exame de DNA para um familiar custaria entre 17,82% e 33,86% do salário mensal líquido (antes do desconto dos impostos). As informações sobre salários anuais líquidos na Europa estão disponíveis em EUROSTAT. Annual net earnings [earn_nt_net]. Last update: 17-07-2019. Disponível em: <<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>>. Acesso em: 23 set. 2019.

²⁹ De acordo com estatísticas da União Europeia, o salário mínimo mensal na Alemanha era de 1557,00 euros. EUROSTAT. Monthly minimum wages - bi-annual data [earn_mw_cur]. Last update: 29-07-2019. Disponível em: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_mw_cur&lang=en>. Acesso em: 23 set. 2019.

DNA testing in family reunification cases is an 'administrative expression' of mistrust of people's statements and documents. DNA analysis for family reunification can be a useful instrument in some cases where no other evidence for a family relation can be provided. However, the tests need to be strictly regulated and it has to be guaranteed that they are indeed only used as a voluntary option and as a last resort (HEINEMANN; NAUE; TAPANINEN, 2013, p. 202).

Joly et al (2017) afirmam que o Canadá utiliza o exame de DNA como um “último recurso”, contudo, o exame é pedido em muitos casos em que não seria necessário, a depender da discricionariedade do aplicador da política. Também os autores reconhecem que há estudos que mostram que exames de DNA são mais pedidos para algumas nacionalidades do que para outras, o que sinalizaria uma aplicação discriminatória da política do uso do DNA como “último recurso”. Ademais, Joly et al (2017) reconhecem que a política de uso de DNA no Canadá tem causado estresse físico, psicológico e econômico para famílias que já possuem um histórico de trauma e dificuldades. Sendo assim, os pesquisadores recomendam que o Canadá defina melhor o que seria “último recurso”, amplie a definição da família para reconhecer aspectos psicossociais das relações familiares que não são mostrados em exames de DNA e realize mais estudos sobre o uso do DNA em processos migratórios, mensurando seu real impacto na vida das famílias.

Como forma de comprovar relações familiares, Joly et al (2017) recomendam o uso de fotografias, comprovantes de envios de remessas, depoimentos juramentados de testemunhas, comunicação entre os requerentes e seus familiares e entrevistas (desde que respeitem o direito à privacidade e considerem a especial situação de crianças). Quando há necessidade do uso de exame de DNA e a família não pode arcar com os custos, os pesquisadores recomendam que o Canadá ofereça um tipo de empréstimo para a família poder realizar o procedimento.

Para lidar com essas dificuldades éticas, Farahany, Chodavadia e Katsanis (2019) apresentam diretrizes éticas para utilizar o DNA para a reunião familiar. As autoras lembram que um exame de DNA não consegue verificar uma relação familiar, ele apenas pode confirmar se existem relações biológicas. Dessa forma, é importante não estigmatizar famílias não tradicionais. Também é relevante que haja um consentimento informado da parte da família. Isso é extremamente complicado em um contexto em que o exame de DNA é necessário para que a reunião familiar ocorra. Por isso, é importante que os familiares sejam informados sobre os riscos e as alternativas existentes ao exame de DNA para comprovar as relações familiares (BARATA et al, 2015). Assim, as autoras recomendam limitar o uso de exames de DNA apenas aos casos realmente necessários, considerando as barreiras culturais. Por exemplo, se é possível utilizar um exame de DNA menos invasivo, este deve ser preferível àquele mais invasivo. Famílias temem fazer exames de DNA por não saberem exatamente como suas informações

serão utilizadas. Por isso, é importante regulamentar e limitar o uso do exame de DNA para mitigar os riscos e maximizar as suas vantagens. Alinhados a isso estão a importância de destruir as amostras de DNA depois do uso e o estabelecimento de claros e rígidos padrões para garantir a privacidade e a confidencialidade das informações.

1.3 Argumentos para limitar a reunião familiar: custos e migração em cadeia

Estados utilizam diversos argumentos para limitar a reunião familiar, como custos, risco de migração em cadeia e mau uso do direito à reunião familiar (que será discutido em detalhe no Capítulo 5). Uma primeira situação é o medo dos custos envolvidos com a vinda de familiares, principalmente considerando as situações traumáticas vividas por refugiados e familiares. No Canadá, há uma percepção de que membros da família são dependentes, vulneráveis e não contribuintes para a sociedade canadense e que serão um “peso” para o sistema de bem-estar canadense, em contraposição a trabalhadores migrantes, que são vistos como autossuficientes e contribuintes da nação (BRAGG; WONG, 2016). Também países europeus como os Países Baixos, a França e Alemanha adotaram requerimentos pré-imigração para garantir que familiares não trariam um custo de integração para os países de destino (BONJOUR, 2014). Para lidar com essa “percepção de custo”, a resposta adotada por Estados é a exigência de condições materiais para a vinda de familiares, tais como renda fixa, apartamento que comporte a família e declaração de que a família não dependerá da assistência social para sobreviver e, algumas vezes, a exigência de exames sobre a língua e a sociedade do país de destino. Como refugiados possuem maiores dificuldades de atingir esse nível de recursos, países adotam períodos em que os refugiados são isentos dessas cláusulas, ou seja, durante um tempo determinado pelo Estado refugiados que solicitarem reunião familiar não precisam cumprir com regras como ter um renda mínima ou comprovar que o familiar está aprendendo a língua do país de destino.

Se por um lado o argumento dos “custos da reunião familiar” gera comoção, apoiando políticas mais restritivas, há diversos estudos que mostram que a reunião familiar gera benefícios econômicos para o Estado receptor do refugiado, tais como menores custos com a integração local e maior capacidade de o refugiado investir seu dinheiro na economia local sem ter que enviar remessas para a família que ficou em outra parte do mundo. Corroborando esse fato, a inexistência de estudos que mostrem que membros da família de refugiados utilizem mais assistência social ou recursos do Estado de Bem-estar social do que nacionais ou outros imigrantes. Pelo contrário, um estudo de VanderPlaats, Ramos e Yoshida (2013) mostrou que pais e avós trazidos por reunião familiar fazem contribuições econômicas e não-econômicas

para o Canadá. Muitos trabalham e desempenham importantes papéis em suas famílias, além de contribuírem para as atividades de cuidado, garantindo que outros membros adultos da família possam se inserir no mercado de trabalho formal. Um estudo de Marie et al (2010), na Dinamarca, concluiu que, na média, migrantes vindos por reunião familiar tinham um menor risco de ter um primeiro contato psiquiátrico por desordens mentais do que nacionais dinamarqueses, ou seja, no geral, migrantes de reunião familiar tinham um risco similar ou menor de desordens mentais do que os dinamarqueses. Isso reforça a importância da reunião familiar para a saúde mental, mostrando que esses migrantes que chegam por reunião familiar possuem o apoio social de suas famílias que já estão instaladas na sociedade de destino e podem ajudá-los com a integração (MARIE et al, 2010). Também corrobora o argumento de que familiares que chegam por reunião familiar não oferecem necessariamente mais gastos para os Estados em caso de saúde mental do que nacionais.

Uma segunda justificativa utilizada pelos Estados seria coibir a migração em cadeia. A migração em cadeia seria o processo em que um refugiado traria um membro da família e esse traria outro membro da família e assim por diante. O receio dos Estados é que esse efeito dominó levasse a um aumento da população migrante sem que o Estado desejasse isso. A resposta que Estados adotam é impedir que membros da família que tenham vindo por reunião familiar possam chamar outros membros de suas famílias. Um exemplo seria um caso de um Estado que permita que venham irmãos dependentes. Suponha que esse irmão descubra posteriormente que tem um filho. O irmão que veio por reunião familiar não poderia trazer seu filho. Essa limitação da reunião familiar para evitar uma “migração em cadeia” leva à separação de famílias, principalmente no contexto do refúgio, quando não se sabe ao certo se familiares desaparecidos continuam vivos. Não há estudos que mostram uma correlação entre migração em cadeia e reunião familiar de refugiados. Pelo contrário, se compararmos a população refugiada (mesmo em Estados que recebem mais refugiados, como a Alemanha) com refugiados que vieram por reunião familiar, essa relação será inferior, não chegando nem a 1 para 1, ou seja, a maior parte dos refugiados não pede reunião familiar. Muitos podem ter perdido suas famílias durante a situação que motivou o seu deslocamento forçado ou seus familiares podem estar desaparecidos.

O estudo de Tapaninen, Halme-Tuomisaari e Kankaanpää (2019) com menores desacompanhados na Finlândia concluiu que mais da metade dos menores desacompanhados não tinha solicitado reunião familiar para nenhum membro de sua família até 2010, quando as condições de reunião familiar para menores desacompanhados eram mais favoráveis na Finlândia. Apesar disso, as políticas restritivas de reunião familiar no país utilizavam como

argumento a necessidade de proteger as crianças, evitando que essas fossem utilizadas como “crianças satélite” por suas famílias, ou seja, que pais enviassem seus filhos sozinhos como uma estratégia para conseguir a regularização migratória para o resto da família por meio de procedimentos de reunião familiar.

1.4. Reunião familiar e Integração Local de Refugiados

A reunião familiar é uma forma de proteger a família (ROHAN, 2014). 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 novo 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 destino porque fortalecerá os programas e possibilidades de integração local e diminuirá os custos sociais no longo prazo (UNHCR, 2001).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) (ILO, 1974) reconheceu que a reunião de trabalhadores migrantes com seus familiares é essencial para o bem-estar e a adaptação social de imigrantes nos países de destino. A separação prolongada e a isolamento causam dificuldades e situações de estresse que afetam tanto o imigrante como as sociedades de destino. A União Europeia, em sua Diretiva 2003/86/CE, também reconheceu que a reunião familiar “é um meio necessário para permitir a vida em família. Contribui para a criação de uma estabilidade sociocultural favorável à integração dos nacionais de países terceiros nos Estados-Membros, o que permite, por outro lado, promover a coesão económica e social” (p. L. 251/12).

A família refugiada é a última defesa do indivíduo e a maior contribuinte para a sobrevivência e o bem-estar emocional, espiritual e social de seus membros (UNHCR, 2001). Por exemplo, a família do refugiado ajuda-o a se encontrar e participar de atividades sociais. Um exemplo, seria um refugiado que faz amizades porque seu filho vai à escola e lá ele conhece outros pais de alunos. Também a seara espiritual é importante porque a família ajuda o refugiado a manter e realizar seus rituais religiosos, como orações e jejuns. A família 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 (LAMBERT, 2014). 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 (LAMBERT, 2014). Considerando o aumento nos últimos anos da população refugiada urbana, a família se torna fundamental nesse sentido, especialmente porque a integração dos refugiados ocorre no meio urbano, em cidades onde os refugiados encontram trabalho, e nem sempre há uma rede de serviços disponíveis para apoiá-los. Refugiados, ao trazerem seus familiares, 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.

Em sua pesquisa com refugiados no Canadá, Dench (2006) concluiu que atrasos e problemas na reunião familiar levam a custos psicológicos, sociais e econômicos para os refugiados e para a sociedade canadense como um todo. Primeiro, os familiares culpam os refugiados pelo processo estar demorando como se os refugiados não estivessem fazendo tudo o que estivesse ao seu alcance para garantir a reunião familiar, gerando ansiedade e culpa nos refugiados. Em seguida, quanto mais tempo longe da família, mais vagarosa será a integração dos refugiados (dado que seu foco e energias estão em trazer a família e não em se adaptar a uma nova sociedade). Outra situação é que os familiares dos refugiados estão em situações de risco, privação de direitos (como em campos de refugiados) o que aumenta a preocupação e o estresse do refugiado que se encontra seguro no país de destino. A separação e os acontecimentos que levaram ao deslocamento podem levar a traumas imensuráveis. Além disso, crianças podem não acessar a educação nesse meio tempo. Quando os familiares finalmente se reunirem no Canadá, isso incorrerá em maiores custos para as instituições canadenses que trabalham com integração. Como forma de atenuar a culpa, refugiados enviam o máximo de remessas possíveis para seus familiares, muitos deles inclusive decidem viver na pobreza. Esse dinheiro não fica na economia canadense (DENCH, 2006).

Outro ponto que causa preocupação é que longos períodos de separação podem levar a rupturas da família quando a reunião familiar finalmente ocorrer porque esposos podem estar muito afastados e não se reconhecerem mais e crianças podem se sentir traídas e não amadas pelos seus principais cuidadores (DENCH, 2006). Luster et al (2008), em seu estudo com menores sudaneses reassentados nos EUA, perceberam as dificuldades desses menores de se reconectarem com suas famílias depois de tanto tempo de separação que envolviam a língua, o desconhecimento dos costumes, o fato de o menor se tornar fonte de apoio para os demais membros da família que ficaram no país de origem. Os autores lembram que a reunião familiar

é um benefício social para os jovens e para a sociedade, contudo, muitos deles enfrentam barreiras financeiras e políticas para conseguirem a reunião familiar.

Telegdi (2006), em sua pesquisa no Canadá, reconhece que a reunião familiar é a chave para o sucesso da integração local. Primeiro, porque a reunião familiar permite que refugiados não tenham que mandar dinheiro para parentes em outros países, garantindo benefícios financeiros diretos para o Canadá. Segundo, a separação das famílias tem um efeito emocional devastador em todos os aspectos da vida. Anos de separação causados por longos tempos de processamento e barreiras à reunião familiar levam à angústia mental extrema. Terceiro, membros da família, mesmo pais e avós, contribuem para as famílias imigrantes e as comunidades com recursos, habilidades profissionais e cuidado da casa e das crianças. Em seu estudo com 14 famílias imigrantes no Canadá, Bragg e Wong (2016) perceberam que 10 famílias queriam trazer um membro para cuidar das crianças. Assim, os pesquisadores destacam a importância dos avós como agentes de socialização e integração para os imigrantes e para o cuidado da geração mais jovem, inclusive para construir neles um sentimento de pertencimento, lar, origem e descendência. Telegdi (2006) argumenta que a definição de família no Canadá deveria ser ampliada para abarcar outros familiares, como primos, que promovem apoio emocional e financeiro e podem facilitar a permanência da família em locais com baixa imigração e baixa natalidade, evitando que a família tenha que se deslocar para os grandes centros urbanos em busca de serviços e apoio. Assim, a reunião familiar garante uma rede familiar de apoio para os imigrantes, melhorando sua qualidade de vida e integração no Canadá.

Rousseau, Mekki-Berra e Moreau (2001), em sua pesquisa com 113 refugiados da América Latina e da África no Canadá, concluíram que o trauma e a separação têm um impacto emocional nos refugiados, ou seja, a família é um ator-chave, sendo uma âncora para emoção e identidade. A separação das famílias refugiadas tende a ser involuntária e acompanhada de eventos traumáticos. Estar com a família possui um efeito protetivo em vítimas de trauma. No caso dos refugiados, a separação da família pode prolongar e reviver o trauma. Em alguns casos, especialmente quando o refugiado não tem notícias da família, a separação familiar pode significar o fim das esperanças de seguir com a vida depois do trauma vivido (ROUSSEAU; MEKKI-BERRADA; MOREAU, 2001). Eles se sentem culpados de terem deixado a família para trás em situações de risco nos países de origem e em campos de refugiados e temem represálias e ameaças contra suas famílias. A família estendida é muito importante para os refugiados. Contudo, refugiados latino-americanos mencionam mais o desejo de trazer pais e mães, enquanto os africanos mencionam o desejo de trazer irmãos e irmãs. Durante as entrevistas, as famílias estavam separadas, em média, há 3 anos e meio e a reunião familiar com

esposos era mais rápida do que a reunião familiar com filhos e demais parentes. A maior parte dos refugiados que conseguiram se reunir o fez por meios próprios e não por mecanismos do governo canadense. Os custos da reunião familiar são altos, de modo que, muitas vezes, refugiados com mais de um filho têm que escolher qual filho trarão primeiro, o que gera mais estresse e sentimentos de traição e predileção (ROUSSEAU; MEKKI-BERRADA; MOREAU, 2001).

Em seu estudo sobre reunião familiar na África do Sul, Khan (2013) mostra que a separação pode exacerbar o trauma e a depressão dos refugiados que já se encontram na África do Sul, impedindo sua adaptação e integração. Ademais, os membros da família deixados para trás podem sofrer perseguição direta por seu relacionamento com o refugiado, o que coloca suas vidas em risco. Essa preocupação dos refugiados com os familiares é real. Em seu estudo com 41 menores que chegaram desacompanhados na Finlândia e pediram reunião familiar, Tapaninen, Halme-Tuomisaari e Kankaanpää (2019) concluíram que, em pelo menos metade dos casos, pelo menos um membro da família morreu ou foi morto antes ou durante o processo de reunião familiar e, em três casos, pelo menos um membro da família tinha desaparecido. Nesse sentido, a reunião familiar deve ser entendida também como uma forma de garantir proteção para pessoas em situações de conflito, perseguições e violações de direitos humanos, ou seja, familiares de pessoas que já foram reconhecidas como refugiadas. Em alguns casos, exatamente o fato de o refugiado ter conseguido fugir da perseguição é o que pode colocar sua família em perigo.

Lippert e Pyykkönen (2012) argumentam que a família garante segurança emocional, afetiva e financeira para os imigrantes. Além disso, em países com baixas taxas de natalidade, como Canadá e Finlândia, a imigração e, mais particularmente, a reunião familiar podem ajudar a atenuar esse quadro de envelhecimento populacional e necessidade de pessoas para trabalhar (LIPPERT; PYYKKÖNEN, 2012). Soma-se a isso o fato de que a família colabora para que o refugiado consiga independência financeira e possa contribuir para a economia local e para a vida da comunidade (LIPPERT; PYYKKÖNEN, 2012). O estresse da separação familiar impede que o refugiado invista energia em aprender uma nova língua e adquirir novas habilidades laborais, o que atrasa sua independência financeira e suas possibilidades de integração (LIPPERT; PYYKKÖNEN, 2012).

Em sua pesquisa com 12 famílias refugiadas da República Democrática do Congo (RDC), no período antes e depois da reunião familiar em Montreal (Canadá), Rousseau et al (2004) concluíram que a separação temporária é uma perda ambígua dado a incerteza perpétua e os permanentes riscos vividos pelos familiares nos países de origem. Os autores reconhecem que

os refugiados se sentem culpados, desempoderados e deprimidos com a separação e com o pouco controle que eles têm da situação. Já aqueles deixados no país de origem se sentem abandonados, traídos e enganados. Ao mesmo tempo, a separação faz com que as pessoas reconstruam as memórias de seu relacionamento e podem envolver idealizações, culpas, dúvidas sobre a fidelidade, medo de abandono, necessidade de ser apoiado e sustentado em relacionamentos de longa-distância ou necessidade de se tornar mais independente ou tolerar a solidão. Quando as famílias finalmente são reunidas (o que pode demorar anos), pode ser difícil compatibilizar essas expectativas (ROUSSEAU et al, 2004). Quanto mais tempo uma família estiver separada, mais difícil será para ela encontrar o equilíbrio novamente, principalmente se os membros da família passaram a ocupar papéis que antes não ocupavam. Essa inflexibilidade dos papéis é a principal causa de rompimentos familiares. Rousseau et al (2004) perceberam que o tempo médio de espera para os refugiados congolese conseguirem reunião familiar era de 2 anos, o que envolvia tanto o reconhecimento da condição de refugiado quanto atrasos antes da chegada da família. Se por um lado os congolese se sentiam aliviados por estarem seguros no país de destino, por outro eles se sentiam amargurados, desapontados e bravos com a demora para conseguir a reunião familiar. Para os congolese, a família é a principal forma de organização social que envolve filiação, locais comuns, propriedade e sentimento de pertencimento. A outra situação era que muitos refugiados se sentiam solitários antes da chegada da família e mesmo depois com as dificuldades de readaptação (ROUSSEAU et al, 2004).

Enchautegui e Menjívar (2015) reconhecem que a separação de famílias e as políticas migratórias têm efeitos econômicos e no bem-estar das famílias imediatos e consequências de longo-prazo para a integração. Por exemplo, incertezas sobre o processo de reunião familiar, incluindo sua duração, podem impedir ou atrasar investimentos de imigrantes nos países de destino. García-Castañon (2018) defende que a família (pelo menos esposos e filhos) são fundamentais para que o imigrante construa raízes na comunidade local, o que resulta em maior conhecimento e engajamento no país de destino. A existência da família cria maiores oportunidades para o imigrante se integrar na vida civil e política por garantir recursos valiosos e oportunidades para aprender sobre o país, desenvolver opiniões e se envolver com a comunidade por vontade própria ou por causa de suas conexões familiares. Okhovat et al (2017), em seu estudo do caso da Austrália, também reconhecem que a separação familiar causa prejuízos psicológicos, sociais e econômicos para comunidades deslocadas. As mesmas dinâmicas são observadas: refugiados estão incertos sobre a segurança e o bem-estar de seus familiares deixados para trás, a separação ocasiona falta de apoio crítico e emocional para os

refugiados se integrarem, o que leva a problemas de saúde mental. Também há custos financeiros, dado que os refugiados se sentem compelidos a mandar dinheiro para a família. Os membros deixados para trás se sentem abandonados e não conseguem entender como o processo de reunião familiar na Austrália é difícil (OKHOVAT et al, 2017).

1.5 A reunião familiar de crianças

Em 2017, crianças (pessoas menores de 18 anos³⁰) representavam 52% da população refugiada no mundo. Houve aumento significativo nos últimos 10 anos. Em 2007, as crianças compunham 41% da população refugiada mundial (UNHCR, 2018a). Soma-se a isso um aumento considerável no número de crianças que migram sozinhas, ou seja, sem a presença de um adulto responsável – classificadas como menores desacompanhados³¹ – e de crianças separadas³² (que migram com um adulto que não é o responsável legal por elas), principalmente nos EUA e na União Europeia, desde 2011 (MENJIVAR; PERREIRA, 2019). Em 2017, o ACNUR calculava cerca de 173.800 crianças desacompanhadas e separadas no mundo. Esse número pode ser muito maior; o próprio ACNUR considera essa estimativa conservadora (UNHCR, 2018a). Crianças são separadas de seus familiares por causa de conflitos, perseguições e deslocamentos. Como os pais ou cuidadores são a principal fonte de segurança física e emocional, a separação familiar pode ter um impacto social e psicológico significativo na vida das crianças (MACHEL, 1996). Kenny (2011) reconhece que famílias podem se separar de maneira acidental durante a fuga, de maneira estratégica quando a pessoa que sofre a perseguição deixa o país, quando membros da família são presos, sequestrados ou estão desaparecidos ou como uma escolha familiar para que alguns membros da família possam sobreviver (KENNY, 2011). Além disso, menores desacompanhados são mais vulneráveis a violência, recrutamento militar, abuso sexual, violação de direitos humanos, tráfico de pessoas e trabalho infantil, dentre outros abusos e violações de direito (MACHEL, 1996).

Se a família é reconhecida como unidade principal da sociedade em diversos documentos internacionais, como a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), essa é ainda mais importante para crianças,

³⁰ Utilizo aqui a definição de criança presente no artigo 1º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989) (tratado ratificado por todos os países membros da ONU com exceção dos EUA): “criança é todo o ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo.”

³¹ Menores desacompanhados ou crianças desacompanhadas são definidos como “children, as defined in article 1 of the Convention, who have been separated from both parents and other relatives and are not being cared for by an adult who, by law or custom, is responsible for doing so” (CRC, 2005, p. 5).

³² Crianças separadas são “children, as defined in article 1 of the Convention, who have been separated from both parents, or from their previous legal or customary primary care-giver, but not necessarily from other relatives. These may, therefore, include children accompanied by other adult family members” (CRC, 2005, p. 5).

grupo percebido internacionalmente como em necessidade de proteção por estar em processo de formação e desenvolvimento. Essas precisam de seus familiares (principalmente de seus pais) para se desenvolverem fisicamente, cognitivamente, emocionalmente, psicologicamente e socialmente³³. Nessa lógica, o Comitê das Nações Unidas dos Direitos da Criança (2005), defende uma definição expandida de família que considere os direitos da criança e o seu melhor interesse³⁴:

The Committee recognizes that “family” here refers to a variety of arrangements that can provide for young children’s care, nurturance and development, including the nuclear family, the extended family, and other traditional and modern community-based arrangements, provided these are consistent with children’s rights and best interests (CRC/C/GC/7/Rev.1).

Para King (2009), países deveriam adotar definições de família que levassem em consideração o cuidado e o melhor interesse das crianças considerando, principalmente, situações de conflito armado e perseguições em que os pais (ou responsáveis legais) tenham sido mortos ou estejam desaparecidos. De acordo com um estudo da European Migration Network (EMN), em 2017, a maior parte dos países da União Europeia (UE) e a Noruega garantiam em suas leis e políticas que o melhor interesse da criança deveria receber consideração prioritária de todas as instituições lidando com reunião familiar (EMN, 2017). Também todos os membros da UE e a Noruega (com exceção do Reino Unido) garantiam que menores desacompanhados que recebessem refúgio ou proteção subsidiária poderiam solicitar reunião familiar.

O tempo de separação das crianças de suas famílias normalmente é prolongado devido ao tempo dos processos de reconhecimento de refúgio ou de proteção internacional e depois por causa do próprio processo de reunião familiar, que ainda é muito dependente da vontade e das políticas dos Estados de destino (KENNY, 2011). Esse tempo prolongado de separação tem impactos especialmente nas crianças que enfrentam dificuldades para reestabelecerem os

³³ Nesse sentido, é possível argumentar que a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança em seu artigo 10 garantiria o direito à reunião familiar em casos envolvendo crianças. Conforme escrito no artigo 10: “De acordo com obrigação dos Estados Partes estipulada no parágrafo 1 do artigo 9, toda solicitação apresentada por uma criança ou por seus pais para ingressar em um Estado Parte ou sair dele, visando à reintegração da família, deverá ser atendida pelos Estados Partes de forma positiva, humanitária e ágil. Os Estados Partes devem assegurar também que a apresentação de tal solicitação não acarrete consequências adversas para os requerentes ou seus familiares.”

³⁴ Sobre o tema do melhor interesse da criança, ver a Observação Geral nº 14 (2013) sobre o direito da criança de ter o seu melhor interesse levado em primeira consideração do Comitê sobre os Direitos da Criança. Nesse documento, o Comitê reconhece o melhor interesse da criança como um direito substantivo, um princípio fundamental e legal interpretativo e uma regra de procedimento que devem ser considerados em todas as situações envolvendo as crianças, inclusive garantindo seu direito de ser ouvida.

relacionamentos familiares uma vez estando a família reunida, o que dificulta sua possibilidade de lidar com situações difíceis (KENNY, 2011).

Como mencionado anteriormente, o direito das crianças à reunião familiar tende a ser limitado com a justificativa de evitar uma situação em que as crianças se tornem migrantes desacompanhados ao serem enviadas por seus familiares. Com essa justificativa, alguns países, como Estados Unidos da América, Reino Unido e Austrália, não permitem que crianças solicitem reunião familiar, ou seja, apenas pessoas maiores de 18 anos podem atuar como *sponsors* de reunião familiar e maiores de 21 no caso dos EUA (BOEHM, 2017). No Canadá, menores desacompanhados reconhecidos como refugiados podem solicitar reunião familiar para seus pais com base em questões humanitárias e de compaixão, um último recurso para pessoas que não podem ser classificadas como *sponsors* na legislação canadense (DARGY, 2016). Sendo assim, apesar da sua importância para a proteção das crianças, a reunião familiar de menores desacompanhados tende a ser limitada com justificativas que envolvem a proteção das crianças (evitar que elas se tornem migrantes desacompanhados em rotas perigosas) e também depende da discricionariedade dos aplicadores da política. Kenny (2011) afirma que há indícios de que, no nível da União Europeia, o controle migratório dos Estados é colocado à frente do melhor interesse da criança e das medidas de reunião familiar mais favoráveis para os refugiados. A autora lembra que é obrigação dos Estados informar que as crianças possuem um direito à reunião familiar e garantir procedimentos sensíveis à infância para que elas possam aplicar à reunião familiar (KENNY, 2011).

A falta de dados sobre o fenômeno da reunião familiar limita a pesquisa sobre reunião familiar de refugiados. Existem apenas alguns dados que não podem ser comparados. Por exemplo, de acordo com o *Department of Homeland Security* (DHS) dos EUA, 1679 familiares³⁵ de refugiados reassentados chegaram aos EUA em 2017 (3,1% do total de refugiados reassentados), 1582 em 2016 (1,9% do total) e 2035 em 2015 (2,9% do total de refugiados reassentados) (DHS, 2019). O relatório não traz estatísticas específicas sobre reunião familiar para refugiados de primeiro país de refúgio. Mesmo a Europa, que possui um órgão só para a coleta de dados (EUROSTAT), não dispõe de muitas estatísticas sobre a reunião familiar de refugiados. Suas bases de dados sobre esse tema contêm um alto número de valores faltantes (EUROSTAT, 2019b). Isso acontece porque muitos países, como Portugal e Alemanha, não compartilham essas estatísticas.

³⁵ No relatório, eles são chamados de *follow-to-join refugee beneficiaries*.

A ausência de dados comparáveis e séries temporais é uma dificuldade de estudar o fenômeno da reunião familiar no mundo. No próximo capítulo e ao longo dessa tese, apresento alguns dados inéditos sobre reunião familiar fornecidos pelo CONARE durante a pesquisa de campo. Por fim, esse capítulo mostrou que a reunião familiar representa um problema para os Estados por envolver, ao mesmo tempo, um direito humano básico (o direito à família) e a prerrogativa soberana dos Estados de controlar quem atravessa suas fronteiras. No caso dos refugiados, o dilema é ainda mais sério, dado que o reconhecimento da condição do refúgio pressupõe o entendimento tácito de que o refugiado não pode retornar para o seu país de origem ou residência habitual. Essa revisão da literatura apresentada no Capítulo 1 permite algumas reflexões iniciais sobre o tema de reunião familiar que serão retomadas no estudo do caso brasileiro no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2: A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE REUNIÃO FAMILIAR PARA REFUGIADOS NO BRASIL

*“A lei de Brasil é uma lei boa de refugiados porque dá direito o mesmo para todo mundo”
(refugiado sírio).*

De acordo com o artigo 1º da Lei brasileira 9.474, 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 à grave e generalizada violação de direitos humanos. Essa classificação engloba tanto a definição presente na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, quanto a extensão do conceito presente na Declaração de Cartagena de 1984³⁶. Por um lado, o modelo brasileiro de proteção para refugiados adota inovações. Destacam-se, além da ampliação da definição de refugiado, a estrutura tripartite do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), na qual participam ativamente do reconhecimento da condição de refugiado o governo brasileiro, a sociedade civil e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), esse apenas com voz sem voto; 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; a garantia de direitos sociais para refugiados e solicitantes; e um sistema de facilitação de emissão de visto de reunião familiar, dentre outros (JUBILUT, 2006; 2007; MOREIRA, 2012; 2014).

Por outro lado, assim como em países europeus e da América do Norte, refugiados e solicitantes de refúgio ficam separados de suas famílias. Essa situação tem chamado a atenção da mídia brasileira. Esse é o caso de Jeff Mokendju Bobolibanda, que espera há seis meses por um visto de reunião familiar para sua mulher e três dos cinco filhos; de Bernarda Brenda Kayembe, que tenta há 7 meses trazer a sua irmã para o Brasil (SOUZA, 2018); de Romain Musoki, separado da mulher e dos dois filhos por mais de 1 ano e 2 meses (BARROCAL, 2015); de Adnan Alkhaled, que ficou 20 meses separado de sua família (FREIRE; SEVILLA, 2017); de Nkechinyere Jonathan, que completava, em 2016, uma espera de mais de 2 anos por seu marido e filhos (MACIEL, 2016); e de muitos outros e outras que se encontram separados de suas famílias por causa de guerras e perseguições.

³⁶ 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.

Esse capítulo analisa o que é a política brasileira sobre reunião familiar do ponto de vista legal. A primeira parte apresenta uma visão geral da política brasileira para refugiados. Em seguida, são apresentados dados sobre o perfil da população refugiada no Brasil que ajudam a entender as mudanças na política de reunião familiar. Nessa seção, também são exibidos dados inéditos sobre o perfil dos beneficiários de reunião familiar no Brasil. A terceira seção utiliza a metodologia da análise de conteúdo para entender as normativas que impactam o procedimento de reunião familiar para refugiados (legislações federais, normativas do CONARE e outros decretos) e como elas foram mudando ao longo do tempo. A quarta seção traz uma discussão sobre diferenças entre o procedimento de reunião familiar para refugiados e imigrantes com a análise de normativas antes da Lei de Migração de 2017, a título de comparação. Finalmente, são retomadas as conclusões parciais desse capítulo, apresentando os elementos-chave para compreender a política brasileira de reunião familiar no plano normativo. Isso permitirá a análise das percepções dos refugiados sobre a política de reunião familiar (Capítulo 3), o entendimento dos aplicadores e criadores da política (Capítulo 4) e uma discussão mais focada no papel do MRE (Capítulo 5).

2.1. A política brasileira para refugiados

O conceito jurídico de refugiados é fruto dos deslocamentos forçados decorrentes da Segunda Guerra Mundial na Europa. O Brasil foi um dos países da América do Sul que mais receberam pessoas fugindo da Segunda Guerra Mundial, tanto nacionais de países que já tinham migrado anteriormente, como portugueses, italianos, espanhóis e alemães, quanto imigrantes do Leste europeu (poloneses, húngaros, lituanos e ucranianos, dentre outros)³⁷. Também o Brasil ratificou a Convenção de Genebra de 1951 em 1961, promulgada nacionalmente pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. O Brasil também passou a fazer parte do Comitê Executivo do ACNUR como membro originário em 1957 (MOREIRA, 2008). A atuação brasileira no tocante à causa dos refugiados foi prejudicada pelo período da ditadura militar, quando o país deixou de ser recipiente de refugiados e se tornou um local de origem de refugiados. O Brasil só acatou o Protocolo de 1967 (que eliminava a barreira geográfica e temporal para reconhecer pessoas como refugiados) em 1972, promulgado pelo Decreto nº 70.946, de 07 de agosto de 1972, mesmo assim adotando reservas geográficas que impediam que o país reconhecesse não-europeus como refugiados (JUBILUT, 2006).

³⁷ Para uma discussão mais detalhada sobre a recepção de refugiados da Segunda Guerra Mundial no Brasil, ver DE MENEZES, Lená Medeiros. Refúgio no Brasil do pós-Segunda Guerra: a Ilha das Flores como representação do Paraíso. **Revista Brasileira de Pesquisa (Auto) biográfica**, v. 3, n. 7, p. 109-125, 2018.

Também durante a ditadura militar, o país passou a receber outras pessoas que fugiam de ditaduras na América do Sul. Por razões políticas, o país não podia reconhecê-las como refugiadas. Destaca-se o papel das organizações da sociedade civil (como será mais bem discutido no Capítulo 5) de auxiliar essas pessoas a irem para outros países, principalmente países europeus. A posição brasileira em relação aos refugiados começou a mudar nos anos 1980. Em 1982, o Brasil passou a reconhecer o trabalho do ACNUR no país como agência da ONU (MOREIRA, 2008). Em 1986, mesmo com a restrição geográfica, o Brasil recebeu 50 famílias da fé *baha'i*, vindas do Irã, como asilados políticos. O Brasil também não participou da reunião em Cartagena que adotou a declaração de mesmo nome em 1984. Na verdade, o Brasil só eliminou as reservas ao Protocolo de 1967 em 1989, com o período da redemocratização. Nesse momento, o ACNUR (que passou a atuar no país dentro do escritório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1977) era a organização responsável por reconhecer as pessoas como refugiados e encaminhar essa informação para o governo brasileiro (MOREIRA, 2008; 2012).

Nesse período de 1989 a 1997, o país não tinha uma política nacional para refugiados, apesar disso recebia refugiados principalmente da Angola e da Libéria (LEITE, 2014). Isso mudou com a adoção da lei 9474, em 1997, também motivada por organizações da sociedade civil. O Brasil foi o primeiro país da América Latina a adotar um conceito expandido de refugiados baseado naquilo disposto na Declaração de Cartagena em sua legislação nacional. Ademais, reconheceu papel especial para as organizações da sociedade civil e voz para o ACNUR. Assim, essa normativa foi reconhecida como exemplar pela organização (JUBILUT, 2006; MOREIRA, 2008). No ano de 1998, começou a funcionar o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), um órgão colegiado interministerial, com a publicação de seu Regulamento Interno por meio da Portaria 756 do Ministério da Justiça (LEITE, 2014). O CONARE é composto por um representante do atual Ministério da Justiça e da Segurança Pública (que o preside), um representante do Ministério das Relações Exteriores (que exerce a vice-presidência); um do Ministério do Trabalho e do Emprego; um do Ministério da Saúde; um do Ministério da Educação; um do Ministério dos Esportes; 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. Desde 2012, a Defensoria Pública da União (DPU) também participa das reuniões com possibilidade de voz, mas sem votos.

Como lembra Leite (2014), o CONARE³⁸ possui três competências: a) a julgadora em primeira instância (ou seja, reconhecer as pessoas como refugiados), b) a legislativa (esclarecendo os pontos da Lei 9474) e c) a de promoção de políticas públicas. A autora reconhece que o Regimento Interno do CONARE garante maiores poderes para o órgão do que inicialmente delimitado pela lei. Por exemplo, ele adiciona que o CONARE trabalhará pela integração local, determina que o Ministério da Justiça será o presidente e o Ministério das Relações Exteriores será o vice-presidente. O Regimento Interno do CONARE garante especial poder para a Presidência do órgão como a possibilidade de desempatar votações e para a sua Coordenação, que é responsável por definir a agenda das reuniões do Comitê (LEITE, 2014).

Leite (2014) reconhece que a Convenção de 1951 não delimitou as regras para o processo do refúgio. Nesse sentido, seu estudo da realidade e da normativa brasileira sobre refúgio entre 1998 e 2014 mostrou que o processo de elegibilidade brasileiro possui problemas para cumprir os princípios do devido processo legal, como impessoalidade, independência da autoridade julgadora, direito ao contraditório, legalidade, ampla defesa, publicidade, fundamentação, igualdade e a razoável duração do processo. Isso representa per se violações de direitos humanos que colocam em risco a proteção integral dos refugiados no país. Esse seria um dos principais problemas da política nacional para refugiados (LEITE, 2014).

Uma das explicações para essa situação é que o tema do refúgio já nasce estritamente político, com o reconhecimento de grupos de refugiados como tal sendo motivado por diretrizes de política internacional e nacional (MOREIRA, 2012; FISCHER DE ANDRADE; MARCOLINI, 2002a; 2002b). Leite (2014) afirma que a própria presença do MRE nos mecanismos de decisão do refúgio (como parte do CONARE) denota a importância da política internacional no tema do refúgio no país. No CONARE, de acordo com a Lei 9474, os membros são nomeados pela Presidência da República, sem necessidade de conhecimento prévio sobre o tema do refúgio (LEITE, 2014). Porém, o Decreto nº 3.768, de 8 de março de 2001, delega essa competência para o Ministro da Justiça e da Segurança Pública. Além disso, os processos envolvendo aspectos importantes do refúgio, como procedimentos de elegibilidade, viagem,

³⁸ As competências do CONARE estão listadas no artigo 12 da Lei 9474; “Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
 II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
 III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
 IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
 V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.”

arquivamento e reunião familiar, são regulamentados por Resoluções normativas do CONARE e não pela Lei 9474 (LEITE, 2014).

Desde sua criação até 20 de dezembro de 2018, o CONARE publicou 28 resoluções normativas (algumas delas já revogadas por resoluções posteriores). Leite (2014), ao analisar as resoluções normativas do CONARE, reconhece a grande instabilidade, fragmentação e preponderância administrativa da função normativa do Comitê e o uso das resoluções principalmente para delimitar processos envolvidos na causa do refúgio. Essa capacidade do CONARE de alterar processos por mecanismos infralegais mostra como os procedimentos da política do refúgio no Brasil são inseguros e podem mudar a depender da composição e da vontade política dos membros do CONARE, especialmente de sua Presidência e Coordenação-Geral que, como os outros membros do Comitê, são indicações políticas. Leite (2014) apresenta vários problemas referentes ao CONARE, tais como a ausência de um sistema informativo eficiente para gerir processos, falta de pessoal competente e com experiência prévia na temática do refúgio, concentração das atividades na Coordenação-Geral e presença de funcionários-chave do CONARE, como Presidente e Coordenador-geral não concursados, mas sim indicações políticas, ausência de assistência jurídica gratuita imparcial (que não seja das organizações da sociedade civil que fazem parte do CONARE) para acompanhar o refugiado durante os processos administrativos, ausência de prazos legais e vias de comunicação e de informação eficientes entre solicitantes de refúgio/refugiados e o CONARE. A autora também reconhece dificuldades com a Polícia Federal³⁹, que serve como braço entre o CONARE e os refugiados/solicitantes de refúgio em diversos processos (incluindo extensão dos efeitos da condição do refúgio), como falta de profissionais qualificados com capacitação nas normativas do refúgio.

Leite (2014) ressalta que medidas de determinação da condição do refugiado foram adotadas de maneira *ad-hoc* na história brasileira, sendo baseadas na discricionariedade das autoridades brasileiras indo muitas vezes além daquilo disposto na lei 9474/1997. Segundo a autora, essa situação no tema do refúgio é normalizada na prática brasileira de tal forma que o indeferimento dos pedidos de refúgio de haitianos sem análise do mérito e o envio desses e de outros casos para o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) ocorreram sem que essa norma estivesse expressa na legislação brasileira e não foram sequer problematizados juridicamente.

³⁹ Leite (2014) também mostra que a aplicação das regras processuais do refúgio, como a questão da reunião familiar, acontece nas unidades da Polícia Federal (PF). A autora conclui que o nível de conhecimento do pessoal em cada uma das unidades da PF varia consideravelmente, o que tem impacto direto nos procedimentos realizados pela PF e enviados para a Coordenação-geral do CONARE.

O foco da discussão de Leite (2014) está no devido processo legal de processos de elegibilidade de refugiados, porém é interessante entender se também a consolidação do procedimento e da reunião familiar como um direito no Brasil apresentam os mesmos parâmetros identificados por Leite (2014), ou seja, se há o devido processo legal ou se a reunião familiar também é pautada majoritariamente por questões políticas.

2.2. O perfil da população refugiada no Brasil e dos beneficiários de reunião familiar

Para entender como ocorreu o processo de consolidação da política de reunião familiar e sugerir mecanismos de como aprimorá-la, é necessário inicialmente compreender o perfil da população refugiada no Brasil e como esse foi mudando desde que o Brasil adotou uma legislação específica sobre refúgio em 1997. Essa seção apresenta alguns dados que contribuem para entender as mudanças sobre reunião familiar no Brasil. Ao final, são apontados dados iniciais sobre o perfil dos beneficiários de reunião familiar no Brasil.

Discussões sobre reunião familiar serão cada dia mais necessárias no Brasil devido ao aumento do número de refugiados e solicitantes de refúgio no país principalmente desde 2011. De acordo com informações do CONARE, de 2011 a 2018, o número de refugiados reconhecidos no Brasil aumentou mais de 178%, passando de 4.035 em 2011 para 4.975 em 2013, 7.262 em 2014, 8.493 em 2015, 8.863 em abril de 2016, 10.145 em 2017 (CONARE, 2018a) e 11.231 pessoas em 2018 (CONARE, 2019), sendo 51% da população refugiada no Brasil composta por sírios.

Segundo o CONARE (2019), em junho de 2019, o Brasil possuía 161.057 solicitações de refúgio em trâmite, sendo 52% delas de venezuelanos. Ainda que o país possua apenas 6654 refugiados residindo no território nacional (com cadastro ativo⁴⁰), é provável que o número de refugiados aumente substantivamente no país dado que, “em junho de 2019, o CONARE reconheceu a situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” na Venezuela” (CONARE, 2019, p. 37). Como decorrência do aumento do número de refugiados no país, também o número de pedidos de reunião familiar deve aumentar nos próximos anos no Brasil. Apenas no ano de 2017, 33.886 pessoas pediram refúgio no Brasil, incluindo os haitianos, que não são reconhecidos como refugiados, pois lhes é concedido um visto humanitário e a residência permanente, e os venezuelanos, que correspondem a 53% desse total (CONARE,

⁴⁰ Segundo o CONARE (2019), refugiados deixam de ter um registro ativo se: falecem, naturalizam-se brasileiros, retornam para seus países de origem, mudam-se para outras localidades ou perdem a condição do refúgio, dentre outros.

2018a). No ano de 2018, 80.057 pessoas solicitaram refúgio no país, sendo mais de 61 mil venezuelanos (seguidos por haitianos, cubanos, chineses e bengalis) (CONARE, 2019), o que colocou o país na sexta posição entre os países que mais receberam solicitantes de refúgio nesse ano (UNHCR, 2019). Mais informações sobre a nacionalidade da população refugiada ativa no Brasil podem ser vistas na Gráfico 1. Destaque para os grupos de sírios, congoleses, angolanos, colombianos, venezuelanos e paquistaneses.

Gráfico 1 – Nacionalidade da População Refugiada ativa no Brasil

Fonte: Elaborado pela autora com dados de CONARE (2019)

Dentre os mais de 11 mil refugiados reconhecidos no país, a maioria é proveniente de cinco locais (ainda que nem todos estejam com cadastro ativo): Síria (40%), República Democrática do Congo (14%), Colômbia (4%), Palestina (4%) e Paquistão (4%). Além disso, diferentemente da tendência mundial, a população refugiada no país é predominantemente masculina (72%) (CONARE, 2019) e urbana⁴¹. Dos números apresentados de refugiados até 2015 (CONARE, 2016), 22,29% tiveram seu status reconhecido por meio de reunião familiar. Por essas características, seria de se esperar que mais sírios e congoleses, respectivamente, solicitassem reunião familiar e um número maior de pedidos de reunião familiar fosse destinado para mulheres que seriam, em tese, esposas dos refugiados que aqui se encontram.

Outra informação interessante é que os refugiados estão em centros urbanos, ou seja, eles têm que lidar com as dificuldades de morar em locais altamente urbanizados, onde os custos de vida tendem a ser mais altos. Apesar disso, os grandes centros oferecem mais opções de emprego além de contarem com organizações que auxiliam os refugiados com processos de

⁴¹ De acordo com dados do ACNUR (UNHCR, 2019), 61% da população refugiada era urbana em 2018 e a proporção de mulheres e homens entre os deslocados forçados era praticamente a mesma.

reunião familiar, revalidação de diploma, curso de português, dentre outros. O estado que mais abriga refugiados é São Paulo (3.809, ou 52% do total de refugiados no país) (CONARE, 2018a). Nos últimos 5 anos, houve um aumento de mais de 1000% nas solicitações de refúgio em São Paulo, passando de 310 pedidos em 2010 para 3612 em 2014 apenas nesse estado federativo (LEO; MORAND; FEITOSA; 2015). Para lidar com essa demanda, o ACNUR abriu um escritório em São Paulo em 2013, reconhecendo que já naquela época o estado estava recebendo 24% das solicitações de refúgio do país (ACNUR, 2014b). Em 2017, São Paulo recebeu 28% das solicitações de refúgio, ou seja, 9591 (CONARE, 2018a). Já em 2019, por causa da chegada dos venezuelanos, Roraima foi o estado que mais recebeu solicitações de refúgio (63% do total) (CONARE, 2019).

Um outro esforço para entender o perfil socioeconômico da população refugiada no Brasil se deu no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Lima et al (2017) analisaram 4.150 processos deferidos de reconhecimento da condição do refúgio (de acordo com informações do CONARE) entre 1998 e 2014, totalizando 168 processos via reassentamento, e 3.982 via elegibilidade (Brasil como primeiro país de refúgio). A maior parte dos refugiados eram homens (cerca de 70% na média), porém havia um aumento de mulheres no final do período analisado, cerca de 37,1% das refugiadas do sexo feminino e 27,8% dos refugiados do sexo masculino se declaravam casados ou em união estável (sendo que esse número atingia 40% nos casos dos congoleses) e a grande maioria chegava por São Paulo.

O estudo concluiu que a maior parte dos refugiados é reconhecida por grave e generalizada violação de direitos humanos; que 71,6% deles possuem algum membro familiar que ficou no país de origem e que 70% entraram no Brasil por via aérea com visto. Destaca que os refugiados congoleses (segundo maior grupo de refugiados por elegibilidade no país) são o grupo que mais veio por outros meios – 33% deles vieram por vias marítimas. São Paulo aparece como a cidade de solicitação de refúgio de 30,9% e de residência de 27,8% dos refugiados por elegibilidade (LIMA et al, 2017). Apesar de refugiados por elegibilidade e por reassentamento estarem separados nessa pesquisa, ambos podem solicitar reunião familiar.

Um estudo divulgado pelo ACNUR e pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), em 2019, traz informações importantes sobre a população que nos auxiliam a entender a necessidade de reunião familiar. Entre 13 de junho de 2018 e 20 de fevereiro de 2019, foram realizadas 487 entrevistas com refugiados residentes nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Santa Catarina, Minas Gerais e Amazonas que correspondem a 94% da população refugiada no Brasil (ACNUR; CSVM, 2019).

Dos entrevistados, 55,32% vieram da Síria ou da República Democrática do Congo e 83,16% chegaram depois de 2010. Dentre eles, 46,3% são casados ou em união estável. Isso pode mostrar uma necessidade latente de reunião familiar para cônjuges ou companheiros. Sobre escolaridade, 34,4% deles concluíram o ensino superior, com 15 também concluindo a pós-graduação, o que mostra que a população refugiada possui um nível de escolaridade maior do que a população brasileira. Apesar disso, 79,5% dos refugiados possuem renda inferior a R\$3000,00 reais por mês e menos de 4% (apenas 15 pessoas) têm renda domiciliar maior do que R\$5000,00; 57,5% dos refugiados estão trabalhando, porém 25,2% estão fora do mercado de trabalho (sendo 19,5% desempregados). Dentre os temas relacionados com a dificuldade para encontrar trabalho, além de barreiras mais citadas, como acesso ao mercado de trabalho, idioma e ser estrangeiro, 18 pessoas mencionaram não ter com quem deixar os filhos (ACNUR; CSVM, 2019). Esses dados apresentam dois temas interessantes para a discussão sobre reunião familiar. A primeira é que o baixo ganho dos refugiados faz com que eles possam vir a depender economicamente de parentes que ficaram no exterior e revela a dificuldade de conseguirem arcar com a reunião familiar, dado que os refugiados são os responsáveis por lidar com os custos de passagem, visto e todo tipo de documento envolvido no processo. A segunda é que a reunião familiar poderia auxiliar os refugiados que não têm com quem deixar os filhos para que retornassem para o mercado de trabalho.

Outro ponto inovador do relatório diz respeito às relações familiares dos entrevistados. Dentre eles, 461 refugiados afirmaram manter contato com familiares e amigos nos países de origem, sendo 457 pessoas que mantêm relacionamento com parentes; 243 refugiados (ou 49,9% dos entrevistados) mantêm relações financeiras com a família (seja recebendo e/ou enviando remessas). Isso mostra que há um "alto grau de dependência mútua e forte ligação com o país de origem" (ACNUR; CSVM, 2019, p. 11). O relatório traz um aspecto importante desse tema das remessas que estava até então ausente nas pesquisas sobre refugiados no país sobre a direção do envio das remessas e o valor, ao afirmar que

Analizando agora a direção dessa dependência, temos um percentual maior daqueles que enviam recursos (69,55% do total de 243) em relação àqueles que apenas recebem (24,3%). Embora o valor mensal enviado seja inferior a R\$ 500,00 para a maioria das situações (123 casos), os parentes são a imensa maioria aqui (184 casos ou 94%) e os recursos enviados têm como destino gastos básicos de consumo dos familiares (146 dos 184 casos de famílias que recebem recursos). Finalmente, apenas pouco mais de 8% dos casos enviam mais do R\$ 1.000,00 mensais (ACNUR, CSVM, 2019, p. 11).

Assim, o relatório conclui que "as dificuldades cotidianas do refugiado no Brasil estão relacionadas às situações, [...], daqueles que não migraram. [Ou seja], a sobrevivência dos que

não migraram impacta negativamente a qualidade de vida dos refugiados migrantes instalados no Brasil” (ACNUR; CSVN, 2019, p. 11). Isso se traduz na resposta afirmativa de 265 dos 469 refugiados para a pergunta se gostariam de trazer suas famílias para o Brasil (192 refugiados afirmaram que já tinham migrado com suas famílias). Essa pergunta mostra como o tema de reunião familiar continua a ser saliente para a população refugiada no Brasil, o que é uma das principais conclusões do relatório sobre políticas públicas que devem ser postas em ação. A frase que fecha o documento é “Manter a família unida após deixar o país de origem contribui com o equilíbrio emocional das pessoas refugiadas e colabora com sua integração em uma nova sociedade” (ACNUR; CSVN, 2019, p. 17).

Durante a pesquisa de campo, o CONARE me forneceu um banco de dados com informações sobre beneficiários de reunião familiar até outubro de 2018⁴². Esses dados permitem identificar algumas informações sobre o perfil de beneficiários de visto de reunião familiar e, uma vez que o familiar esteja em território brasileiro, de extensão dos efeitos da condição de refugiado. O Gráfico 2 mostra que a maior parte dos beneficiários tanto de visto⁴³ de reunião familiar quanto da extensão⁴⁴ compõe-se de congolese da República Democrática do Congo (58,24% e 38,95%, respectivamente), seguido por sírios (14,44% e 24,05%, respectivamente) e por paquistaneses (6,85% e 5,62%, respectivamente).

Alguns grupos, como colombianos e angolanos não solicitam visto de reunião familiar, porém solicitam a extensão dos efeitos da condição. Sírios pedem menos vistos de reunião familiar porque eles podem solicitar o visto humanitário criado pelo CONARE para pessoas afetadas pela guerra na Síria por meio da Resolução Normativa 17, de 20/09/2013 e renovado até 2019 em resoluções subsequentes do Comitê. Também colombianos não precisam de visto para entrar no país e, conforme lembram Lima et al (2017), desde 2012, há menos solicitações de refúgio de colombianos, o que pode ser decorrente das negociações de paz no país e também

⁴² Eu reconheço que haja um problema de confiabilidade dos dados sobre refúgio no Brasil, evidenciada até por membros e funcionários do CONARE. Contudo, optei por utilizar os dados do CONARE, ainda que eles apresentem algumas limitações porque o CONARE é o órgão responsável pela temática de refúgio no Brasil, porque essas são estatísticas oficiais e porque é com base nesses dados que o governo constrói políticas públicas para refugiados. Em entrevista com representante do CONARE sobre o tema de dados, foi informado que: “Em 2016, não era muito bem catalogado. Aí eu comecei a catalogar em 2017, já [os pedidos de] 2016. [...]. O que aconteceu é que o nosso sistema foi mudado nesse período, então dados se perderam para poder metrificar. Mas isso ficou em outra unidade e é mais difícil buscar esse dado.”

⁴³ O banco traz informações de 831 indivíduos para quem foi solicitado um visto de reunião familiar via o sistema existente na Resolução Normativa 16/2013 entre 2015 e junho de 2018. As informações presentes nessa base de dados são: nacionalidade do beneficiário do visto, data de nascimento, idade, sexo, relação de parentesco com o refugiado, local em que o visto deveria ser emitido, data da solicitação do visto junto ao CONARE. Não há informações sobre se o visto foi emitido e quando.

⁴⁴ O banco de dados traz informações de 765 indivíduos reconhecidos por extensão da condição do refúgio entre 2010 e setembro de 2018 incluindo idade, sexo, nacionalidade, relação de parentesco com o refugiado, data em que iniciou o processo, data da decisão do processo e resultado (deferimento ou indeferimento).

da entrada da Colômbia no Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul, Bolívia e Chile, de 2002. Também familiares de refugiados colombianos que já estejam no país podem se beneficiar do Acordo da Residência para conseguirem residência permanente no Brasil, o que diminuiria a necessidade de colombianos solicitarem a extensão dos efeitos da condição de refúgio por reunião familiar. Essas mesmas possibilidades não estão disponíveis para outros grupos nacionais, como os congoleses e os paquistaneses.

Gráfico 2 – Comparação entre vistos de reunião familiar e extensão da condição

Fonte: Elaboração própria com dados do CONARE. No caso de visto, o número total foi 831 indivíduos que solicitaram vistos⁴⁵ entre 2015 e junho de 2018. No caso de extensão, o número total foi de 765 indivíduos que solicitaram a extensão dos efeitos⁴⁶ entre 2010 e setembro de 2018.

Também é interessante observar que os vistos de reunião familiar são mais solicitados para irmãos, seguidos de filhos. Enquanto a extensão é mais solicitada para filhos, seguidos por cônjuges e irmãos, conforme pode ser observado nos gráficos 3 e 4. O Gráfico 3 mostra que a maior parte dos beneficiários de visto de reunião familiar foram irmãos, seguidos por filhos e cônjuges. Essa realidade é observada no grupo dos congoleses, paquistaneses, palestinos,

⁴⁵ Foram solicitados vistos de reunião familiar para pessoas de 24 nacionalidades dos continentes africano e asiático: Afeganistão, Bangladesh, Camarões, Costa Do Marfim, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Iraque, Líbano, Mali, Nepal, Nigéria, Palestina, Paquistão, República Centro Africana, República Democrática do Congo (RDC), República do Congo, Senegal, Síria, Sudão, Togo, Zâmbia.

⁴⁶ A extensão dos efeitos da condição de refúgio foi solicitada para pessoas de 35 nacionalidades, vindas de três continentes: América, África e Ásia entre 2010 e 2018. Foram reconhecidas pessoas do Afeganistão, Angola, Arábia Saudita, Bolívia, Camarões, Colômbia, Costa do Marfim, Cuba, Egito, El Salvador, Equador, Etiópia, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Haiti, Índia, Irã, Iraque, Líbano, Mali, Nepal, Nigéria, Palestina, Paquistão, RDC, República do Congo, República Dominicana, Senegal, Serra Leoa, Síria, Sudão, Sri Lanka Togo, e Venezuela.

afegãos e guineenses. No caso dos sírios, os beneficiários de visto de reunião familiar são em primeiro lugar filhos, seguidos por pais e cônjuges. O grupo das outras nacionalidades tem como beneficiários maiores de reunião familiar filhos, cônjuges e irmãos. Esse dado indica a importância dos irmãos para os refugiados, o que pode revelar tanto uma estratégia de trazer os irmãos para auxílio econômico ou em busca de proteção, quanto a relevância dos irmãos para a concepção de família dos refugiados no Brasil. A categoria outros parentes engloba sobrinhos, netos, enteados, primos, cunhados, noras, tios, madrasta e sogra.

Gráfico 3 – Relações de parentesco dos vistos de reunião familiar (2015-2018)

Fonte: Elaboração própria com dados fornecidos pelo CONARE. N= 831 indivíduos. O gráfico mostra no eixo Y a porcentagem do total de cada categoria de parentesco em relação ao total da nacionalidade. Por exemplo, se pegarmos a categoria irmãos no grupo de RDC, ela representa quase 60% do total de vistos cujos beneficiários eram de nacionalidade congoleza. Os valores no alto de cada barra representam o número absoluto de cada categoria de parentesco por nacionalidade.

Diferentemente do visto de reunião familiar, que era mais solicitado para irmãos, a extensão dos efeitos da condição foi mais solicitada para filhos, seguidos de cônjuges e irmãos. Interessante observar que, depois de filhos e cônjuges, tanto os nacionais sírios como os colombianos solicitam mais extensão para os pais do que para os irmãos e que os nacionais do Afeganistão e da Guiné são majoritariamente irmãos de refugiados no Brasil e não filhos. Na categoria outros (familiares), há cunhados, netos, sobrinhos, primos, tios, noras e padrasto.

Gráfico 4 – Relações de parentesco da extensão do refúgio por reunião familiar (2010-2018)

Fonte: Elaboração própria com dados do CONARE. N=765 indivíduos. O número no alto de cada coluna corresponde ao número de casos dentro da categoria. Os valores no alto de cada barra representam o número absoluto de cada categoria de parentesco por nacionalidade.

Outras informações interessantes são que 48,43% dos beneficiários de visto de reunião familiar são do sexo feminino e 51,57%, do sexo masculino. No caso dos beneficiários de extensão, são 56,81% do sexo feminino e 43,19%, do sexo masculino. A idade média dos beneficiários de visto é 24,45 anos (variando entre 0 e 80 anos) e a idade média dos beneficiários da extensão é 22,76 anos (variando entre 0 e 86 anos). Tanto no caso de visto quanto de extensão, o grupo dos adultos (pessoas entre 18 e 59 anos) é a maioria (70,17% e 55,29%, respectivamente), seguido pelo grupo de crianças (menores de 18 anos) (27,29% e 40%, respectivamente) e idosos (maiores de 60 anos) (2,54% e 4,71%).

2.3. A consolidação do direito à reunião familiar de refugiados no Brasil: uma análise das normativas pertinentes.

Atualmente, a política brasileira para refugiados é composta pelas seguintes normativas: a Lei 9474/1997, o Regimento Interno do CONARE (1998), as resoluções normativas do CONARE (que possuem caráter mandatório de acordo com o disposto no Regimento Interno), a lei das Migrações e normas que a delimitam⁴⁷. A Figura 1 mostra uma linha do tempo com as normativas sobre a reunião familiar de refugiados no país que serão analisadas nesse capítulo.

⁴⁷ No site do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, há uma compilação da legislação pertinente sobre o tema do refúgio. Essa pode ser encontrada em: Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Refúgio, Legislação. 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

Figura 1 – Linha do Tempo da Política Brasileira de Reunião Familiar

Fonte: Elaboração própria

A política de reunião familiar faz parte da política brasileira para refugiados. Essa foi consolidada ao longo do tempo como uma resposta à demanda dos refugiados e necessidades do CONARE. Assim, a metodologia utilizada nessa fase da pesquisa foi a análise de conteúdo de texto de documentos que formam a política de reunião familiar para refugiados. Os documentos analisados foram a Lei 9474/1997, as resoluções do CONARE sobre o tema de reunião familiar (principalmente as Resoluções Normativas nº 04/1998, nº 16/2013 e nº 27/2018), os formulários que os refugiados devem preencher para iniciar o procedimento, a Lei de Migração (2017) e suas regulamentações. Esses documentos trazem informações importantes para entender como o Brasil classifica família no caso de reunião familiar e como o procedimento de reunião familiar foi se consolidando na normativa brasileira. Esse esforço já permite, pelo menos no plano normativo, reconhecer algumas boas práticas e desafios envolvendo reunião familiar para refugiados que estão presentes no âmbito da lei.

O CONARE (2018a) define reunião familiar como o “instituto que permite ao refugiado trazer sua família ao Brasil para que com ele viva em unidade familiar” (p. 4). Porém, a expressão reunião familiar não está escrita na Lei do Refúgio, nem a menção expressa da reunião familiar como um direito dos refugiados no Brasil. 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”. Contudo, para Moreira (2010) e Lima et al (2017), seria possível dizer que o direito à reunião familiar foi uma inovação da lei 9474/1997 que poderia ser observada no artigo 2º.

Abrão (2013) reconhece que “a Lei 9.474/97 é expressa em prever a reunião familiar” (p. 135) como forma de garantir soluções duradouras para os refugiados no país. O autor continua: “Portanto, a reunião familiar é um direito outorgado pelo Estado brasileiro ao refugiado, com fundamento na proteção à família e no bem-estar do protegido. Não se trata de reconhecimento de refúgio ao familiar” (ABRÃO, 2013, p. 137). Assim, os familiares não precisam mostrar

para o Estado brasileiro que eles também sofriam um determinado temor de perseguição. O Estado brasileiro deve apenas entender que o familiar se classifica nas definições de família utilizada pelo Estado. Sobre esse tema, é possível perceber que, já naquele momento, o Brasil resolveu adotar um conceito de família mais amplo como recomendado pelo ACNUR, indo além da família nuclear. Contudo, Leite (2014) reconhece que a Lei 9474/1997 deixa uma lacuna sobre como aplicar a extensão da condição dos efeitos de refugiado que vem sendo preenchida por meio das resoluções normativas do CONARE. De fato, não há nenhuma menção sobre o procedimento a ser seguido para que o refugiado consiga a reunião familiar.

A primeira tentativa de regulamentar a extensão dos efeitos da condição do refúgio aconteceu com a resolução normativa nº 4 do CONARE, de 01 de dezembro de 1998, que versa sobre “Extensão da condição de refugiado a título de reunião familiar”. De acordo com Abrão (2013), o CONARE é a autoridade responsável por autorizar a reunião familiar. A Resolução adota um formulário para a solicitação da reunião familiar e afirma que “As situações não previstas nesta Resolução poderão ser objeto de apreciação pelo CONARE” (artigo 3). Essa resolução também traz uma primeira tentativa de classificar dependentes como

I – o cônjuge; II – filhos (as) solteiros (as), menores de 21 anos, naturais ou adotivos, ou maiores quando não puderem prover o próprio sustento; III – ascendentes; e IV – irmãos, netos, bisnetos ou sobrinhos, se órfãos, solteiros e menores de 21 anos, ou de qualquer idade quando não puderem prover o próprio sustento (artigo 2º)

É interessante observar que essa definição de família é mais restrita do que aquela disposta na lei. Ainda que não se restrinja apenas à família nuclear, exclui filhos maiores de 21 anos que sejam capazes de garantir seu sustento e tios, sogros, cunhados e primos, mesmo que eles dependam economicamente do refugiado. Além disso, reconhece que um médico será o responsável por declarar essa condição de dependência “§ 2º A avaliação da situação a que se refere os incisos II e IV deste artigo atenderá a critérios de ordem física e mental e deverá ser declarada por médico.” Essa resolução também não faz qualquer menção sobre o procedimento para a solicitação de visto como uma forma de garantir que os membros do grupo familiar estejam no território nacional.

De acordo com Leão (2007), durante os quase 15 anos em que essa resolução nº 04 delimitou o tema da reunião familiar de refugiados no país, o CONARE não exigiu a declaração médica nos casos analisados e também concedeu reunião familiar para um filho de uma refugiada da República Democrática do Congo que já tinha 22 anos por entender que a busca pela reunião familiar começou quando o filho ainda era menor de 21 anos. No período analisado, Leão (2007, p. 44) recorda que o CONARE reconheceu que “se um indivíduo [é]

pertencente a um grupo de risco, toda sua família se vê afetada pelo contexto e o fundado temor de perseguição se generaliza em todo o núcleo familiar”. Na opinião de Leão (2007, p. 51) que foi coordenador-geral do CONARE, “O instituto da reunião familiar tem, sobretudo, objetivo humanitário, colaborando sensivelmente para a integração local”.

A adoção da Resolução Normativa nº 16, de 20 de setembro de 2013 (publicada na DOU em 24 de setembro de 2013), que revogou a Resolução Normativa nº 4, deve ser compreendida no contexto do aumento do número de refugiados e solicitantes de refúgio no país, ou seja, mais pessoas passaram a solicitar reunião familiar, o que demandava que o mecanismo para realizar o pedido estivesse claro para as diferentes burocracias envolvidas. Podemos observar que, entre 1998 e 2006, Leão (2007) afirma que foram deferidos 105 casos de reunião familiar. Nos anos de 2016 e de 2017, o CONARE deferiu 86 e 156 casos de reunião familiar, respectivamente (CONARE, 2017a; 2018a).

A Resolução 16/2013 (que “Estabelece procedimentos e Termo de Solicitação para pedidos de reunião familiar”) é o ponto central da consolidação da política de reunião familiar para refugiados no Brasil. Em primeiro lugar, ela acaba com as limitações de definição de família e dependentes existentes na Resolução 04/1998:

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.

Essa é ampla para abarcar esposos e companheiros de união estável, filhos naturais ou adotivos, netos, bisnetos e ascendentes, tais como avós, bisavós e trisavós, além dos demais familiares que dependam economicamente do refugiado. Ela se contrapõe à maior parte das legislações de países da Europa e da América do Norte, que adotam uma definição de família focada na família nuclear, que é composta por cônjuges ou parceiros de união estável (incluindo casais do mesmo sexo em alguns casos) e filhos menores de idade (ainda que essa maioria varie conforme o país).

A segunda inovação da Resolução nº 16 do CONARE é a criação de um procedimento para a emissão de vistos por meio da qual o Ministério da Justiça (MJ) solicitará ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) 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, permitindo que os familiares cheguem ao território nacional. Isso

porque, para que o Estado possa oferecer a proteção do refúgio, é necessário que o solicitante esteja em seu território nacional e, muitas vezes, políticas migratórias restritivas e exigências exacerbadas para a concessão de vistos impossibilitam que o refugiado possa sair do local onde está sofrendo perseguição ou grave e generalizada violação de direitos humanos para pedir o refúgio. Quando o Brasil facilita a emissão desse visto, 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.

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 como refugiado por meio do CONARE e encaminhar para o Comitê o formulário preenchido e assinado (que está anexo a essa resolução), o passaporte válido do familiar para quem ele está solicitando o visto, documentos que comprovem o vínculo familiar (conforme formulário no Anexo A) 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. Na lei, não há menção de quais documentos deverão ser mostrados pelo refugiado para comprovar o vínculo familiar e a dependência econômica.

Recorda-se que, tanto a lei 9474/1997, quanto a resolução nº 16 do CONARE, não preveem necessidade de comprovação de dependência econômica em caso de cônjuges, ascendentes (pais, avós) e descendentes (filhos, netos), independentemente de suas idades ou estado civil (ou seja, há uma ideia de dependência econômica presumida). Isso também é um avanço em comparação com países que impedem que filhos maiores de determinada idade ou casados sejam reunidos por procedimentos de reunião familiar.

Como ilustra a Figura 2, o refugiado inicia o processo apresentando os documentos ao CONARE. Esses documentos são analisados pela Coordenação-Geral do Comitê que encaminha o pedido para o Ministério das Relações Exteriores e esse encaminha para o posto consular (embaixada ou consulado) onde os familiares solicitarão o visto. No posto consular, os familiares terão que pagar o visto, sem a necessidade de 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 dos efeitos da 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 analisará o pedido de extensão dos efeitos da condição do refúgio por reunião familiar em uma de suas reuniões plenárias, sem a necessidade de o membro da família

demonstrar que possui um fundado temor de perseguição e sem necessidade de passar por uma nova entrevista de elegibilidade.

Figura 2 – Representação gráfica do procedimento de Reunião Familiar no Brasil de acordo com a RN 16/2013

Gráfico 5 – Tempo médio da decisão sobre extensão (2010-2019)

Fonte: Elaboração própria com dados do CONARE. Foram utilizados os dados da base de dados fornecida pelo CONARE entre 2010 e 2017. Para os dados de 2018 e junho de 2019, foram utilizados os dados da base de dados do CONARE disponível online sobre todos os casos analisados. O primeiro gráfico mostra o aumento absoluto do tempo médio da decisão dos pedidos de extensão dos efeitos da condição. O segundo gráfico indica a taxa de crescimento do tempo médio da decisão dos pedidos de extensão.

Em teoria, uma vez que o familiar esteja em território nacional, a análise do processo de extensão dos efeitos da condição deveria ser rápida, acontecendo na próxima plenária do

CONARE⁴⁸. Contudo, esse processo nem sempre é tão célere. Entre 2010 e 2019, o tempo médio de análise para o CONARE considerar um pedido de extensão dos efeitos da condição foi de 217 dias (aproximadamente 7 meses), com esse tempo variando de 0 (pedidos que foram analisados no mesmo ano) até 7 anos. Para casos que foram indeferidos⁴⁹, o tempo médio foi de 313 dias (mais de 10 meses). O tempo médio de análise tem aumentado ao longo dos anos variando de 183 dias em 2011 para 477 dias em 2019, como pode ser observado no Gráfico 5.

Leite (2014) reconhece que a Resolução 16/2013 não torna mandatório que uma pessoa solicite refúgio após chegar ao Brasil e não apresenta um tempo limite para que esse processo de solicitação da extensão dos efeitos (ou de um novo processo de refúgio) seja feito após a entrada do familiar no país. As limitações da Resolução 16 são a falta de uma definição do que seria dependência econômica e como comprová-la, a ausência de prazos para a análise do caso e a ausência de possibilidade de apelação ou recurso em caso de indeferimento do pedido de extensão da condição do refúgio ou de visto de reunião familiar.

A Lei 9.474/97 não determina prazos para as decisões do governo no tema do refúgio, como presente em outras legislações nacionais (SOARES, 2012a). Também a Resolução nº 16 não garante 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, em que o tempo médio de espera para que o pedido de refúgio seja analisado pelo CONARE é de pelo menos 2 anos, segundo informações do próprio Comitê (FRANCO, 2018), é provável que os refugiados fiquem anos longe de seus familiares, considerando que apenas refugiados já reconhecidos pelo CONARE podem pedir facilitação de visto para reunião familiar. 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.

De acordo com o CONARE, o tempo médio de espera para a emissão de um visto de reunião familiar é de quatro meses, mas pode ser maior a depender de falta de documentos, baixa resolução da documentação ou outros trâmites burocráticos do MRE (SOUZA, 2018; LIMA et al, 2017). Também não está claro o número de refugiados que aguardam o visto de

⁴⁸ Conforme narrado por entrevistado da Coordenação-Geral do CONARE: “Essa pessoa foi na Polícia pedir a extensão, aí esse pedido vai chegar aqui. Esse pedido chega no mesmo dia ou, no máximo, uma semana depois, então é o tempo de agendar para a próxima plenária. Então podem ser 20 dias ou 50 dias. Isso depende da janela da plenária.”

⁴⁹ Entre 2010 e setembro de 2018, foram analisados 765 casos pela plenária do CONARE, dos quais 758 foram deferidos (99,08%) e 7 foram indeferidos (0,92%). Dos casos indeferidos, 3 foram no ano de 2015 e 4 no ano de 2018. Não há informações no banco de dados sobre o motivo do indeferimento.

reunião familiar. De acordo com reportagem de Souza (2018), em abril de 2018, 280 pedidos de vistos "aguardavam expedição", sem previsão para serem emitidos segundo o CONARE.

A Resolução 16 apresenta um Formulário de Solicitação de Visto de Reunião Familiar, disponível para download no site do Ministério da Justiça⁵⁰, que deixa claro que ele visa à concessão de visto para a entrada em território brasileiro com base em reunião familiar e fornece contatos de organizações que podem auxiliar o refugiado a preencher o documento. Ademais, recai sobre o refugiado comprovar as relações familiares e de dependência econômica. Por fim, afirma que

Caso os documentos apresentados não sejam suficientes para demonstração do vínculo familiar e/ou dependência econômica, um representante do CONARE poderá solicitar a realização de entrevista com a pessoa refugiada, e em casos excepcionais também com membros do grupo familiar/dependente. (MJ, s.d., p. 1).

O formulário também traz uma lista de documentos que podem ser apresentados para comprovar o vínculo familiar e a dependência econômica, além de condições que poderiam acelerar o pedido de reunião familiar, conforme pode ser visto no Anexo A. No formulário anexo 1 à Resolução 16 para o pedido de reunião familiar quando o familiar já se encontra no Brasil (disponível no site do Ministério da Justiça) também não há uma especificação da lista dos documentos que devem ser apresentados⁵¹. Isso pode ser decorrente do fato de o CONARE entender que a maior parte dos refugiados pediria visto de reunião familiar, assim, quando a família chegasse ao Brasil, eles já teriam apresentado os documentos listados no formulário para o pedido de visto. A necessidade de apresentar os documentos duas vezes durante o processo revela um excesso de burocracia na atuação do CONARE. Isso faz com que refugiados tenham que contar com a ajuda de terceiros para preencher os formulários, tanto na hora de pedir o visto quanto de apresentar o pedido de reunião familiar à Polícia Federal. Em casos em que o CONARE solicitou a emissão do pedido de visto de reunião familiar, o procedimento de reunião familiar no Brasil poderia ser simplificado, dado que o CONARE já reconheceu que os laços familiares e dependência econômica se mostraram válidos de acordo com o disposto nas normativas brasileiras.

Esse formulário (disponível no Anexo A) é interessante por deixar claro quais documentos o governo brasileiro reconhecerá como válidos e necessários durante o processo

⁵⁰ Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/anexos/copy_of_AnexoIModeloFormularioReuniaoFamiliar.pdf>. Acesso em: 25 out. 2018.

⁵¹ O formulário de solicitação de reunião familiar pode ser encontrado em <<http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/anexos/formulario-de-solicitacao-de-reuniao-familiar.pdf/view>>, Acesso em: 08 mai. 2018.

de visto e extensão da condição de refugiado. Nem a normativa, nem os formulários mencionam qualquer questão sobre a necessidade de tradução dos documentos. A parte positiva é que não há necessidade de tradução juramentada, o que poderia dificultar e encarecer o processo de reunião familiar. A parte negativa é que depende da discricionariedade do burocrata que está analisando os documentos, principalmente em casos de línguas mais distantes do português, como o árabe. Fica patente o caráter documental do processo, porém há alguns espaços para aceitar documentos mais amplos, como fotos, dentro da categoria de Evidências de coabitação e outros. Sobre o tema de dependência econômica, o formulário transparece que o refugiado deve demonstrar que possui responsabilidade econômica com a pessoa que ele gostaria de trazer para o Brasil. Não há espaço para reconhecer o contrário, ou seja, a possibilidade de que o refugiado esteja passando necessidade econômica no Brasil e queira trazer um familiar para que ambos possam arcar com o sustento.

Também a lista dos documentos reflete a realidade da sociedade brasileira com documentos presentes no sistema legal nacional, como a declaração de imposto de renda. Sobre os registros de remessa financeira, não fica claro se o refugiado tem que comprovar que envia remessas financeiras mensalmente ou quantos meses são necessários. Também há uma pequena brecha dentro da questão de dependência econômica nas categorias de Evidências de coabitação e outros. Deve-se recordar que situações que motivam deslocamentos forçados, como guerras e perseguições, podem levar à perda de documentos, seja por meio da destruição de arquivos ou porque as pessoas não conseguiram fugir com essa documentação em mãos. Dessa forma, seria necessário considerar de maneira mais abrangente a questão do refúgio. Isso está reconhecido na Resolução 16, que afirma 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 admitir definições culturais de família, além de flexibilizar a exigência documental. Isso vai ao encontro do artigo 43 da lei 9474/1997, 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”. Resta a questão se o CONARE de fato aplica o artigo 43 e como o faz em casos de pedidos de reunião familiar.

Deve-se pensar que a flexibilização documental do artigo 43 é aplicável, principalmente, considerando que o maior grupo refugiado no país são os sírios, que passam por um conflito armado interno que já dura mais de 7 anos. Exigências rígidas 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. Corroborar para isso o fato de que os membros do CONARE incluindo sua coordenação e presidência são indicações políticas (SOARES, 2012b).

Outra preocupação é decorrente, também, do envio de remessas que podem levar a uma “indústria de documentos”, ou seja, refugiados enviando dinheiro para familiares para conseguirem cumprir o requisito de dependência econômica na ausência de outros documentos. Nem na legislação, nem nos formulários há qualquer menção à dependência afetiva como condição para justificar a reunião familiar. Também não há reconhecimento expresso nas normativas da importância da reunião familiar para a integração local de refugiados no país.

Uma boa prática trazida no formulário de pedido de visto é a possibilidade de o refugiado demandar prioridade na tramitação de seu pedido em casos envolvendo crianças (menores de 18 anos), idosos (maiores de 60 anos), pessoas portadoras de deficiência física ou mental ou patologia grave e possibilidade de colocar outros casos. Há a necessidade de apresentar prova material que sustente o pedido de priorização. De qualquer forma, o Brasil, de acordo com esse formulário (ver Anexo A), desenvolveu um sistema (pelo menos formal) de “acelerar” casos em que haja pessoas percebidas como vulneráveis. Isso vai ao encontro do artigo 10 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989), que afirma que a reunião familiar deve acontecer de maneira positiva, humanitária e rápida. Por fim, o formulário abre espaço para que a reunião familiar seja reconhecida como uma maneira de oferecer proteção para familiares que se encontrem em situação de risco ou perseguição no país de origem.

É importante ressaltar que, em casos de perseguição individualizada, como enfrentada por vários refugiados no país, quando a pessoa perseguida consegue sair do local onde sofria perseguição, sua família pode passar a sofrer 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 pode ser entendido como uma forma de garantir proteção para pessoas que sofrem perseguição diretamente ou de maneira adjacente e de removê-las de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. O mecanismo facilitado de reunião familiar é uma importante ferramenta para garantir a proteção integral do refugiado que já se encontra em território nacional e da família que ficou, especialmente daqueles membros familiares que sofrem perseguição individualizada.

Não fica claro se essa situação será considerada como uma maneira de priorização do pedido. De qualquer forma, a existência dessa possibilidade de apresentar outras informações relevantes pode significar que o CONARE está reconhecendo a reunião familiar como uma

maneira de garantir proteção. Resta entender, agora, como ocorre essa priorização e o uso da informação sobre familiares em situações de risco ou perseguição por parte do CONARE. As entrevistas semiestruturadas com organizações da sociedade civil, autoridades do governo e especialistas no Capítulo 5 ajudam a elucidar essa questão.

Outra boa prática brasileira, no caso da reunião familiar, é que o processo ocorre inteiramente na esfera administrativa, não sendo necessário que o refugiado tenha um advogado para representá-lo. Organizações da sociedade civil listadas no próprio formulário, como a Caritas Arquidiocesana de São Paulo, IMDH e Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, tendem a auxiliar esse processo e, caso o refugiado deseje, também pode contar com o apoio da Defensoria Pública da União. Se por um lado isso é positivo, por outro, não há orientações sobre como o refugiado pode ter informações sobre o seu pedido de reunião familiar. Isso faz com que muitos refugiados dependam das organizações da sociedade civil para entender o que está ocorrendo, após terem enviado o formulário e a documentação.

Ainda que não trate especificamente da questão do pedido de reunião familiar para membros que estejam fora do país, a Resolução nº 24, de 28 de Julho de 2017 (que dispõe sobre formulários para questões procedimentais envolvendo vários processos do refúgio, incluindo extensão da condição de refugiado) adota o Formulário de Identificação de Familiares para Extensão dos Efeitos da Condição de Refugiado. Esse formulário traz duas inovações na política de reunião familiar: “Aquela/aquele para a/o qual foram estendidos os efeitos da condição de um refugiado não poderá, posteriormente, solicitar reunião familiar em benefício de terceiro” ponto 12 (g); e que esse formulário não trata de reunião familiar que continua a ser disciplinada pela resolução nº 16, ou seja, há uma separação do tema da reunião familiar com o de extensão do estatuto. Essa divisão não estava clara anteriormente. Dessa forma, se algum membro da família do refugiado que obteve o status por reunião familiar desejar posteriormente solicitar reunião familiar, essa pessoa teria que apresentar uma nova solicitação de refúgio individual. Interessante observar que não existe qualquer limitação como essa no texto da lei, de modo que qualquer pessoa com o status de refugiado poderia, em tese, solicitar reunião familiar. Também não fica claro, no texto da Resolução 24, se essa medida também será aplicada a pessoas que, antes dessa resolução, foram reconhecidas por meio de reunião familiar. Porém, considerando o princípio de não-discriminação, tende-se a interpretar que isso também seria aplicável para essa população.

Em 30 de outubro de 2018, o CONARE adotou a Resolução Normativa nº 27, que revogou a Resolução Normativa nº 16. Para compreender o que motivou a adoção da Resolução Normativa nº 27, em 30 de outubro de 2018, que modificou completamente a lógica do processo

de reunião familiar no Brasil, é necessário entender como ela dialoga com a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, e os demais documentos que a regulamentam, o que será explicado na próxima subseção.

2.3.1 A Lei de Migração e a Resolução Normativa nº 27, de 30/10/2018

Em 24 de maio de 2017, o governo adotou a Lei nº 13.445. Conhecida como Lei de Migração, apresenta dispositivos específicos sobre reunião familiar para imigrantes residentes permanentes no Brasil. Sua regulamentação modificou radicalmente o entendimento de reunião familiar para refugiados. Dois aspectos importantes presentes no documento são: o reconhecimento da reunião familiar como um direito para todos os imigrantes residentes permanentes no Brasil (incluindo refugiados e apátridas) e a adoção da reunião familiar como um princípio da política migratória brasileira. Seu artigo 3 afirma que “A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: [...] VIII - garantia do *direito à reunião familiar*; [...] IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares (grifo nosso)”. Assim, pode-se inferir que o Brasil interpretaria os direitos à família e à vida familiar presentes nos documentos internacionais de direitos humanos dos quais faz parte como garantindo um direito intrínseco à reunião familiar de imigrantes, direito esse expresso na legislação nacional vigente sobre imigrações. O entendimento do que o Brasil considera por família está presente no artigo 4, também uma definição de família ampliada:

Art. 4o Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados: [...] III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;

Nota-se que não há uma definição na lei do que seriam familiares e dependentes e nem o tipo de dependência. Porém, os demais dispositivos da lei, assim como os decretos que o regulamentam, chamam atenção para o tema da dependência econômica. Ademais, o presidente Michel Temer vetou o parágrafo único da seção V sobre Reunião Familiar da Lei de Migração. Esse, de acordo com o Projeto de Lei 2516/2015, afirmava que “A concessão de visto ou de autorização de residência para fins de reunião familiar poderá ser estendida, por meio de ato fundamentado, a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade”. A possibilidade de “outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade” apresentava uma ideia de família demasiadamente abrangente para a política imigratória brasileira.

A concessão de visto temporário de reunião familiar é delimitada no artigo 14: “O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: [...] i) reunião familiar”. É com a Lei de Migração que o Brasil passa a ter a figura de um visto temporário de reunião familiar, o VITEM IX. A residência por reunião familiar está especificada no artigo 30: “A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses: [...] i) reunião familiar”.

A seção V da Lei de Migração (2017) trata só sobre reunião familiar:

Art. 37. O visto ou a autorização de residência para fins de reunião familiar será concedido ao imigrante:

- I - cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma;
- II - filho de imigrante beneficiário de autorização de residência, ou que tenha filho brasileiro ou imigrante beneficiário de autorização de residência;
- III - ascendente, descendente até o segundo grau ou irmão de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; ou
- IV - que tenha brasileiro sob sua tutela ou guarda.

Essa definição de reunião familiar por um lado limita ascendentes e descendentes apenas até segundo grau, o que não ocorre na legislação do refúgio. Por outro lado, garante reunião familiar para irmão de brasileiro ou imigrante com autorização de residência (incluindo refugiados) sem a menção expressa de necessidade de provar dependência econômica. Dessa forma, em teoria, o processo de reunião familiar para irmãos na Lei de Migração (2017) seria mais fácil do que na Lei do Refúgio (1997). Contudo, a Lei de Migração (2017) não menciona a possibilidade de reunião familiar para outros familiares, como tios ou primos, que poderiam ser beneficiados pela Lei do Refúgio desde que comprovada dependência econômica com o refugiado que já se encontra no Brasil. A Lei também garante reunião familiar para imigrantes que tenham brasileiros sob sua tutela ou guarda. Esse ponto se refere a uma garantia de maior proteção para o cidadão brasileiro em questão. Por fim, o ponto I, sobre cônjuge ou companheiro sem discriminação, abre espaço para interpretações de possibilidade de reunião familiar para casais homoafetivos e reconhece tipos de relacionamentos que não são formalizados no casamento, ponto já presente na Lei do Refúgio.

Conforme afirma Oliveira (2017), ainda que seja reconhecida como positiva pela sociedade civil, a Lei de Migração (2017) abre espaço para interpretações mais ou menos restritivas a depender das normativas que a regulam. No caso, prevaleceu uma perspectiva conservadora nos documentos que regulamentaram a Lei de Migração (2017), como no Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017,

que institui a Lei de Migração (2017) e a Portaria Interministerial nº 12. A principal controvérsia do Decreto é aumentar o poder do MRE no tema de reunião familiar, o que pode ser visto no artigo 45:

§ 1º Ato do Ministro de Estado das Relações Exteriores poderá dispor sobre a necessidade de entrevista presencial e de apresentação de documentação adicional para comprovação, quando necessário, do vínculo familiar. § 2º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública e das Relações Exteriores estabelecerá outras hipóteses de parentesco para fins de concessão do visto de que trata o **caput**, além dos requisitos, dos prazos, das condições e dos procedimentos.

Porém, seu artigo 157 apresenta um avanço ao mencionar o interesse superior da criança: “§ 1º A avaliação da solicitação de autorização de residência com fundamento no disposto no **caput** e da possibilidade de retorno à convivência familiar deverá considerar o interesse superior da criança ou do adolescente na tomada de decisão”.

No dia 13 de junho de 2018⁵², foi publicada a Portaria Interministerial 12, do MJ e MRE, que regulamenta a concessão de visto temporário de reunião familiar e residência. Assim como na Lei de Migração (2017), a definição de família é restritiva em relação àquela presente na Lei do Refúgio, considerando apenas descendentes e ascendentes até segundo grau de parentesco, cônjuge ou companheiro, irmãos, filhos e enteados de qualquer idade, desde que comprovada a dependência econômica, sem possibilidade para que demais membros da família sejam contemplados⁵³. Outra limitação em relação à Lei de Refúgio é não aceitar casamento por procuração (art. 2º §4º). Essa situação era utilizada por refugiados que, por causa da perseguição, não conseguiram se casar com seus companheiros em seus países de origem. A Portaria também cristaliza o entendimento de que pessoas beneficiadas com o visto de reunião familiar não poderão solicitar reunião familiar, o que cria duas categorias de imigrantes: os que podem chamar familiares e aqueles que não podem fazê-lo (art. 2º §3º), o que feriria o princípio

⁵² Disponível em: <http://portal.imprensa nacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25601924/do1-2018-06-14-portaria-interministerial-n-12-de-13-de-junho-de-2018-25601731>. Acesso em: 03 set. 2019.

⁵³ A Portaria Interministerial nº 12 afirma que “Art. 2º O visto temporário para reunião familiar poderá ser concedido ao imigrante: I - cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma, nos termos do ordenamento jurídico brasileiro; II - filho de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; III - enteado de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência, desde que menor de dezoito anos de idade, ou até os vinte e quatro anos de idade, se comprovadamente estudante, ou de qualquer idade, se comprovada a dependência econômica em relação ao chamante; IV - que tenha filho brasileiro; V - que tenha filho imigrante beneficiário de autorização de residência; VI - ascendente até o segundo grau de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; VII - descendente até o segundo grau de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; VIII - irmão de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência, desde que menor de dezoito anos de idade, ou até os vinte e quatro anos de idade, se comprovadamente estudante, ou de qualquer idade, se comprovada a dependência econômica em relação ao chamante; ou IX - que tenha brasileiro sob a sua tutela, curatela ou guarda.”

de não-discriminação presente tanto na Lei de Migração (2017) quanto na Constituição Brasileira (1988).

O artigo 3º da Portaria afirma que “O requerimento de visto temporário para reunião familiar deverá ser apresentado à Autoridade Consular”. O artigo 10 consagra o aumento da discricionariedade em procedimentos de reunião familiar tanto no posto consular quanto na Polícia Federal, como pode ser visto no texto abaixo:

Nos procedimentos de concessão de visto e de autorização de residência tratados nesta portaria poderão ser realizadas atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão, inclusive entrevistas pessoais, sem prejuízo do direito dos interessados de propor outras formas de comprovação do vínculo familiar.

Também não fica claro se serão adotados quaisquer procedimentos de priorização para concessão de vistos nos postos consulares em casos de refugiados, crianças, idosos, pessoas com deficiência e pessoas em risco de vida (como consta no formulário da Resolução 16/2013). Como a Portaria 12 seria aplicada para qualquer imigrante com residência, isso significaria que todos os pedidos de visto de reunião familiar nos postos consulares entrariam em um mesmo processo, competindo pelos mesmos horários de agendamento por exemplo. Ainda sobre o tema dos documentos, mesmo que a Portaria 12 deixe claro uma série de documentos em seu artigo 3º que podem ser usados para demonstrar as relações, incluindo união estável (o que de fato é um ponto positivo em relação a normativas anteriores), ela demanda a apresentação de “atestado de antecedentes criminais expedido pelo país de origem, ou, a critério da autoridade consular, atendidas as peculiaridades do país onde o visto foi solicitado, documento equivalente”. Em casos em que o Estado é o agente perseguidor, os familiares do refugiado no país de origem podem ter sido presos e torturados pelo simples fato de serem percebidos como ameaças ao Estado. No caso de risco, o artigo 11 parágrafo único afirma que

Quando da emissão de visto na hipótese do caput, o atestado de antecedentes criminais previsto no art. 3º, VI, poderá ser substituído por declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes criminais em qualquer país, nos últimos cinco anos, caso a autoridade consular entenda haver risco na obtenção do documento.

Essa cláusula abre possibilidade de discricionariedade para que o agente consular venha a negar um visto de reunião familiar para um familiar perseguido de um refugiado que esteja no Brasil se esse agente consular não entender que a pessoa em questão não tem como apresentar esse documento. Dado que não há qualquer menção na Portaria 12 sobre se os agentes consulares recebem treinamento sobre a temática do refúgio, não fica claro se esse parágrafo único será aplicado de forma que beneficie o refugiado que já se encontra no Brasil

e seus familiares. Essa mesma situação está presente no artigo 7º sobre requerimento de autorização de residência para reunião familiar que demanda, dentre outros documentos, “certidões de antecedentes criminais ou documento equivalente emitido pela autoridade judicial competente de onde tenha residido nos últimos cinco anos”. Em países destruídos por conflitos, será praticamente impossível que os familiares dos refugiados possam apresentar esses documentos, o que restringirá seu acesso a essa modalidade de regularização migratória. Entende-se que o procedimento presente no artigo 2º da Lei 9474/1997 continuará a ser aplicado em casos de refugiados, porém a Portaria 12 abre possibilidade para outro entendimento jurídico que pode ser mais restritivo para a população refugiada no Brasil.

Por fim, a Portaria Interministerial nº 12 inova em relação às normativas anteriores em relação aos prazos de validade do visto temporário de reunião familiar e para o familiar solicitar a residência após chegar ao Brasil. Porém, não prevê o que acontecerá se o imigrante e o familiar perderem esse prazo por quaisquer motivos.

Art. 4º O visto temporário para reunião familiar terá prazo de validade máximo de um ano. § 1º O imigrante portador de visto temporário para reunião familiar deverá registrar-se junto à Polícia Federal em até noventa dias após seu ingresso em território nacional, para fins de registro de residência para reunião familiar.

No momento da publicação dessa Portaria, não estava claro como ela seria aplicada em casos de refugiados, ainda que seu artigo 11 afirme que “Aplicam-se as disposições desta Portaria no caso em que o chamante for refugiado reconhecido pelo governo brasileiro, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997”. Durante esses 4 meses, até 30 de outubro de 2018, data da publicação da Resolução Normativa nº 27 do CONARE, os refugiados poderiam solicitar reunião familiar tanto utilizando o procedimento da Resolução 16/2013 quanto o procedimento descrito na Portaria Interministerial nº 12. A Resolução Normativa nº 27, que “Disciplina o art. 2º da Lei nº 9474, de 22 de julho de 1997”, compatibiliza as normativas do refúgio com a Portaria nº 12 e revoga a Resolução Normativa 16/2013, que estava em vigor até então. Esta mantém uma definição mais restrita de família, que não está na lei 9474/1997, porém não tão restrita quanto ao que está na Portaria nº 12 (por permitir parentes por afinidade)

Art. 2º Os efeitos da condição de refugiado serão estendidos aos seguintes familiares, desde que se encontrem em território nacional: I- cônjuge ou companheiro(a); II- ascendentes e descendentes de acordo com o Art. 1591 do Código Civil⁵⁴, III- demais

⁵⁴ “Art. 1.591. São parentes em linha reta as pessoas que estão umas para com as outras na relação de ascendentes e descendentes.”

integrantes do grupo familiar na linha colateral até o quarto grau, de acordo com o art. 1592 do Código Civil⁵⁵, que dependem economicamente do refugiado; e IV- parentes por afinidade conforme o Art. 1595 do Código Civil⁵⁶, que dependem economicamente do refugiado.

A Resolução Normativa 27 também reforça o entendimento de que refugiados que vieram por reunião familiar não poderão pedir reunião familiar⁵⁷. Por outro lado, a Resolução inova ao reconhecer dependência econômica tanto integral quanto parcial e afirmar que o refugiado pode ser a pessoa que depende economicamente de algum dos seus familiares⁵⁸. Em casos em que a família do refugiado entrar no país com um visto de reunião familiar, esse deverá ser mostrado para a Polícia Federal para realizar o processo de extensão dos efeitos da condição de refugiado. Também não será necessário comprovar novamente o vínculo familiar e a dependência econômica se isso já foi feito perante a autoridade consular para conseguir o visto. A Resolução 27 também prevê a situação em que familiares não entraram com o visto de reunião familiar, porém desejam fazer a extensão da condição de refugiados. Nesses casos, tanto o vínculo familiar quanto a relação de dependência econômica (se necessário) deverão ser comprovados no momento de apresentar o formulário para a Polícia Federal no Brasil.

Outra inovação da Resolução 27 é a chamada manifestação de vontade do refugiado que está no Brasil, ou seja, o refugiado não é mais o responsável por iniciar o pedido, porém ele tem que dizer se ele quer que o familiar venha como condição para que o familiar possa solicitar o visto na autoridade consular e que esse seja emitido. Essa é uma maneira de evitar que um familiar que seja o agente perseguidor do refugiado venha para o Brasil e continue a persegui-lo. O formulário para a Manifestação da Vontade do Refugiado é o anexo 1 da Resolução 27 e traz informações interessantes. O primeiro ponto é que mostra o novo entendimento do CONARE de que reunião familiar (definida como "procedimento que garante que membros da família de um refugiado que se encontrem fora do território nacional possam com ele se encontrar no país de refúgio") é diferente da extensão dos efeitos da condição de refugiados

⁵⁵ Art. 1.592. São parentes em linha colateral ou transversal, até o quarto grau, as pessoas provenientes de um só tronco, sem descenderem uma da outra.

⁵⁶ Art. 1.595. Cada cônjuge ou companheiro é aliado aos parentes do outro pelo vínculo da afinidade. § 1º O parentesco por afinidade limita-se aos ascendentes, aos descendentes e aos irmãos do cônjuge ou companheiro. § 2º Na linha reta, a afinidade não se extingue com a dissolução do casamento ou da união estável.

⁵⁷ Conforme escrito no Art. 3º "O familiar beneficiado por esta Resolução Normativa não terá direito a estender a sua condição a quaisquer outros familiares."

⁵⁸ O Art. 4º diz que "Considerar-se-á, para efeito de dependência econômica, a comprovação da manutenção parcial ou integral, dos familiares elencados nos incisos III e IV do Art. 2º. Parágrafo 1º A dependência econômica também poderá ser reconhecida quando o refugiado for dependente do membro familiar. Parágrafo 2º Presume-se a dependência econômica do irmão e do enteado menor de 18 anos, ou até os 24 anos de idade, se comprovadamente estudante de educação básica ou superior".

(que é o "procedimento que garante que os efeitos da condição de refugiado sejam estendidos a outros membros de sua família, desde que se encontrem em território nacional").

O Anexo 1 da Resolução 27 também explica o que o refugiado deve fazer nos dois processos. No caso da reunião familiar, o formulário de Manifestação da Vontade deve ser enviado via Protocolo Eletrônico do MJ e o documento adverte que "A manifestação de vontade do refugiado não é garantia de emissão de visto de reunião familiar pelo posto consular". No caso da extensão dos efeitos da condição, o refugiado deve ir com o familiar até a Polícia Federal e apresentar o máximo de documentos possíveis que demonstrem o vínculo e a dependência econômica (nos casos necessários), se esse familiar tiver chegado sem um visto de reunião familiar. Permanece com o CONARE a atividade de analisar o pedido de extensão e avisar o refugiado chamante sobre a decisão. O formulário de Manifestação da Vontade para a Reunião Familiar também possui espaço para o refugiado pedir prioridade de tramitação de pedido em casos de menores de 18 anos, maiores de 60 anos, pessoas com deficiência ou doença grave ou em situações de risco eminente no país de origem.

O Anexo II da Resolução 27 traz o formulário para pedido de extensão dos efeitos da condição e apresenta uma lista de documentos que serão utilizadas para comprovar os vínculos familiares e a dependência econômica. Os documentos listados para comprovar a relação de dependência econômica (quando necessário) são: Declaração de dependência econômica feita em tabelião; remessas de dinheiro anteriores à chegada da pessoa ao Brasil; pagamento de despesas (médico, escola, transporte público); pessoa com deficiência e outros. O refugiado também possui espaço no formulário para adicionar alguma outra informação que ache necessário. Podemos entender que os mesmos documentos listados para o caso de extensão também serão considerados pela autoridade consular brasileira para o pedido de visto de reunião familiar. Também a Resolução 27 afirma, em seu artigo 9º, que "a condição atípica dos refugiados e de seus familiares deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares".

O maior problema da Resolução 27 é que ela representa um retrocesso em relação ao procedimento estabelecido pela Resolução 16/2013 do CONARE. Isso porque há um enfraquecimento do CONARE como autoridade responsável pelo tema do refúgio porque ele será completamente excluído do processo de emissão de visto de reunião familiar. A linguagem da Resolução 27 dá maior poder no tema de visto de reunião familiar para a autoridade consular e para a Coordenação-Geral do CONARE, o que não está disposto em nenhum momento na Lei 9474/1997. Isso pode ser visto nos seguintes excertos da Resolução: "a Coordenação-Geral do

CONARE informará à Divisão de Imigração do MRE a existência de manifestação de vontade do refugiado (art. 7º, Parágrafo 1º)”; "A Coordenação-Geral do CONARE poderá sugerir a análise e a eventual concessão de visto apropriado, à Divisão de Imigração do MRE, nos casos de parentesco previsto nesta Resolução e não contemplados na Portaria Interministerial nº 12" (art. 8º) e "os casos omissos desta Resolução Normativa serão dirimidos pela Coordenação-Geral do CONARE" (art. 10). Os casos omissos não serão dirimidos pelo CONARE que é o órgão colegiado do qual fazem parte organizações da sociedade civil, ACNUR e DPU (como ouvintes), mas sim pela Coordenação-Geral que é composta por indicações políticas do Ministro da Justiça.

A Resolução 27, decorrente da Portaria 12, transfere o requerimento do visto para o familiar do refugiado no posto consular do país de origem, tirando o protagonismo do chamante (refugiado) que está no Brasil (e entende melhor a burocracia brasileira) e que teria apoio de organizações da sociedade civil e da Defensoria Pública da União para realizar o procedimento e para pedir ajuda caso encontrasse problemas. Há um aumento do poder do Ministério das Relações Exteriores (especialmente da Divisão de Imigração) nos procedimentos de reunião familiar sem que isso seja acompanhado por treinamentos mandatórios nas normativas e discussões sobre a realidade do refúgio. É preocupante que, em casos de refugiados e seus familiares, o posto consular passe a perguntar sobre temas envolvendo a elegibilidade e o reconhecimento do refúgio, que são de competência do CONARE como consta na Lei 9474/1997. Ademais, considerando que o processo do refúgio é confidencial, é perigoso que o posto consular possa fazer perguntas aos familiares do refugiado sobre temas que envolvam o processo do refúgio. Essa situação poderia acontecer a depender da interpretação do agente consular ou da Polícia Federal do artigo 10 da Portaria 12. Além disso, é preocupante que os casos omissos sejam dirimidos pela Coordenação-Geral do CONARE (um cargo de indicação política) e não pelo CONARE como um todo, que conta com outros atores que teriam o que dizer nesses casos.

Esse entendimento de separação entre reunião familiar e extensão dos efeitos da condição do refúgio já está internalizado na página do Ministério da Justiça e da Segurança Pública sobre o refúgio⁵⁹ e na página HELP do ACNUR. No site do MJ, consta a seguinte informação: “O familiar poderá consultar a unidade consular para saber se o pedido de visto foi aprovado. O(A) refugiado(a) poderá contatar a DIM-MRE para saber sobre o andamento de seu pedido pelo

⁵⁹ Ver MJ. Reunião Familiar e Extensão dos Efeitos da Condição de Refugiado(a), 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/reuniao-familiar-e-extensao-dos-efeitos-da-condicao-de-refugiado>>. Acesso em: 02 set. 2019.

correio eletrônico: dim@itamaraty.gov.br Assim, o CONARE deixa de ser o interlocutor do refugiado no Brasil sobre reunião familiar e passa a ser a DIM-MRE cuja função, segundo o site do MRE, é a “autorização da emissão de vistos a cidadãos estrangeiros que pretendem viajar ao Brasil⁶⁰”, ou seja, controle migratório e não refúgio. Lembrando que a Lei 9474, em nenhum momento, garante competência para a DIM sobre qualquer tema relacionado ao refúgio. Também na página do MJ, o refugiado encontra o Formulário com Termo de Ciência para Conversão de Solicitação de Refúgio para Reunião Familiar. Nesse, o familiar do refugiado (antigo solicitante de refúgio) assina um termo em que “declar[a] que caso seja estendido os efeitos da condição de refugiado de um familiar, e[le] não poder[á], posteriormente, solicitar reunião familiar para outros membros da [sua] família”⁶¹.

Já a página HELP do ACNUR sobre Reunião Familiar e extensão da condição traz o seguinte lembrete: “É importante ter em mente que todos os custos referentes à viagem, como a passagem aérea, são de sua responsabilidade. O governo brasileiro não arcará com os custos da vinda de sua família ao Brasil⁶².”

Essa seção serviu para apresentar as modificações do processo jurídico e burocrático envolvendo a reunião familiar de refugiados no Brasil. Muitos temas serão retomados nos Capítulos 3, 4 e 5, que analisam como a política de reunião familiar é implementada na prática a partir das experiências dos refugiados e percepções daqueles que estão envolvidos ou auxiliam os refugiados nesse processo, respectivamente.

2.4 A reunião familiar de imigrantes no Brasil

Nesta seção, discuto como o processo de reunião familiar para imigrantes e refugiados difere na legislação brasileira, ou seja, há um entendimento que a questão documental deve ser facilitada e o conceito de família estendido no caso de refugiados. Isso ocorria mesmo antes da Portaria Interministerial nº 12. Não há possibilidade de flexibilização documental no caso de imigrantes no Brasil. Isso é preocupante porque há solicitantes de refúgio no país que, ao terem um filho brasileiro ou se casarem com um brasileiro, optam por não continuar com o processo do refúgio, por já obterem a permanência no Brasil por prole e casamento. Contudo, essas pessoas podem vir de países em situações de conflito, violação de direitos humanos e

⁶⁰ Ver MRE. Fale Conosco, 2019. Disponível em: <<http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/contato>>. Acesso em: 02 set. 2019.

⁶¹ Esse formulário está disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/conversao-de-solicitacao-de-refugio-em-extensao-da-condicao-de-refugiado.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2019.

⁶² Ver ACNUR. HELP Brasil. Reunião familiar e extensão da condição de refugiado, 2019. <<https://help.unhcr.org/brazil/asylum-claim/reunificacion-familiar/>>. Acesso em: 03 set. 2019.

perseguição, o que pode impedir que eles tenham acesso a documentos necessários para diversos procedimentos, como a reunião familiar.

Em comparação ao Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6815, de 19 de agosto de 1980) que regulava a imigração no Brasil em uma lógica securitária até a publicação da Lei de Migração em 2017, a Lei de Migração trata os imigrantes em uma ótica de direitos humanos e é mais compreensiva em termos de reunião familiar. O Estatuto do Estrangeiro mencionava reunião familiar expressamente apenas no seguinte artigo:

Art. 18-A. Conceder-se-á residência permanente às vítimas de tráfico de pessoas no território nacional, independentemente de sua situação migratória e de colaboração em procedimento administrativo, policial ou judicial. (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016) (Vigência)

§ 1º O visto ou a residência permanentes poderão ser concedidos, a título de reunião familiar: (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016) (Vigência)

I - a cônjuges, companheiros, ascendentes e descendentes; e (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016) (Vigência)

II - a outros membros do grupo familiar que comprovem dependência econômica ou convivência habitual com a vítima.

Isso não significa que não havia possibilidade de reunião familiar para estrangeiros no Brasil no âmbito da lei. O processo de reunião familiar era delimitado pela Resolução Normativa nº 108, de 12 de fevereiro de 2014, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)⁶³ que afirmava que

Art. 1º O Ministério das Relações Exteriores poderá conceder visto temporário ou permanente, a título de reunião familiar, aos dependentes de cidadão brasileiro ou de estrangeiro temporário ou permanente no Brasil.

Parágrafo único. As solicitações de visto de que trata esta Resolução Normativa deverão ser apresentadas às Missões diplomáticas, Repartições consulares de carreira ou Vice-consulados.

Dependentes são definidos como

I - descendentes menores de 18 anos, ou de qualquer idade, quando comprovada a incapacidade de prover o próprio sustento; [estudantes de graduação ou pós até 24 anos];

II - ascendentes ou descendentes, desde que demonstrada a necessidade de amparo pelo interessado⁶⁴;

⁶³ De acordo com o Dec. 3.574, de 23.8.2000: “Art. 2º O Conselho Nacional de Imigração terá a seguinte composição: I - um representante de cada Ministério a seguir indicado: a) do Trabalho e Emprego, que o presidirá; b) da Justiça; c) das Relações Exteriores; d) da Agricultura e do Abastecimento; e) da Ciência e Tecnologia; f) do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; g) da Saúde; h) da Educação; II - cinco representantes dos trabalhadores; III - cinco representantes dos empregadores; IV - um representante da comunidade científica e tecnológica”.

⁶⁴ Esse ponto é complementado pelo Art. 4º da normativa que afirma que “O Ministério das Relações Exteriores levará em consideração, para configurar o amparo previsto no inciso II, do caput do art. 2º, desta Resolução, ao menos um dos seguintes aspectos: I - não dispor o interessado de renda suficiente para prover o próprio sustento e comprovar a remessa regular de recursos para sua manutenção e sobrevivência; II - não possuir o interessado

- III - irmão, neto ou bisneto se órfão, solteiro e menor de 18 anos, ou de qualquer idade, quando comprovada a incapacidade de prover o próprio sustento; e
- IV - cônjuge ou companheiro ou companheira, em união estável, sem distinção de sexo, de cidadão brasileiro ou de estrangeiro temporário ou permanente no Brasil (Artigo 2º)

Os documentos que devem ser apresentados para solicitar o visto são:

- I - certidão de nascimento, decisão judicial ou outro documento que comprove a relação familiar, emitido por autoridade brasileira ou estrangeira;
- II - atestado de antecedentes penais, quando cabível; e
- III - declaração de compromisso de manutenção, subsistência e saída do território nacional, em favor do chamado, com firma reconhecida em cartório ou em Repartição consular de carreira.

Como podemos observar, no caso de imigrantes, a Lei da Migração juntamente com a Portaria nº 12 apenas cristalizam um procedimento sobre reunião familiar e exigências documentais já presentes anteriormente no nível infralegal. O problema, no caso dos refugiados, é que o novo procedimento enfraquece o papel dos refugiados e das organizações que davam apoio para eles no Brasil, transferindo toda a competência sobre visto de reunião familiar para uma autoridade que não é capacitada para entender o tema do refúgio, ou seja, a Divisão de Imigração do MRE.

2.5 Conclusões parciais sobre a política de reunião familiar para refugiados no plano legal

A análise das normativas que levaram à consolidação da política brasileira de reunião familiar para refugiados permite observar que a Resolução 16/2013 é um grande marco por ser a primeira a definir os procedimentos para solicitar o visto de reunião familiar e por adotar uma definição de família ampla, de acordo com o disposto no artigo 2º da Lei 9474/1997. Em seus formulários, também há possibilidade de mecanismos de priorização conforme recomendado pelo ACNUR e outras organizações internacionais. Contudo, o direito explícito à reunião familiar de imigrantes só foi reconhecido 4 anos depois com a publicação da Lei 13.445/2017, a Lei de Migração. Também a ideia de dependência afetiva foi vetada no processo de publicação da Lei pelo então presidente Michel Temer. Após isso, é possível observar tentativas de restringir esse direito já no escopo das normativas com definições mais restritas de familiares (ascendentes e descendentes até o segundo grau) e limitando refugiados que vieram por meio

descendentes ou colaterais em primeiro ou segundo grau que possam prover sua própria subsistência no país de residência; III - necessitar o interessado de assistência, em virtude de enfermidade comprovada por laudo médico.”

da reunião familiar de também solicitarem reunião familiar⁶⁵ como uma tentativa de impedir a chamada migração em cadeia. A Resolução 27/2018, atualmente em vigor, tem os pontos positivos de garantir uma definição ampla de família, manter o mecanismo de priorização no Formulário de Manifestação da Vontade e definir dependência econômica reconhecendo que o refugiado que está no Brasil pode ser dependente econômico de seus familiares. Porém, ela transfere todo o processo de solicitação de visto para a reunião familiar para a Autoridade Consular e garante mais poder durante o processo para a Coordenação-Geral do CONARE e não o órgão como um todo. Como lembra Calegari (2016), o foco da política brasileira de reunião familiar permanece excessivamente na responsabilidade econômica da família e no núcleo de reprodução.

É possível organizar os principais documentos para a consolidação da política brasileira de reunião familiar para refugiados em um quadro que retoma os aspectos fundamentais das normativas analisadas neste capítulo (Quadro 3).

Quadro 3 – Principais Aspectos das Normativas Analisadas sobre Reunião Familiar

Normativa	Aspectos Destacados
<i>Lei 9474/1997 (Lei do Refúgio)</i>	Extensão dos efeitos da condição para ascendentes, descendentes e demais dependentes em território nacional.
<i>Resolução do CONARE 04/1998</i>	Definição de dependente (mais restrita) e formulário.
<i>Resolução do CONARE 16/2013</i>	Definição ampla de família, procedimento para visto de reunião familiar, considerações sociais e culturais e formulários com mecanismo de priorização.
<i>Resolução do CONARE 24/2017</i>	Separação entre visto de reunião familiar e extensão dos efeitos e impedimento da migração em cadeia (extensão da extensão).
<i>Lei 13.445/2017 (Lei de Migração)</i>	Direito à reunião familiar para todos os imigrantes residentes permanentes e reunião familiar como princípio da política migratória.
<i>Portaria Interministerial nº 12/2018</i>	Restrição da definição de família, proibição de extensão para pessoas que vieram com reunião familiar e visto de reunião familiar na Autoridade Consular.
<i>Resolução do CONARE 27/2018</i>	Definição de família ampla, definição de dependência econômica (refugiado pode ser o dependente), maior poder para emissão de visto para DIM-MRE e para a Coordenação do CONARE, separação da reunião familiar e da extensão, proibição de que pessoas que vieram com a reunião familiar possam solicitar reunião familiar, formulário de Manifestação da Vontade com mecanismo de priorização.

Fonte: Elaboração própria

⁶⁵ Nesse sentido, Abrão (2017, p. 143) reconhece que “a reunião familiar deve ser utilizada apenas para beneficiar e facilitar a aproximação da família. Mas nunca se deve deixar de investigar se os familiares beneficiados com a extensão, não são, na verdade, refugiados”.

A análise da normativa brasileira não permite concluir como ela é aplicada em casos de pessoas LGBTI⁶⁶, ainda que seja possível inferir que aceitar a união estável seria um primeiro passo favorável. Contudo, como lembra De Souza Gorisch (2016), refugiados LGBTI teriam maior dificuldade para conseguir reunião familiar com seus parceiros porque eles vêm de lugares que criminalizam práticas não-heteronormativas. Assim, eles dificilmente teriam documentos que comprovassem a relação ou a união estável.

Como percebeu Leite (2014) em sua pesquisa sobre elegibilidade, é possível também concluir que o processo de reunião familiar para refugiados no Brasil é frágil e inseguro, podendo ser alterado a depender da vontade política dos membros do CONARE, principalmente de seu Presidente e Coordenador-Geral. Não há quaisquer procedimentos de revisão, apelação ou recurso tanto no tema de visto de reunião familiar quanto de extensão da condição do refúgio. Tentativas de restringir o conceito da família e de limitar a reunião familiar para aqueles que vieram por reunião familiar não estão na Lei do Refúgio. Mas é possível perceber o grande poder garantido no mecanismo de visto de reunião familiar para a Divisão de Imigração do MRE e para a Coordenação-Geral do CONARE, burocracias sequer mencionadas na Lei 9474/1997.

⁶⁶ O Brasil reconhece refugiados que possuem um fundado temor de perseguição por causa da sua identidade de gênero e/ou orientação sexual. Para mais informações sobre refugiados LGBTI no Brasil, ver os trabalhos de FRANÇA, Isadora Lins. “Refugiados LGBTI”: direitos e narrativas entrecruzando gênero, sexualidade e violência. **cadernos pagu**, n. 50, 2017; ANDRADE, Vítor Lopes. Elegibilidade das solicitações de refúgio por motivos de orientação sexual no Brasil. **Século XXI: Revista de Ciências Sociais**, v. 8, n. 1, p. 75-111, 2018.; FRANÇA, Isadora Lins; OLIVEIRA, Maria Paula. Refugiados LGBTI”: gênero e sexualidade na articulação com refúgio no contexto internacional de direitos. **Revista Travessia, São Paulo**, v. 29, n. 79, p. 33-50, 2016.

CAPÍTULO 3: COM A PALAVRA, OS REFUGIADOS: UMA FENOMENOLOGIA DA REUNIÃO FAMILIAR DE REFUGIADOS EM SÃO PAULO

“Então é um processo que realmente dá essa oportunidade para as pessoas se sentirem ser humano de novo” (refugiado congolês).

Tendo apresentado algumas informações sobre as normativas e dados sobre reunião familiar no Brasil, esse capítulo pretende responder à pergunta: Como os refugiados experimentaram o processo de reunião familiar no Brasil? Para isso, foram entrevistados 20 refugiados de diferentes nacionalidades⁶⁷, a maior parte deles africanos. Todos os refugiados foram entrevistados em São Paulo, dado que 52% da população refugiada está nesse estado e que a maior parte das solicitações de extensão dos efeitos da condição foram feitas na cidade de São Paulo, como é possível ver na Figura 3.

Figura 3 – Mapa e Gráfico do local de solicitação da extensão da condição (2014-2019)⁶⁸

Fonte: Elaboração própria com dados do CONARE⁶⁹.

⁶⁷ Uma entrevista foi descartada porque a pessoa solicitou reunião familiar como um portador de visto permanente e não pelo mecanismo do CONARE. Assim, foram analisadas 19 entrevistas no total.

⁶⁸ Para a confecção dessa figura foram utilizados dados da Base de dados disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/CpiadeDeciesConarehisticocompletoatejunho2019_site.xlsx>. Acesso em: 20 ago. 2019.

⁶⁹ Entre 2014 e junho de 2019, a extensão da condição foi solicitada em 30 municípios brasileiros em 17 estados: Manaus (AM), Santana Do Livramento (BA), Fortaleza (CE), Brasília (DF), Goiânia (GO), Mineiros (GO), Divinópolis (MG), Uberlândia (MG), Campo Grande (MS), Cuiabá (MT), Belém (PA), Recife (PE), Curitiba (PR), Foz do Iguaçu (PR), Londrina (PR), Maringá (PR), Nova Iguaçu (RJ), Rio de Janeiro (RJ), Natal (RN), Caxias do Sul (RS), Porto Alegre (RS), Florianópolis (SC), Aracajú (SE), Araçatuba (SP), Araraquara (SP), Guarujá (SP), Guarulhos (SP), Piracicaba (SP), São José dos Campos (SP), São Paulo (SP). As cidades de São Paulo (44,43%), Brasília (30,70%) e Rio de Janeiro (12,56%) se destacam como as localidades em que houve o

Considerando as peculiaridades da população refugiada no Brasil, apresento algumas discussões metodológicas e éticas referentes ao processo de pesquisa. Dessa forma, esse capítulo se divide em três seções. A primeira seção apresenta a metodologia fenomenológica aplicada, assim como o processo de seleção dos participantes e desenho dessa fase da pesquisa. A segunda seção apresenta os resultados das entrevistas, bem como as análises e as discussões. A terceira seção retoma os principais pontos apresentados nesse capítulo. O Apêndice H discute questões éticas envolvendo essa parte da pesquisa com a apresentação de uma discussão presente em estudos sobre refugiados (*Refugee Studies*).

3.1 Metodologia de pesquisa e análise

Metodologias fenomenológicas são mais utilizadas na psicologia e nas ciências da saúde para estudar fenômenos psicológicos ou médicos. Contudo, essa metodologia permite analisar fenômenos políticos, principalmente considerando a aplicação de políticas públicas e como seus usuários percebem essas políticas. Sendo assim, para responder à pergunta de pesquisa proposta e entendendo a reunião familiar de refugiados como um fenômeno, adotei a metodologia da fenomenologia clássica (ou pura).

A metodologia de coleta e análise de dados foi a fenomenologia baseada no entendimento de Edmund Husserl (1962). Essa metodologia objetiva estudar os fenômenos da realidade, tentando entender o fenômeno como ele aconteceu com base nas experiências de quem viveu esse fenômeno. Para isso, na perspectiva Husserliana, o pesquisador deveria tentar fazer o processo de *bracketing*, ou seja, tentar entender seus pré-conceitos e julgamentos para deixá-los de fora do processo de pesquisa. Nessa visão, seria possível acessar o fenômeno objetivamente na realidade. Essa foi a metodologia utilizada nessa fase da pesquisa. Como pesquisadora, possuo meus interesses pessoais de defender a tese, mas também tenho uma visão sobre o fenômeno com base nas leituras, revisões bibliográficas e conversas que tive sobre o assunto. Sendo assim, o processo de *bracketing* consiste em tentar “esquecer” todos esses posicionamentos na hora de fazer as entrevistas para poder acessar de fato o fenômeno de reunião familiar de refugiados no Brasil a partir da experiência por eles vivida. Ainda que uma total capacidade de neutralidade do pesquisador seja um ideal dificilmente alcançável, houve essa preocupação no momento de formulação dos questionários e realização das entrevistas. Foi buscado ao máximo que os refugiados se sentissem confortáveis e “donos” da sua

maior número de solicitações da extensão dos efeitos da condição do refúgio. Não fica claro porque esse alto número de solicitações em Brasília. Isso poderia motivar outros estudos sobre o tema de reunião familiar.

experiência, sem que opiniões ou percepções da pesquisadora/entrevistadora fossem considerados como “corretos” ou esperados.

Essa é a principal diferença da abordagem de Martin Heidegger (1967), também conhecida como fenomenologia interpretativa. Nessa concepção, não é possível para o pesquisador se separar do fenômeno, dado que os fenômenos são dependentes das experiências do mundo. Conroy (2003) define o processo de interpretação como uma tarefa contínua e persistente. *“It is an interactive act because persons form an integral part of a communal world, and do not exist as separate entities; the world and the individual co-constitute meanings or understandings (co-constitution)”* (CONROY, 2003, p. 39). Para Audi (1999, p. 25), a interpretação foca no processo de entendimento e significados do dito e não dito e não em tentar analisar um conceito, fato ou proposição em seus componentes básicos.

Ainda que se possa argumentar que os refugiados que pediram reunião familiar estão inseridos em contextos particulares e que suas formas de verem o mundo impactarão a forma que eles experimentam a reunião familiar e que também seria impossível realizar de maneira eficiente o processo de *bracketing* por parte do pesquisador, a fenomenologia interpretativa não seria a metodologia mais adequada para responder a pergunta de pesquisa proposta nesse capítulo. Dado que o objetivo de pesquisa é entender como ocorre o fenômeno da reunião familiar de refugiados no Brasil, adota-se como pressuposto que é possível acessar esse fenômeno com base nas experiências dos refugiados que pediram reunião familiar. Assim, analisei o que os refugiados disseram e não os significados escondidos por trás de suas palavras, gestos e silêncios. Seria possível desenvolver uma pesquisa utilizando essa metodologia interpretativa, porém é necessária inicialmente uma pesquisa como a proposta para que haja um entendimento do fenômeno como ele é.

O método de coleta de dados mais conectado com a fenomenologia é a entrevista. Alguns pesquisadores recomendam o uso de entrevistas não-estruturadas para permitir que o entrevistado apresente o fenômeno da maneira que for melhor para ele, ou seja, para que ele possa compartilhar a experiência de uma maneira que seja sua. Contudo, como não adotei o método fenomenológico interpretativo, decidi realizar entrevistas semiestruturadas com refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro que pediram reunião familiar para um ou mais familiares. As entrevistas semiestruturadas permitem que perguntas sejam adicionadas ao questionário, de acordo com a necessidade e conforme o refugiado for apresentando o fenômeno, mas também garantem que todos os entrevistados respondam mais ou mesmo as mesmas perguntas e evita que a entrevista perca o foco no fenômeno de interesse da pesquisa. Dentre os refugiados, tentou-se entrevistar pessoas de gêneros, idades e nacionalidades

diferentes que estão em diferentes fases do processo de reunião familiar: solicitaram o visto ao CONARE e estão aguardando a resposta; estão aguardando os familiares chegarem ao Brasil, mas eles já estão com o visto; os familiares já estão no Brasil e estão aguardando serem reconhecidos como refugiados por reunião familiar pelo CONARE; os familiares estão no Brasil e já foram reconhecidos como refugiados, além de refugiados que estão enfrentando problemas durante o processo. Os questionários e materiais dessa fase da pesquisa em português podem ser vistos nos Apêndices A, C, E e F. As entrevistas semiestruturadas, com duração média de 30-40 minutos, foram realizadas nos locais escolhidos pelos refugiados, que poderiam ser suas casas, locais de trabalho, locais públicos, inclusive em horários fora do expediente, como à noite ou nos finais de semana.

A maior parte das entrevistas aconteceu nas próprias casas dos refugiados, em horários fora do expediente de trabalho, principalmente finais de semana e feriados. A maior parte dos refugiados mora em regiões periféricas da cidade de São Paulo, principalmente na Zona Leste. Uma entrevista aconteceu em uma lanchonete escolhida pela refugiada. Uma entrevista foi realizada no Serviço Social do Comércio (SESC) Belenzinho e outra no SESC 24 de maio. Durante a realização da pesquisa de campo e de todas as entrevistas aqui analisadas, entre agosto e outubro de 2018, foi possível perceber que muitos refugiados se apropriam dos espaços do SESC, o que é oriundo da abertura dessa organização para a população refugiada, fornecendo também espaços para que eles exponham sua cultura e música. Além disso, o SESC se apresenta como um parceiro da sociedade civil, também disponibilizando serviços para os refugiados (LIMA et al, 2017).

Na maior parte dos casos, foram entrevistados os refugiados que já estavam no Brasil e que eram os demandantes da reunião familiar. Em três casos, quando não foi possível entrevistar o refugiado chamante (por viagem, por doença e por trabalho), entrevistei os familiares que foram chamados e que se encontram em São Paulo como refugiados por reunião familiar.

Duas estratégias para recrutar participantes seriam o uso de *gatekeepers*, ou seja, organizações que poderiam oferecer nomes de possíveis entrevistados e o uso da técnica de *snowballing*, que consiste em pedir para um entrevistado apresentar possíveis nomes de outros entrevistados. Para Tansey (2007), o método de seleção da amostra *snowball* é útil quando a população de interesse não é completamente visível e quando o pesquisador não consegue compilar uma lista dessa população. As duas estratégias envolvem problemas porque refugiados isolados que não fazem parte de redes e aqueles que não estejam em contato com organizações não serão alcançados e não terão suas experiências consideradas na pesquisa (KABRANIAN-MELKONIAN, 2015; BLOCH, 2007). Outro problema seria que refugiados

que são líderes dos grupos tenderiam a participar mais do que outros. Para essa pesquisa, foram utilizadas diferentes técnicas de recrutamento. As organizações da sociedade civil que trabalham com a população refugiada não foram utilizadas no processo de recrutamento dos participantes por questões éticas: essas não podem oferecer informações sobre seus clientes.

O processo de recrutamento foi baseado em *snowballing*, com parte em contatos pessoais, e em menor medida em *gatekeepers* (líderes de organizações e associações de refugiados em São Paulo)⁷⁰. Entre março de 2015 e setembro de 2016, fui voluntária da Caritas Arquidiocesana de São Paulo. Por causa disso, alguns refugiados me adicionaram como amigos em redes sociais e alguns se tornaram amigos pessoais, com contato periódico depois que saí da Caritas. Sendo assim, alguns desses refugiados me indicaram amigos e colegas que pediram reunião familiar e eu entrei em contato com essas pessoas. Outros nomes de refugiados que pediram reunião familiar estavam disponíveis na mídia porque eles tinham participado de reportagens, programas e projetos e revelaram essa informação e seus nomes nesses veículos comunicativos. Tentei encontrar esses refugiados nas redes sociais. A terceira estratégia envolveu conversar com líderes de organizações e projetos de refugiados em São Paulo. Indaguei a essas pessoas se conheciam refugiados que pediram reunião familiar e que teriam interesse em participar dessa pesquisa. Por fim, fui a restaurantes em São Paulo cujos donos são refugiados e eventos de refugiados, conversei com eles sobre minha pesquisa e perguntei se eles teriam algum contato para me indicar. Foi perguntado para todos os entrevistados se eles teriam outros amigos ou conhecidos que gostariam de participar dessa pesquisa⁷¹. Esses processos de recrutamento possuem os mesmos problemas apresentados pela literatura. Minha amostra não pode ser considerada representativa da população refugiada brasileira, porém, é um primeiro esforço nesse sentido, considerando essa parte específica da política para refugiados no Brasil e garante que pessoas que passaram pelo processo de reunião familiar possam expressar suas vozes. Outra situação é que os refugiados prefeririam utilizar formas de contatos por redes sociais, como pela

⁷⁰ O número total de 20 entrevistas é decorrente dessa estratégia de recrutamento dos entrevistados na qual são conduzidas entrevistas até que haja um “esgotamento” de novas informações. Em outras palavras, as entrevistas são feitas de modo a obter o máximo de novas experiências e histórias possíveis.

⁷¹ Durante a pesquisa de campo, houve dois casos de pessoas que não se qualificavam para a pesquisa. Um deles era um imigrante iraquiano que tinha permanência definitiva por filho brasileiro. Durante a conversa, ficou claro que ele poderia ter solicitado refúgio, porém não o fez por ter possibilidade de realizar a regularização migratória por prole brasileira. O segundo caso era de uma moça síria que também poderia ter solicitado refúgio, mas optou por realizar a regularização migratória por filho brasileiro. Nessa ocasião, tentei explicar para a síria o mecanismo da Portaria Interministerial nº12 sobre reunião familiar. Ela demonstrou dificuldade para entender o processo e para conseguir os documentos necessários por causa da guerra na Síria. Os dois casos indicam que nem sempre há um claro entendimento entre as diferenças de proteção envolvidas no instituto de refúgio e de imigração. Por exemplo, imigrantes não possuem cláusulas de flexibilização da documentação de seu país de origem. No caso da reunião familiar, até a revogação da Resolução Normativa 16 do CONARE pela Resolução Normativa 27 de 30 de outubro de 2018, o procedimento de reunião familiar para refugiados era mais fácil, dependendo do CONARE.

ferramenta Messenger da rede social Facebook e o Whatsapp. Se por um lado isso facilitava a comunicação com os entrevistados, por outro, isso é diferente de discussões sobre pesquisa qualitativa estruturada que recomendam o recrutamento por e-mail e telefone. Nesse caso, para a realização dessa pesquisa foi necessário adaptar a comunicação para utilizar esses veículos que eram mais acessíveis para os participantes dessa pesquisa.

Em alguns casos, refugiados entraram em contato comigo perguntando como realizar o procedimento de reunião familiar. Isso também contribui para a hipótese de que, por mais que a sociedade civil, o governo e o ACNUR tentem criar mecanismos para informar a população, ainda havia desconhecimento sobre como realizar o procedimento. Isso deve se agravar com a mudança advinda da Resolução Normativa 27. Um refugiado sírio com quem eu tive uma conversa informal me contou que ele realizaria uma reunião familiar “do seu jeito”, dado que tanto os procedimentos para a solicitação do visto humanitário para sírios quanto a solicitação do visto de reunião familiar eram muito complicados, demorados e burocráticos em sua opinião. Não ficou claro o que o refugiado queria dizer com uma reunião familiar “do seu jeito”, porém sua família já se encontra com ele no Brasil.

De fato, a maior parte dos meus entrevistados são africanos, principalmente oriundos da República Democrática do Congo. Isso ocorre porque os sírios podem solicitar o visto humanitário criado pela resolução normativa número 17 do CONARE. Como reconhece Calegari Quinaglia, (2018), “no caso dos sírios, a obtenção da condição de refugiado facilitada pela Resolução Normativa n.17 faz com que esses indivíduos não precisem utilizar esse instrumento jurídico específico [a reunião familiar] (p. 144)”. Os colombianos têm acesso, desde 2012, ao Acordo de Residência para Nacionais do Mercosul e países associados. Assim, os refugiados congoleses e demais africanos são o grupo que mais solicita reunião familiar porque esse é o único procedimento facilitado de visto disponível para eles.

Sobre o tema da reunião familiar de sírios, destaca-se a pesquisa de Calegari Quinaglia (2018) com famílias sírias em São Paulo. Calegari Quinaglia (2018) realizou entrevistas compreendendo 265 indivíduos, sendo que 20% desses estavam ausentes e poderiam ser beneficiários por reunião familiar. Esses 52 ausentes, sem diferença de sexo, eram irmãos (12), cunhados (11) e sobrinhos (10), pais (8), sogros (6), filhos (3) ou cônjuge (2) do refugiado no Brasil. Ainda que o foco da autora não seja reunião familiar especificamente, essa definição de ausentes mostra como o conceito de família dos sírios também é amplo. A autora também registrou que a população síria entrevistada afirmava que o custo da viagem junto com o custo de vida no Brasil e a falta de documentos eram as principais dificuldades para trazer os familiares para o Brasil. Alguns sírios também apontaram diferenças culturais que os impediam

de trazer familiares e outros não possuíam parentes para trazer. Os relatos dos entrevistados também mostram que os sírios percebiam a reunião familiar como mais complicada do que outros procedimentos. Isso é visto nos trechos: “o filho não precisava do visto por questões políticas ou humanitárias, eles decidiram entrar com o pedido apenas porque era mais fácil e mais rápido do que o pedido de reunião familiar” (CALEGARI QUINAGLIA, 2018, p. 139) “O RNE da esposa do meu irmão e da filha não chegou, demorou porque é processo de reunião familiar.” (CALEGARI QUINAGLIA, 2018, p. 147)

Todas as entrevistas realizadas com os refugiados compreendem o processo de reunião familiar delimitado na Resolução Normativa 16, dado que a Resolução Normativa 27 foi publicada apenas em 30 de outubro de 2018. Apesar de a Resolução 16 não estar mais em vigor, isso não invalida o esforço dessa pesquisa. Isso porque se com esta resolução, que tinha o procedimento mais favorável à reunião familiar dos refugiados, dificuldades e problemas foram relatados pelos entrevistados, isso pode ajudar a entender as dificuldades e problemas que a população refugiada pode ter com o novo procedimento, que é mais desfavorável ao processo de reunião familiar, conforme discutido no Capítulo 2.

As entrevistas poderiam ocorrer em português, inglês ou francês, de acordo com a escolha dos refugiados. A maior parte dos refugiados preferiu realizar a entrevista em português, dado que eles já estavam no Brasil há bastante tempo e queriam demonstrar o conhecimento do idioma. Duas entrevistas foram realizadas em francês e uma em inglês. Todas as entrevistas e transcrições foram realizadas pela doutoranda, sem auxílio de terceiros e intérpretes para diminuir riscos de quebra de confidencialidade. As entrevistas foram codificadas qualitativamente usando o software Atlas.ti8. Desse processo, emergiram temas centrais para os refugiados que estão elencados na seção seguinte. Uma reflexão ética detalhada sobre todo o processo de pesquisa com refugiados para esse capítulo está disponível no Apêndice H.

3.2 Resultados, Análises e Discussões

A seção dos resultados foi escrita propositalmente sem identificar os autores de cada fala. Como a comunidade de refugiados que solicitaram reunião familiar é pequena no país, optei por esse modo de apresentar os resultados para evitar que as histórias dos refugiados pudessem ser reconstruídas e que a sua confidencialidade fosse quebrada. Todas as citações são dos refugiados entrevistados.

3.2.1 O perfil dos refugiados entrevistados

A primeira informação que podemos analisar é o perfil dos entrevistados. 78,94% (15) dos entrevistados são congoleses e 78,94% (15) são do sexo masculino; 57,89% solicitaram apenas uma reunião familiar. Deve-se considerar que, em uma mesma solicitação, o refugiado pode pedir o visto ou a extensão para diferentes familiares. Nesse caso, 19 refugiados solicitaram o visto ou a extensão para 64 pessoas diferentes em 34 processos distintos. Desses 34 processos, 12 ainda não tinham sido bem-sucedidos por problemas, como vistos negados e falta de informações ou respostas, que serão mais discutidos ao longo desse capítulo. Essas informações são sumarizadas no Quadro 4.

Quadro 4 – Perfil dos Refugiados Entrevistados

<i>Tipo</i>	<i>Nacionalidade</i>	<i>Sexo</i>	<i>Número de pedidos</i>	<i>Para quem solicitou</i>
chamante	RDC	feminino	1	irmã
chamante	RDC	masculino	3	pai e irmãos
chamado	Mali	masculino	1	irmão
chamante	RDC	masculino	1	filhos
chamante	RDC	feminino	2	irmãos
chamante	RDC	masculino	1	esposa e filhos
chamante	RDC	masculino	2	irmão e esposa
chamado	RDC	masculino	1	esposa e filhos
chamante	RDC	masculino	2	irmãos
chamante	RDC	masculino	4	irmãos e esposa
chamante	RDC	feminino	2	mãe e irmão
chamante	RDC	masculino	1	irmão
chamante	Síria	masculino	1	pais
chamante	RDC	masculino	3	esposa, mãe e irmãos
chamante	RDC	masculino	5	pais e irmãos
chamado/chamante	Camarões	masculino	1	esposa
chamante	RDC	masculino	1	esposa e filhos
chamada	Guiana	feminino	1	esposa
chamante	RDC	masculino	1	irmã

Fonte: Elaborado pela autora com as informações das entrevistas. Dentro da categoria Tipo, chamante significa o refugiado que fez o pedido de reunião familiar e chamado identifica o familiar que veio por reunião familiar. Um caso foi chamado pelo pai e também chamou sua esposa de modo que ele foi classificado como chamado/chamante.

Há desde refugiados que solicitaram a reunião familiar para uma só pessoa, quanto refugiados que solicitaram para 11 pessoas em cinco pedidos diferentes. Em um único pedido, o máximo de pessoas para quem foi solicitado o visto foi para 6 (esposa e filhos). Os familiares chamados pelos refugiados são em sua maioria esposas (42,10%); filhos (21,05%); pais

(26,31%) e irmãos (63,15%). Os entrevistados não mencionaram que pediram reunião familiar para nenhum outro parente.

Um dos entrevistados chegou ao Brasil em 2009, 3 em 2012, 7 em 2013, 5 em 2014 e 3 em 2015. Alguns refugiados foram reconhecidos pelo CONARE no mesmo ano em que chegaram, porém, a maioria foi reconhecida no ano seguinte. Apenas um caso que chegou em 2015 teve seu reconhecimento três anos depois. Os processos de solicitação de visto de reunião familiar foram iniciados entre 2014 e 2018, sendo o ano de 2016 o que houve mais pedidos (10). Já os dois processos de extensão da condição ocorreram em 2012 e 2017. Ambos receberam a decisão do CONARE nos anos seguintes, respectivamente, 2013 e 2018.

Alguns refugiados ofereceram informações detalhadas sobre o tempo de demora de seus processos de solicitação de visto de reunião familiar. Uma vez iniciado o processo, o tempo médio entre a data que os refugiados dizem ter enviado o documento para o CONARE e a data de chegada dos familiares foi de 7,2 meses, variando de um tempo de 2 meses até 2 anos e 5 meses (caso que teve complicações no processo). Contudo, essa não é uma boa medida do tempo do processo de reunião familiar no Brasil porque os refugiados precisam de tempo para conseguir comprar a passagem, ou seja, pode ser que o atraso do tempo seja decorrente, não das burocracias brasileiras, mas do fato de que, já com visto na mão, o familiar teve que esperar que o refugiado comprasse a passagem. Três casos sabiam exatamente a data em que seus familiares conseguiram o visto. Nesses, após terem o visto, os familiares demoraram mais 2, 5 e 7 meses, respectivamente, para chegarem ao Brasil. Há ainda casos de refugiados que iniciaram o processo de reunião familiar há mais de 3 anos, porém ainda não conseguiram trazer seus familiares para o Brasil.

Alguns refugiados se recordavam da data em que, após enviarem a solicitação para o CONARE, receberam uma notificação desse órgão dizendo que o pedido já tinha sido encaminhado para a embaixada. Em 23 pedidos, os refugiados souberam informar depois de quanto tempo tinham recebido a confirmação do CONARE. O tempo médio entre o envio dos documentos e a confirmação do CONARE de que eles tinham sido enviados para o MRE foi de 4 meses e meio, com um caso em que o refugiado recebeu essa notificação em 2 meses e outro em que essa notificação só foi enviada após 1 ano e 5 meses.

O tempo médio que os refugiados ficaram separados de seus familiares até que eles chegassem ao Brasil foi mais do que 40 meses ou seja 3,4 anos. O tempo de menor separação entre os entrevistados foi de 1 ano e 5 meses, porém há casos de familiares que ficaram 7 anos separados. Um caso interessante é o de um refugiado que não via seu irmão há 11 anos porque ele já estava separado fisicamente desse irmão quando teve que fugir de seu país de origem. Há,

ainda, refugiados que não obtiveram sucesso em seu processo de reunião familiar e, portanto, continuam separados de seus familiares.

3.2.2 *Família e Separação*

Os refugiados apresentam uma definição ampla de família que vai além da chamada família nuclear composta por pais e filhos menores de idade, englobando também irmãos, avós, tios, sobrinhos, primos, dentre outros familiares por sangue ou por relações de casamento, sem limitação de idade. Alguns refugiados relataram ainda que amigos podem ser considerados como família, principalmente no contexto da migração. Sobre esse ponto, duas narrativas são exemplificativas:

eu posso definir uma família segundo três categorias. Primeira categoria de família, o que eu posso chamar uma pessoa de família, aquela pessoa que você nasceu, tipo sangue do sangue, sabe? Seu irmão, sua irmã, sua mãe e seu pai. Essa é a primeira família. Eu vou chamar da classe A. Classe B, que posso falar que chama em francês de família alargada, ou seja, tios, tias, primo, prima. Essa é a classe segundo B. O grupo C, a terceira categoria, são os amigos, que eu vou chamar da família. Sabe que tem amigo que você chama de irmão.

Eu acho que família para mim mudou ao longo dos anos [...], a família era pai, mãe e filhos e outros parentes estendidos. Mas hoje eu vejo família como qualquer um que pode te ajudar a atingir os seus objetivos de maneira correta e ele realmente se importa com você e quer ver você avançando. [...] Nós não temos qualquer outra família aqui. Mas eu conheci brasileiros que se tornaram meus amigos que eu os considero parte da minha família.

Mais do que um refugiado me explicou que as relações familiares na África são mais extensas do que no Brasil: “A definição de uma família aqui no Brasil é diferente da nossa lá na África. Para nós, na África, a família é pai e mãe, filho, irmãos, primo, prima, tio... para nós isso é família. Tudo é componente e integrante de uma família”. Uma refugiada disse que, em seu país, a criação das crianças é uma responsabilidade de toda a família e não só dos pais, como aqui no Brasil. Além disso, refugiados africanos relataram relações familiares mais complexas do que as que naturalmente observamos no Brasil. Um primeiro ponto de destaque é a existência de famílias grandes com pelo menos quatro filhos, mas que podem chegar a 13. Alguns refugiados relataram terem meios-irmãos de parte da mãe e de parte do pai, o que faria o número total de irmãos chegar a 17, por exemplo, sendo todos esses tratados como irmãos.

Também há refugiados que não foram criados por seus pais biológicos (seja porque eles faleceram ou por outros arranjos familiares), tendo sido criados por tios ou irmãos mais velhos (“As famílias africanas são supergrandes. Muita gente, pai, mãe, irmãos, primos. Já morei com tias, tios”). Nesses casos, os refugiados chamavam esses familiares de pai, suas esposas de mãe e os filhos deles (que seriam primos ou sobrinhos) de irmãos: “Eu fui criado por outras pessoas,

mais especificamente pelo meu irmão. Meu irmão é considerado meu pai. E a mulher dele estava considerando como minha mãe”. Contribui para isso o fato de as famílias africanas viverem juntas em uma mesma casa, mesmo os parentes já sendo casados e tendo os seus filhos: “Juntos, todo mundo na mesma casa, meus irmãos. Era uma casa grande, a casa do nosso pai”; “No Congo, eu morava com a minha família, com todo mundo.... morava todo mundo na mesma casa porque a casa era muito grande. Então, mais de oito quartos”.

Também há um reconhecimento da importância da família para os refugiados, o que pode ser visto nas seguintes expressões: “Então para mim família é tudo. Família é tudo, fundamental”. “Família é tudo”; “Porque a família é tudo o que eu tenho e que tem mais valor.”; “Então a família é muito importante para muita gente. Tudo mundo aí, seja no esporte, fala porque eu quando vi minha família aí me deu uma força de continuar.” “[...] eu quando estou um refugiado, eu perdi tudo na minha vida. Única coisa que eu tenho é a minha família”. “Porque a família é tudo o que eu tenho e que tem mais valor. Eu posso ter ouro, dinheiro, tudo e não vale nada, mas a minha família vale muito. Porque é tudo o que a gente pode conseguir no mundo”; “Porque viver longe da família, não sei aqui no mundo se tem uma pessoa que pode aceitar de viver longe da família. É mais difícil porque a família é tudo o que a gente tem”.

Outro aspecto que ficou evidente nas entrevistas era que o Brasil não foi a primeira escolha de muitos refugiados, ou seja, eles estavam buscando um lugar para salvarem suas vidas e o Brasil foi o primeiro local possível: “Tive que sair de lá. Quem tem oportunidade de sair, logo, logo sai. Não espera de nada. Qualquer lugar que você consegue entrar, vai sem pensar.”; “Porque na verdade era o único país que me dá passaporte (*laissez-passer*)”; “O refugiado, ele escolhe o lugar para ele sobreviver. [...] Porque os momentos que ele passa são tão difíceis que ele não tem opção de escolher”. “Aí o primeiro país que eu pedi visto, não queria me dar visto. Aí foi na Embaixada do Brasil, aí eu consegui visto, aí eu consegui sair de lá.” “uma pessoa que foge da guerra, não procura um lugar para fugir. [...] a primeira oportunidade que a pessoa recebe, ela aproveita” “Eu estava na capital para pegar o visto, eu estava procurando o visto de qualquer país para sair e eu consegui esse visto quase 9 meses e 7 dias depois”. Um refugiado tinha como destino final outro país da América do Sul, porém, ao fazer sua conexão no Brasil, foi informado que o seu destino inicial não aceitava refugiados e solicitantes de refúgio e optou por solicitar refúgio em terras brasileiras.

Todos os refugiados, com exceção de um, chegaram sozinhos ao Brasil. Em dois casos, os refugiados se encontraram com outros familiares que já estavam no Brasil, porém os refugiados não tinham conhecimento que havia familiares aqui anteriormente. Um entrevistado narrou a situação de que ele foi chamado por reunião familiar por seu pai (de quem estava

separado há 7 anos), mas também se tornou um refugiado chamante de sua esposa. O tempo de separação dos refugiados dos familiares varia entre 1 ano e meio até 5 anos. Ademais, há refugiados que continuam separados de seus familiares porque estão enfrentando problemas no processo de reunião familiar (que serão discutidos mais à frente) ou porque ainda não solicitaram a reunião familiar.

Essa separação tem impactos na vida do refugiado. Muitos refugiados relatam sofrimento por estarem sozinhos, como tristeza, vazio, estresse: “Além disso, eu tenho um pouco de dificuldades com a separação da minha família. Isso me deixa um pouco triste. Você vê, porque eu vivo só sem a família.”; “A separação dói. A separação é uma coisa que você não estava planejando.” “porque antes eu estava um pouco estressado, né? Triste, estava sozinho”.

Também relatam saudades e a falta que sentem dos familiares: “Essa separação tira muita coisa na minha vida. Porque eu estava muito ligado com minha família”; “Falta, né. Eu sinto falta muito de minha família. Eu não sei como explicar isso, mas é muito forte. Às vezes quando fico em um lugar sozinho, tento realizar isso e não consigo. Sabe, não é fácil, não, viver longe das pessoas que você costumava de se ver todo dia. É complicado mesmo, é complicado” “A saudade, sabe, para ficar lá longe da sua família, é muito ruim”. “Aprendi muita coisa, muita coragem. Então foi do dia-a-dia, foi uma batalha. Não era fácil não... era difícil”; “Tava sentindo falta de uma parte da família, né? Não ficava alegre. Ficava triste pensando. Toda vez”.

Há também efeitos psicológicos e físicos dessa separação prolongada entre familiares: “Eu acho que antes você já me conhecia, eu estava muito magro. Hoje as pessoas estão me falando que eu estou gordo. Eu mudei muito. Até agora estou sentindo dor da família que ainda está lá.” Uma refugiada também afirmou que seu marido estava muito magro. Também refugiados ficam preocupados com o que pode estar acontecendo com sua família nos locais de origem. “A separação não é bom. Não é bom para todo mundo porque você não vai saber o que está acontecendo atrás ou à frente que você vai e quem ficou lá está de boa ou não e você que vai, você vai ficar boa ou não”; “Então, segundo ele, ele falou que se sentia um pouco vazio. Tinha alguma coisa vazio dentro dele porque ele morava aqui sozinho. Ele ficou até doente. Ficou internado. Ele que contou isso. Ele ficou internado. E se sentia um pouco vazio, não comia muito, muito, e não dormia também legal, confortável.” “Eu tive um problema do coração, não estava me sentindo bem. Eu poderia mesmo fazer uma crise. Porque todo tempo minha esposa me ligava, meu filho estava doente, ele estava doente. Estava pensando neles, estava também pensando no outro.”. “Tem que pensar, né?. Você fica pensando todo dia como está as crianças. Como que está passando lá, se tá passando fome, se está bem” “Agora eu estou mais preocupado com os meus parentes que estão morando no Congo.” “Porque a gente está

aqui pensando na nossa família, o que está acontecendo lá no país e tal”; “Você pode viver bem, mas você tem família. Aí os seus irmãos que estão lá na África, eles estão sofrendo, eles estão sendo perseguidos, eles estão maltratados, sabe? Isso faz parte de alguns motivos que te deixa mal, sabe”. Esse sentimento de preocupação com a família que ficou para trás pode ser explicado em:

Morar sem a família é complicado, né? [...] até as notícias quando você recebe de longe é muito mais chocante do que quando você recebe de perto. Tipo quando alguém fala aqui [...] teve manifestação, muita gente morreu, foi assim e assim. Sabe aquela sensação é muito diferente de que quando você tem a pessoa perto. Porque você fica imaginando muita coisa na cabeça que às vezes aconteceu, uma coisa que vai acontecer pior, às vezes aconteceu alguma coisa. Você fica muito perturbado. Tipo de pensar qualquer coisa você sente um pânico, fica estressado. Você imagina muita coisa. Mas quando você mora com a pessoa muito perto, você tem sentimento de encaminhar, de sentir que se acontecer algo assim, a gente sabe que todo mundo está junto.

Alguns refugiados mencionam o risco de não voltarem a ver os membros das suas famílias por eles estarem correndo risco de vida ou por questões de saúde mesmo: “Acho que saudade, muita saudade. Então e também ninguém nunca sabe se eu vou perder um irmão na minha família sem ver depois de muito tempo sabe? E aí é complicado” “Meu irmão estava passando mal. Então eu falei: se eu não tomo cuidado, o outro que está lá, ele vai morrer, eu vou perder”. “Mas às vezes conversando eu digo um dia eu vou ver minha mãe? Não sei, porque muitas coisas acontecem. Talvez hoje pode acontecer alguma coisa, minha mãe também tem um problema de saúde. Pode acontecer alguma coisa com ela e eu não sei se vou conseguir ver ela.”

Um dos entrevistados relatou que seu pai tinha mudado muito e que não era a mesma pessoa que ele tinha deixado no país de origem. Também a separação prolongada traz a necessidade de os refugiados se reconectarem com seus familiares depois de tanto tempo separados, conforme depoimento desse refugiados:

Então, às vezes é uma coisa, sabe, sempre quando você se separa de uma pessoa muito tempo, você sente. Tem que se aproximar mais, mas isso é com muito tempo. Isso é uma coisa que você não está como na mesma onda. Então um de vocês tem que fazer tudo de se manter no outro: então a reação, o pensamento, as falas, as histórias. Você precisa ter, porque às vezes tem gente que vê tanta emoção e pode cair, então tem que se segurar, tem que ficar bem focado. Sempre tem uma repercussão na vida.

Uma das formas de lidar com a distância dos familiares é por meio da comunicação com quem está longe. Todos os refugiados disseram que se comunicam sempre que desejam com seus familiares e que a tecnologia auxilia muito nesse processo, principalmente a internet, utilizando diferentes ferramentas, normalmente mais de uma. Os entrevistados dizem que estão em contato com suas famílias por meio do Whatsapp (84,21%), Skype (15,78%) e de redes

sociais (42,10%), como Facebook (31,57%) e Messenger (10,52%). Os refugiados que estão há mais tempo no Brasil informaram que antigamente era mais difícil e caro se comunicar com as famílias porque isso era feito por chamadas telefônicas internacionais, mas agora a tecnologia facilitou esse contato. Ainda assim, 21,05% também continuam a se comunicar com as famílias usando o telefone.

Apesar disso, refugiados relatam que não é a mesma coisa conversar com uma pessoa todo dia e viver com ela e ter um contato diário, conforme eles estavam acostumados anteriormente. Apenas um refugiado relatou um aspecto positivo da separação que foi o desenvolvimento de responsabilidade de seus filhos, que tiveram que se tornar “responsáveis” pela família na sua ausência. Um refugiado afirmou que aprendeu muito com a separação e precisou se preparar psicologicamente: “Precisa ter muita coragem, precisa ficar, preparei a minha mente muito para não cair porque eu acabei de ver que muita gente começou a cair em pânico, depressão.”

O impacto da separação é especialmente sentido no caso das crianças. Uma refugiada comentou que seus filhos não convivem com os irmãos e familiares dela que ficaram no país de origem e como seria importante para o desenvolvimento deles ter a convivência com tios e primos, assim como ela teve enquanto estava crescendo. Por outro lado, um refugiado relatou que depois de conseguir fazer a reunião familiar para a sua mãe e dois irmãos, seus filhos brasileiros puderam ter contato com a avó e os tios.

Em dois casos, refugiados tiveram que deixar seus filhos bebês (de 5 dias e de 5 meses) no país de origem e, quando voltaram a se reencontrar no Brasil, os filhos tinham crescido e não reconheciam os seus pais. Isso é ilustrado no seguinte relato de uma família que ficou separada do refugiado em um país que não falava a língua do país de origem:

[ficamos separados] uns 3 anos pelo menos. Então quando a minha irmã mais nova viu o meu pai, ela começou a chorar do nada. Assim, não é ele (ela estava falando em inglês). *He is not here, it is not him*. O que que é? Você está chorando por que? Não é ele. Cadê o meu pai? Opa, todo mundo ficou estranho. Pô, será que é ele mesmo? Aí a gente chegou em casa com ele junto com a minha irmã também. A gente conversou bastante, aí a minha irmã conseguiu conhecer o meu pai de novo. Porque sabe [ela tinha] 5 dias, não tem como. Mas foi uma luta bem difícil. Porque meu pai não falava inglês e ela não falava francês. Foi muito difícil. Então precisava da minha mãe para traduzir. Ela entendia o inglês e aí traduzia para o francês. Esse era o modo de se comunicar. Mas agora já está legal.

Também nas entrevistas houve outros casos de refugiados que estavam separados dos seus filhos. Em três casos, em que os refugiados tinham mais de um filho, eles tiveram que escolher qual o filho que viria por causa do custo do passaporte e da passagem: “Ela fala que

tem que vir, né; que sente falta. Ela sente falta, ela quer a mamãe. Aí nós fala para ela, o problema é o dinheiro. Tava pagando muita dívida que nós tinha.”; “Eu pedi para a minha esposa e para os meus filhos. Porque os outros já são maior de idade, eu pedi primeiro para as crianças menores, os outros depois. Porque eu preciso dos meios financeiros, porque a viagem de seis pessoas da África precisa de muito dinheiro”.

3.2.3 Escolha dos parentes para a reunião familiar e importância da reunião familiar

Como o custo do processo de reunião familiar é elevado, refugiados dificilmente conseguem trazer todos os familiares em um mesmo pedido de reunião familiar. Assim, eles têm que utilizar diferentes estratégias para selecionar qual familiar virá primeiro. É possível ver frases exemplificativas de cada uma dessas estratégias no Quadro 5.

Enquanto algumas famílias optaram por trabalhar e juntar dinheiro para trazer primeiramente os filhos, outros refugiados optaram por trazer outros familiares primeiro, mesmo tendo filhos no país de origem. São diferentes estratégias que motivam um refugiado a escolher um membro da família ou o outro para vir para o Brasil. Foi possível identificar cinco estratégias: proteção do familiar (quando o familiar estava em risco no país de origem), doença, necessidade de ajuda no Brasil para cuidar dos filhos, questões financeiras (para mandar dinheiro para a família ou para conseguir juntar dinheiro para trazer outros familiares que ficaram) e outras (estudos, disponibilidade, irmãos mais jovem). Somadas com as saudades da família, essas estratégias se misturam. É possível que um refugiado traga um parente por reunião familiar para ajudá-lo economicamente a mandar dinheiro para o país de origem e para proteger o familiar.

O tema da proteção aparece como motivo fundamental para os refugiados trazerem seus familiares. Tanto em casos de guerra generalizada como em perseguições individualizadas, a proteção da família (por causa de ameaça, perseguição, instabilidade, guerra no país) aparece como uma preocupação para 84,21% dos entrevistados, sendo de 14 congoleses em um total de 15. Um caso emblemático era o de parentes dos refugiados que estavam vivendo em um campo de refugiados, situação de especial risco para a família. Também as estratégias de trazer familiares doentes, jovens ou propiciar oportunidades revelam uma preocupação do refugiado com o cuidado da sua família. Duas refugiadas mencionaram a necessidade de trazer um familiar para cuidar dos filhos delas, que já estavam no Brasil, possibilitando a volta das mães ao mercado de trabalho.

Quadro 5 – Motivos para refugiados solicitarem a reunião familiar

Motivo	Trecho exemplificativo
Proteção	<p>“Mas eles estão muito... está com muita bagunça lá. Como eu falei para você. Depois que eles vieram para cá, eles sentiram paz. Sentiram tranquilo. Eles descarregaram da guerra que eles carregavam lá, entendeu?”</p> <p>“ele também faz parte de grupo político.”</p> <p>“Eu estava sendo procurado e a minha família recebeu muitas ameaças. Eu posso dizer que a minha família está ameaçada.”</p> <p>“eu também fui torturado junta, também, com os outros irmãos e primos que morava junto com nós lá. [...]. Aí a gente foi obrigado a deixar o país. Porque nós estávamos muito próximos dele. Toda a nossa família em volta foi realmente ameaçada”.</p> <p>“Meus irmãos ficaram lá, quando eu fugi, a polícia foi lá pegar eles. Minha irmã foi violada, os meus irmãos foram para a cadeia”</p> <p>“Então, na verdade, é a situação do país que às vezes os homens são mais torturados do que as mulheres. Para o bem dele, também, e para a proteção dele.”</p> <p>“Um deles sofreu uma perseguição de um grupo rebelde no leste do Congo, ele foi capturado junto com outros três irmãos, que ficou três meses sendo estuprada dentro da floresta”</p> <p>“Eu tenho outra irmã mais velha que é advogada. Depois disso tudo que aconteceu comigo, essa perseguição política, a OAB dela foi cancelada. Aí ela não pôde mais exercer a profissão dela”</p>
Doença	<p>“Mais do meu pai foi rápido porque ele estava com um problema [de saúde].”</p> <p>“Aí as coisas ficou um pouco difícil, né? E minha mãe também trabalhava como engenheira e como ela ficou doente, também, aí ficou difícil para sustentar toda a família.”</p> <p>“tem outro que tem doença, outro não tem dinheiro para levar ele no hospital porque lá paga, aqui o hospital é de graça. Pode ser o mais rápido, ele chega, faz tratamento e muda a vida. O outro lá está morrendo, lá, com doença no corpo e não tem remédio, não tem nada. Aí você dá entrada no reunião familiar, aí fica um ano, dois anos, e aí a pessoa morre né? Aí é difícil.”</p>
Necessidade de ajuda no Brasil	<p>“Porque você sabe quando minha irmã vai chegar aqui, vai me ajudar pra trazer minhas filhas. Eu trabalho, ela trabalha, tudo junto trabalha para ajudar, entendeu? Se filho chegou, não tem ninguém para cuidar dele. Não tem família aqui.”</p>
Questão financeira	<p>“Quando eu cheguei, ele estava muito contente. Eu pude começar a trabalhar e o ajudar também, a pagar as coisas”.</p> <p>“Mas o meu irmão mais velho, que eu falei, se ele pode chegar aqui, a gente pode trabalhar junto, a gente pode trabalhar, a gente pode juntar dinheiro para conseguir mandar para os outros, porque é mais difícil sozinho trabalhar e também pagar aluguel, também.”</p>
Outros	<p>“Eu chamei ela porque ela era mais jovem e precisava estudar”.</p> <p>“Ele é irmão mais novo. Ele tem 28 anos. Ele está trabalhando agora. Eu pedi para ele vir para não ficar só. Você sabe, lá no Congo tem a guerra, tudo está difícil, né? Tudo está difícil mesmo.”</p> <p>“Eu decidi trazer ele porque ele estava acabando a escola”.</p> <p>“Acho que ele era quem tinha mais disponibilidade. Ele era jovem, o mais jovem de todos, o mais frágil.”</p> <p>“E eu estava pensando em trazer ela para cá para continuar o estudo. Para fazer o estudo aqui no Brasil.”</p> <p>“Ela estava em uma situação muito preocupante porque ela queria muito fazer a faculdade e como minha mãe estava doente”.</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base nas entrevistas

A questão financeira merece uma discussão mais detalhada. Por um lado, há refugiados que mencionaram especificamente a questão financeira para trazer um familiar. Por outro, lado, a maior parte dos refugiados (84,21% dos entrevistados) envia dinheiro para os familiares de alguma forma ou a família depende economicamente do refugiado:

A situação da minha família, a grosso modo, eles dependem de mim porque a minha esposa não trabalha. Meus filhos maiores também não trabalham. Todos eles estudam. É preciso que eu mande dinheiro daqui do Brasil. Eu preciso enviar o dinheiro para que eles sobrevivam. Mas isso não é fácil. Isso não é fácil. Imagine você cada final de mês, eu envio primeiro o dinheiro para o aluguel, para a escolaridade dos meus filhos.

Um refugiado mencionou que chamou os irmãos porque ele era o responsável por arcar com os custos da sua família no país de origem e não estava mais conseguindo manter a casa no Brasil e pagar a faculdade do irmão. Por esse motivo, ao vir para o Brasil, o irmão poderia trabalhar e pagar a sua faculdade. Então trazer a família pode ser uma forma de não ter que enviar tanto dinheiro para o país de origem: “Tudo vai mudar porque cada vez você tem 300 reais, você não precisa mandar para lá. Se toda a família está aqui, você com 300 reais compra a cesta básica para comer todo mundo junto. Entendeu? 300 você divide lá para África, aqui também você precisa de dinheiro. Não dá para mim.” “De tudo o que eu ganho, isso me permitirá economizar um pouco. Porque do dinheiro que eu ganho quase 70% eu envio para o meu país. O que sobre eu pago o aluguel e minha sobrevivência”; “Porque lá é muito difícil. Você tem que mandar dinheiro. Dinheiro não cansa. Você não guarda nada”; “Não tem como mandar todo mês, porque senão você fica sem nada. Por isso estou pensando, o mais justo seria trazer sua família para cá porque vocês moram juntos, trabalham juntos, o que vocês ganham aqui, dá para viver aqui e pensar em ainda mandar para fora, entendeu?”; “Mudou porque a gente está trabalhando os dois e aí a gente tem como juntar dinheiro para ajudar nossos irmãos que estava na África porque eu estava só, estava difícil porque tem que comer, tem que se vestir, tem que pagar casa. É, tava difícil. E agora junto com ele. A gente está mandando dinheiro e guardando o recibo”. Nesse sentido, a reunião familiar aparece como economicamente interessante para o Brasil, dado que diminuiria a necessidade de os refugiados enviarem remessas para o país de origem e esse dinheiro poderia ser gasto no território nacional, movimentando a economia local:

Porque a maioria, se a gente está fazendo reunião familiar, é para diminuir esse fluxo de mandar dinheiro e mandar dinheiro, porque se os familiares estão mais perto, isso também facilita de que como a convivência vai ser maior, porque eu tenho que mandar, eu tenho que gastar mais ainda, não só de mandar, mas tem a taxa de transferência, que é alta. Então se a pessoa está mais perto de mim, então se ele trabalha, ele pode também conseguir se manter, pode conseguir fazer uma outra vida e a gente pode conseguir se ajudar.

Além da questão econômica, os refugiados reconhecem que a reunião familiar é importante porque eles não podem voltar para seus países de origem para viverem com suas famílias: “Tem que fazer vida de novo e não pode voltar”, “Eu não estava acreditando, eu estava pensando que eu não vou ver eles mais porque eu não posso voltar lá mais no Congo. Eles também não vai conseguir vir aqui.”; “Porque quando o refugiado sai do país, ele não pode voltar.”; “como eu sou refugiado, eu não posso voltar mais no meu país. Então é importante que a gente se encontre em qualquer lugar, mas o lugar que eu moro, é aqui no Brasil.”; “E eu não posso voltar para o meu país, por enquanto”; “Mas é complicado, o visto que eu tenho aqui de refugiado, o RNE não posso voltar no meu país, não sei se você sabe”; “A reunião familiar ajuda porque eu não tenho mais condição de voltar lá.”; “Aí a reunião familiar ajuda no nosso caso porque a gente não pode mais voltar lá para o Congo, mas ajuda a trazer a gente que ficou lá no Congo que às vezes está precisando da nossa ajuda para continuar nosso dia, para morar com a nossa família.”; “Queria muito muito encontrar eles um dia, mas eu sei que é complicado eu voltar para o Congo em relação a essa condição política.”

A reunião familiar também aparece como fonte de apoio (“A reunião familiar ajuda porque um parente da sua família vem morar perto de você. Porque pode acontecer alguma coisa com você, mas quando você tem um parente próximo da sua família, ele vai dar um apoio maior para as pessoas”), segurança (“Outro também a confiança, que antes eu estava sozinho, tem mais segurança viver com as pessoas, com a família estou sentindo uma segurança porque agora eu posso ficar doente, eu sabe que tem uma pessoa que pode cuidar de mim. Mas antes eu poderia ficar doente e não teria uma pessoa que poderia cuidar de mim”), tranquilidade (“Então eu tô tranquilo. Eu sei que [...] tá fazendo a vida dela”) e paz para os refugiados que estão no país (“porque eu estou precisando deles para me dar um pouco de força, para me dar um pouco de paz. Para me dar um pouco do que perdi.”, “Mas sabendo que eles estão morando aqui junto com você, aí você tem paz”). Também a situação específica de ter que mudar para um país novo por causa de uma perseguição torna a pessoa mais vulnerável e em necessidade de alguém para dar forças:

Eles [refugiados] estão longe. Enfrentam preconceito. Eles estão sofrendo. Eles não conhecem ninguém. Então, se ele tem um membro da família. Duas pessoas são sempre melhor do que uma. Quando você tem alguém que te entende, que vem do mesmo contexto que você e tudo mais, você fica mais forte. Você se torna capaz de enfrentar as coisas de maneira mais fácil.

A reunião familiar aparece, ainda, como fonte de alegria: “Acho que se antes eu era 80% de tristeza, depois que eu reencontrei a minha irmã ficou 40%. Porque é muita alegria estar com

uma pessoa da sua família”; “Mudou com a alegria. Antes você está sozinho sem as crianças. Você não vai ter alegria”. Muitos refugiados sentem que agora podem ficar doentes porque têm alguém para ajudá-los: “Às vezes pode ter alguns problemas, você sabe que eu tenho o meu irmão, eu tenho a minha esposa, eu posso compartilhar com eles, eles estão aqui. Uma pessoa que está do outro lado do mundo. Então o compartilhamento é bem diferente quando a pessoa é próxima”.

O momento do reencontro ou da chegada é descrito como emocionante, bom, feliz, maravilhoso, indescritível, um misto de sentimento, amor. Essa era a pergunta que deixava todos os entrevistados sem palavras, alguns ficaram até emocionados ao se lembrarem desse momento.

Os refugiados reconhecem a importância de ter uma pessoa para confiar:

Você consegue ter um apoio. Você não se sente só. Você tem alguém com quem confiar, com quem confiar. Porque eu confio mais no meu irmão do que em outras pessoas. Claro. E nós estamos muito longe de casa. Eu espero que não vá acontecer, mas eu posso cair aqui. Mas quem vai sentir a preocupação vai ser muito mais o meu irmão do que um amigo. Um amigo vai até ligar, mas tem que trabalhar. Aí quando vem uma pessoa de confiança, uma pessoa que é da sua família, você consegue se sentir ser humano de novo.

Principalmente para os refugiados que trouxeram esposas, a reunião familiar apresenta uma oportunidade de começar um novo braço da família no Brasil: “Não só eu, mas [a reunião familiar] ajuda também toda pessoa tipo de construir uma nova vida, uma nova família que vai ter aqui saudável”. Também seis entrevistados se tornaram pais de filhos brasileiros. Um refugiado mencionou que existem mais oportunidades quando você é casado, porque você é percebido de maneira diferente. Já outra refugiada acredita que “E também como família é mais fácil acessar alguns benefícios. É melhor para famílias do que para pessoas solteiras.” Nesse sentido, alguns refugiados comentam que a reunião familiar possibilitou que eles se tornassem mais responsáveis:

Mas quando a família está próxima dele, essa pessoa vai fazer uma força para trabalhar e ao mesmo tempo essa pessoa vai pagar imposto. [...] Porque uma pessoa que não tem uma família é como uma pessoa sem responsabilidade, é uma pessoa que pode fazer uma coisa sem pensar. Mas uma pessoa que tem uma família não pode fazer uma besteira, porque ele sabe: eu posso fazer isso, mas atrás de mim tem também as pessoas que estão olhando.

3.2.4 Reunião familiar e integração local

Por fim, a reunião familiar também é importante para a integração local dos refugiados, dado que a família, estando no mesmo lugar, possibilita que o refugiado possa se concentrar em se integrar e seguir com sua vida, especialmente considerando os momentos difíceis que foram

vividos: “a reunião familiar é muito importante para permitir para aquela pessoa que viveu uns momentos vulneráveis de dar para ele uma nova chance para ele renovar de uma pessoa que vai ser, que vai acreditar também, que vai acreditar em um mundo melhor, em uma vida que vai transformar o destino dele.”.

A reunião familiar auxilia o refugiado a ter uma vida normal:

Antes disso eu estava refugiado. Depois disso, eu sou uma pessoa normal que vive com a sua família e que está em um lugar trabalhando e vivendo normal. Porque já organizei minha vida. Cozinha... tem minha casa já organizada. Porque tem alma de família. Não alma de ai, estou longe de família. Aqui tem alma de família. Tudo isso que minha mãe organizou. Então eu sou como quem tem família.

Outra refugiada comentou como ela conseguiu encorajar e apoiar o marido para que ele começasse uma nova carreira no Brasil, dado que ele não conseguia emprego em sua área de formação. Segundo ela, o refugiado só pensou nessa opção com o apoio da sua esposa. Ao ser perguntado se estavam integrados no Brasil, dois entrevistados que ainda não tiveram sucesso em seus processos de reunião familiar responderam que não completamente. Quando perguntados se a vinda do familiar poderia auxiliar esse processo, eles responderam: “Eu acho que sim. Porque, de vez em quando, quando você passa esse momento ruim de uma pessoa diferente, você acha que se tem outra pessoa igual a você, você vai se sentir um pouco melhor e um pouco integrado.”; “Eu acho que sim. A tranquilidade sabe.”

Se por um lado os familiares são fundamentais para a integração local dos refugiados que já estão no país, por outro, os refugiados também atuam como agentes de integração local dos seus familiares. Os familiares chegam, possuem um local para morar (não dependem de abrigos públicos) e eles contam com os refugiados para ajudá-los a navegar os sistemas burocráticos brasileiros (tirar documentos e acessar serviços de saúde pública, escola, aulas de português). Também os refugiados arcam com os custos de todo o processo de reunião familiar e auxiliam os familiares a se adaptarem à cultura brasileira (“Agora está tudo bem. Está normal, ele já se adaptou. Porque eu tava já aqui, né?”; “É isso, eu tinha o trabalho de tentar a explicar para eles que estamos em um outro lugar, outra cultura. Se acontecer alguma coisa, não pode agir assim. Eu expliquei bastante coisa para eles”), aprenderem a língua (“No começo, eu estava tão assustada que qualquer lugar que eu ia, eu queria que o meu marido fosse comigo porque ele é [...] fluente em português e a língua não foi um problema para ele. Para eu aprender, eu queria ele do meu lado porque eu perguntava o que é isso”) e irem a consultas médicas (“aí meu pai tinha as consultas com o médico e tinha que ir com ele porque ele não sabia a língua. Também não sabia o São Paulo também”). Esses familiares que chegam possuem nos refugiados uma

estrutura de apoio, o que desonera organizações públicas e privadas sem fins lucrativos que auxiliam os refugiados:

Mas quando eu trabalhava, eu paguei tudo. Paguei casa, paguei avião para eles. [...] Eu sou responsável deles agora, eu tenho que tirar eles da preocupação, eu tenho que ir atrás deles. Quando chegou minha família para cá, eu consegui, graças a Deus. Então foi um momento maravilhoso para mim. Um momento em que você pode fazer algo. Pôde carregar uma coisa mais forte que você. Porque amor, tem certeza. Então minha família foi para mim, quando eles chegaram para cá eu fui um pai, sabe?

Outro ponto interessante é que há um entendimento de parte dos entrevistados congolese (seis deles) de que a reunião familiar é um direito: “Como eu tenho direito, o meu direito que o governo brasileiro me deu para trazer os familiares aqui.”; “Então um dos meus direitos que eu tenho também como refugiado é poder trazer a família.”; “Sei que isso é nosso direito”; “Se isso foi um direito que foi para mim, então por que eu não posso [chamar outros familiares]?”; “Se você pedir um refúgio em um país, você tem esse direito de conseguir chamar a sua família para levar ele para onde você está”.

Há refugiados que reconhecem pontos positivos da reunião familiar, como a facilidade do processo (“Eu fiquei surpresa porque o processo não foi difícil”) e a rapidez da análise do CONARE (“O processo aqui no Brasil... o CONARE tem uma estrutura que só cuida dos processos de reunião familiar. Então o processo foi rapidinho”). Um reconheceu a facilidade de entrar em contato com o CONARE: “Foi tranquilo sempre, com o CONARE eu nunca tive um problema. [...] Então foi todo o dia, você manda e no mesmo dia você recebe uma resposta. Aí isso fortaleceu também que você está sabendo que o seu processo está encaminhando bem, está andando”. Muitos refugiados são gratos ao governo brasileiro e a todas as pessoas que os ajudaram: “Eu agradeceria ao governo e a todas as organizações por todo o trabalho que vocês fazem pelos refugiados e por todos aqui.”; “não tem nada de reclamar da parte do governo sobre essa questão de reunião familiar.”; “Mas graças à reunião familiar, você encontra sua família rapidinho. Aí para mim é boa, para mim é ótimo. Eu agradeço o governo brasileiro”; “já é uma coisa muito bom, eu agradeço muito Caritas, ACNUR, todo mundo que me ajudou para eles chegar aqui no Brasil”; “Aí é ótima operação para mim, boa. A reunião familiar é boa porque você não sabia que você vai encontrar a sua família. Aí a reunião familiar faz tudo para você ficar junto. Aí é bom, muito bom”. Um refugiado também reconhece que “a lei de Brasil é uma lei boa de refugiados porque dá direito o mesmo para todo mundo.”

3.2.5 Dificuldades e problemas no processo de reunião familiar

Apesar disso, refugiados relataram dificuldades para conseguir o processo de reunião familiar de quatro tipos: dificuldades financeiras, problemas no CONARE (42,10%), problemas na embaixada (52,63% dos entrevistados – especialmente do Congo e do Camarões), problemas na Polícia Federal (57,89% dos entrevistados tiveram, ou na imigração ou para fazer o processo de extensão dos efeitos da condição do refúgio). Uma das principais dificuldades envolvidas no processo de reunião familiar é de ordem econômica. Ou seja, arcar com o custo da passagem, do passaporte, do visto, dos documentos e legalizações. Juntar esse dinheiro para trazer os familiares, enviar remessas e ainda pagar os custos de vida no Brasil representam um desafio para os refugiados. Por isso – e pela dificuldade de encontrar todos os familiares – refugiados optam por realizar mais de um processo de reunião familiar, dado que não podem trazer a família de uma vez só: “Aí quando eu cheguei, eu comecei a procurar [os irmãos]. Eu estava trabalhando, fazendo um bico, mandando dinheiro para um advogado para tentar ajudar conseguir todo mundo. Deixar eles no mesmo lugar. Para mim, conseguir fazer a reunião familiar para eles. Aquela que eu consegui colocar no mesmo lugar. Mas tem outro que eu não consegui”.

Quando a família é maior, o custo aumenta porque os refugiados precisam enviar dinheiro para todos esses gastos. Alguns refugiados dizem que, após o processo já ter sido analisado pelo CONARE, o governo congolês mudou o passaporte, o que atrasou o processo dos familiares e aumentou o custo (os refugiados disseram que um passaporte congolês custa 250 dólares). Um refugiado narrou que, por atrasos no processo de visto, que não acabou bem-sucedido, e mudanças no passaporte, ele teve que gastar uma larga soma de dinheiro, dado que os seus familiares moravam no interior: “Você sabe, depois eu gastei mais ou menos 1500 dólares. E não consegui o visto. O transporte dele, o hotel, comida, para os três irmãos. Porque foi 250, 250 e 250, aí eu tive que pagar passaporte, mais hotel...”. Exigências documentais na embaixada, assim como a corrupção no país de origem, também elevam o custo do processo de reunião familiar para refugiados em São Paulo: “Mas ele pede para a gente fazer a legalização do documento e é muito caro para fazer essa legalização do documento lá no Congo: 50 dólares. Aí vai pedir para você fazer, imagina os amigos que têm quatro irmãos, três irmãos, 50, 50... aí chega lá e o consulado fala: não é verdade.”; “[sobre a certidão de nascimento pedida na embaixada brasileira], É um processo que não só demora, mas é um processo que você gasta muito dinheiro para conseguir porque é um documento que o ministro vai assinar. Então, claro que você vai gastar muito dinheiro. E com a corrupção, você sabe como que é”.

Outro ponto é a passagem da África para o Brasil, que pode custar mais de 5 mil dólares (ida e volta). Enquanto alguns refugiados relataram conseguir comprar só a passagem de ida, outros tiveram que comprar ida e volta. Dentre as estratégias utilizadas pelos refugiados para lidarem com o custo da passagem estão: juntaram dinheiro (11 entrevistados), pediram empréstimos (dois casos) ou compraram parcelado no cartão de crédito (dois casos), contaram com o apoio de amigos e familiares que arcaram com os custos ou fizeram doações (três casos), contaram com o apoio de uma vaquinha virtual organizada por amigos ou organizações (dois casos) ou conseguiram que uma ONG pagasse (apenas um entrevistado). Apesar do custo da passagem, todos os refugiados apresentaram uma estratégia. A maior parte deles pagou a passagem com recursos próprios e optou por fazer mais de um processo de reunião familiar para juntar dinheiro. Também os refugiados mencionam que buscam a companhia aérea que tem o melhor preço possível, após os familiares terem recebido o visto.

Um dos primeiros problemas relacionados com o CONARE é a exigência de comprovantes de envio de remessas para demonstrar a dependência econômica de parentes nos casos em que há a necessidade de mostrar isso. Ainda que essa cláusula estivesse na Resolução Normativa 16 desde 2013, os refugiados entendem que isso não era necessário para os processos de reunião familiar. Um exemplo disso é de um refugiado que solicitou a reunião familiar para seu irmão em 2015 e não teve que mostrar os três comprovantes de dependência econômica, porém, ao solicitar para a sua irmã, no final de 2016, teve que comprovar a dependência econômica com o envio de remessas. Também outro refugiado explicou que: “Na época, era RNE e vínculo familiar. E dependência econômica não tinha na época [...] Ela [a pessoa da Caritas] me chamou e disse que o CONARE tinha mudado algumas regras para o pedido de reunião familiar. Aí você tem que comprovar a dependência econômica, que você está mandando dinheiro para ela todo mês. E pouco, eu estava mandando pouco dinheiro, estava com dificuldade”.

A exigência de comprovar a dependência econômica com o envio de remessas não parece a forma mais eficiente. Primeiro, porque houve refugiados que enviavam as remessas no nome de outras pessoas pois os irmãos estavam sendo perseguidos:

Aí depois o CONARE pediu os comprovantes, mas os comprovantes não estavam no nome dele, estava no nome dos meus amigos que eu estava pedindo para me ajudar. Porque no momento a gente não tem a segurança, eu tenho que falar para outra pessoa que fica agora ajudando. Pode mandar para meu amigo, então você pode ajudar para deixar esse dinheiro. Você pode comprar para ele negócio para comer e deixar em casa.

Eu estava mandando no nome dos meus amigos, do meu vizinho porque ele não tinha como sair todo o tempo. Mas eu não sabia tudo isso e o CONARE falou assim para

mim que não tem como eu te dar a reunião familiar porque você não manda dinheiro para eles. Eu mandei mensagem, mandei e-mail, o advogado também falou para ele, ele falou não, não tem como.

Segundo, porque alguns refugiados não guardavam o comprovante: “Mandava de vez em quando. Mas eu não guardava o recibo. Quando eu fui lá na Caritas perguntou para eles, eles me explicou. Aí depois vou começar a mandar dinheiro para ele e a guardar o recibo, tudo”; “Ainda estou mandando. Eu tenho mesmo as provas aqui, eu posso mostrar para você. Estava jogando fora, mas esse foi muito recente.”; “Eu mando para meu irmão. Eu não sabia, mas quando eu chamou eles, essa lei não estava (sobre os comprovantes) para guardar os comprovantes. E depois as pessoas falou que tem que guardar.”

Terceiro, porque há refugiados que dependem economicamente de seus familiares e não o contrário: “Também contamos com a ajuda da minha família, minha mãe. Também sua família da França mandava para a gente uma ajudinha todo mês. Então isso nos ajudou bastante para eu ir e voltar. E também para a gente mudar para São Paulo.”

Finalmente, há refugiados que não têm condições financeiras de enviar as remessas para as famílias, principalmente com a alta do dólar: “Então você tem que mandar dinheiro para ele. Aluguel, comida. Você faz tudo. E o dólar está mais caro agora”.

Precisa juntar muito dinheiro aqui para fazer isso, porque você sabe 100 dólares, hoje em dia está saindo uns 400 reais. Mas antes disso, não era assim. Está mais difícil para mandar dinheiro para lá porque é assim, vamos supor que eu trabalho aqui e ganho 1500 reais por mês. Quando eu cheguei no Brasil era 280, mas não dava para mandar muito dinheiro assim. Eu mandava 100 dólares, 200 dólares, porque aqui também tem vida, tem que pagar aluguel, comida... Mas hoje em dia você ganha 1400, 1500 por mês. Não tem como mandar todo mês, porque senão você fica sem nada.

É importante que o CONARE desenvolva outros mecanismos para comprovar a relação de dependência econômica que levem em consideração as peculiaridades da situação de perseguição dos refugiados. Muitos deles não trabalham e precisam juntar o dinheiro para trazer a família: “Tem os outros que não trabalha. Trabalha pode, sim, ganha menos, tem que pagar a casa, tem que fazer muitas coisas. Aí você tem que mandar dinheiro no Congo para trazer comprovante lá porque você poderia juntar aquele dinheiro para trazer eles. Não dá para juntar dinheiro se você tem que mandar dinheiro”. Essa foi, inclusive, uma das sugestões de um refugiado sobre como melhorar o processo da reunião familiar no Brasil:

Essa questão de comprovante de dependência econômica. Imagina nós africanos temos o costume de ter bastante filho, bastante irmão, sabe? Se isso aí, se o irmão está passando por uma dificuldade, está precisando vir aqui. Talvez você tenha 14 irmãos e você tem que mandar o dinheiro três vezes pra cada um aí fica complicado, né? Acho

essa condição, não acho legal, não. Mas em 2015 não tinha essa condição. Aí isso fica complicado.

Essas demandas por maiores informações ou comprovantes de dependência econômica podem levar a demoras na análise dos documentos no CONARE. Esse é outro problema relatado pelos refugiados, a demora no processo de análise dos documentos por parte do CONARE (um entrevistado) e a falta de resposta (três entrevistados). Enquanto alguns reconhecem que o processo de análise do CONARE é extremamente rápido, outros queixam da falta de prazos (“eles falam que demora e que vai demorar mais quanto tempo ninguém sabe”) e da ausência da confirmação do recebimento da solicitação pelo órgão.

Como explicação para essa demora do CONARE de informar se o pedido foi encaminhado ao MRE, alguns refugiados reconhecem que o aumento de pessoas pedindo a reunião familiar pode atrasar o processo, especialmente considerando que o CONARE não possui muitos funcionários “Talvez o que tenha acontecido é que tinha muita gente que fez isso. De fato, há muitos refugiados que solicitaram e que solicitam a reunião familiar. Isso significa que há muitos dossiês e que não há muitos funcionários para fazerem essa análise. Dizem que há apenas uma pessoa que faz isso e que por isso ela precisa de muito tempo”. Dois refugiados reclamaram que o CONARE mudou o formulário de reunião familiar no meio do processo, o que levou a atrasos em suas solicitações de reunião familiar. Houve, de fato, um aumento absoluto nas solicitações de reunião familiar, principalmente após a adoção da Resolução 16, como pode ser observado no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Extensão da Condição de Refúgio pelo CONARE (1999-Junho/2019)

Fonte: Elaboração própria com dados do CONARE.

Os problemas enfrentados na Polícia Federal podem ser divididos em dois grupos: os que aconteceram na Imigração, no aeroporto de Guarulhos, e os que aconteceram no momento da solicitação da extensão dos efeitos da condição de refugiado. Um primeiro caso de problema na imigração foi um refugiado que teve seu irmão devolvido duas vezes pela Polícia Federal na imigração no aeroporto, mesmo esse tendo um visto válido de reunião familiar solicitado pelo mecanismo da Resolução 16/2013. Na primeira vez, o visto do irmão do refugiado estava com a foto pouco nítida, porém contava com uma carta do embaixador atestando que ele tinha emitido o visto em questão. O agente da Polícia Federal entendeu que o familiar do refugiado não poderia entrar no Brasil. Assim, o irmão do refugiado foi retornado para o país de origem, teve que voltar à embaixada e pedir um segundo visto. Ao chegar ao Brasil pela segunda vez, o irmão do refugiado foi informado que não poderia entrar porque possuía dois vistos válidos, sendo retornado novamente ao país de origem. Essa pessoa foi uma terceira vez à Embaixada do Brasil, onde o primeiro visto foi cancelado. Apenas na terceira tentativa e após o refugiado que estava no Brasil ter comprado três passagens, foi que o irmão do refugiado conseguiu entrar. A segunda situação aconteceu com uma família que estava entrando no Brasil com *laissez-passer*. Quando eles passaram pela imigração, eles foram segurados pela Polícia Federal, que não entendia porque eles tinham esse documento. Após mais de uma hora e de pedir informações para seus superiores, o agente da Polícia Federal liberou a família.

Os refugiados classificam o atendimento na Polícia Federal como péssimo e racista: “Na Polícia Federal, as coisas são péssimas. O atendimento lá é péssimo. É um atendimento seletivo se eu posso falar isso. Racista também. Infelizmente são as palavras que têm que ser faladas.”. Alguns refugiados que chamaram seus irmãos relataram que, ao chegarem à Polícia Federal para solicitar a extensão dos efeitos da condição do refúgio para seus familiares, foram informados que o familiar teria que fazer um novo pedido de refúgio. Essa dificuldade de solicitar a extensão dos efeitos da condição do refúgio foi o principal problema relatado em relação à Polícia Federal por 10 refugiados dos 11 que tiveram problemas com essa burocracia. Alguns refugiados conversaram com o Delegado explicando a situação e, após horas, conseguiram fazer o procedimento:

o atendente da Polícia Federal disse que ele não pode dar entrada, que ele tem que pedir de novo o refúgio. Eu falei: como ele vai pedir de novo o refúgio? Ele já está com visto de reunião familiar. O que que ele vai falar no refúgio, se ele vai pedir refúgio? Aí eu tive uma discussão. Aí eu falei que queria falar com o Delegado da Polícia Federal para explicar para ele porque vocês não estão entendendo. Aí o delegado passou, eu chamei e ele viu e ele disse: ele tem direito, você tem que dar a entrada mesmo. Nessa discussão, demorou acho que 2 horas para resolver isso.

Em três casos, os familiares dos refugiados acabaram fazendo um novo pedido de refúgio, um caso inclusive só descobriu isso durante a entrevista quando ele me disse que tinha passado por uma entrevista com o CONARE. Esse erro da Polícia Federal faz com que familiares dos refugiados tenham que esperar mais tempo para conseguirem o documento permanente (RNE): “é uma coisa que está acontecendo para todo mundo. As pessoas que vêm aqui como reunião familiar, eles vão lá na Polícia Federal e eles dão protocolo como pedido de refúgio. Aí você tem que ficar de olho para saber. Se você não sabe, eles fazem isso e você vai fazer o que?”.

Também os refugiados argumentam que o atendimento na Polícia Federal demora (às vezes demanda mais de uma ida, o que é descontado do dia do trabalho) e que famílias maiores têm um grande custo de transporte para chegar até lá. Um refugiado narrou a situação de que ele recebeu uma informação incorreta sobre procuração para retirar o RNE de seus familiares e, quando chegou lá com o documento que eles tinham demandado, os agentes disseram que a lei tinha mudado porque refugiados estavam tentando roubar de seus pais. Uma outra dificuldade é a demora no agendamento da Polícia Federal para tirar o RNE. Um refugiado relatou que, quando ele chegou, ficou quase 2 meses indocumentado porque era a época em que a Polícia Federal estava dando agendamentos de mais de 6 meses para os refugiados solicitarem refúgio. Finalmente, houve um caso de demora para o refugiado conseguir o RNE também por um erro da Polícia Federal:

Depois de um ano, eu fui lá refazer o protocolo, porque a primeira data expirou. Quando eu estava lá, eu perguntei o que aconteceu com o meu RNE porque já fazia mais de um ano que estava aqui e uma pessoa na Polícia Federal me disse para ir para a Caritas para explicar a situação. Eu fui lá na Caritas e me disseram que o procedimento ainda não havia sido enviado para o CONARE. Eles enviaram um comunicado para o CONARE e depois de dois meses me ligaram dizendo que o meu RNE tinha saído.

O tipo de dificuldades mais relatado pelos refugiados é as relacionadas com o posto consular brasileiro, 52,63% dos entrevistados afirmaram que eles enfrentaram algum problema no posto consular em seus processos de reunião familiar. É sintomático que praticamente todos os congoleses relataram, ou que estão sofrendo ou que conhecem alguém que está tendo dificuldade na Embaixada do Brasil, em Kinshasa. Quem não mencionou problemas relacionados com o posto consular foram os nacionais da Guiana, Síria e um da RDC. Os problemas relatados pelos refugiados são:

- **informação de que o visto está disponível e quando o familiar chega, ele é informado na embaixada que o visto não está lá** (“começou que as pessoas vão lá com a

notificação do MRE e eles falam que não chegou ainda e na verdade, dentro do encaminhamento fala que foi encaminhada para a Embaixada de Kinshasa.”).

- **maus-tratos e humilhações por parte de funcionários da embaixada** (“que o governo tem que ver isso de que como os familiares dos refugiados estão sendo tratados nos países e nas embaixadas e isso que é uma coisa muito preocupante e não é muito bom”, “[sobre a entrevista na embaixada], a minha mãe falou para mim: eu me senti humilhada, parece que o cara achava que eu estava mentindo que eu estava indo lá porque eu estava querendo viver no Brasil”; “E outras irregularidades que a gente do nosso país está sofrendo lá no Consulado em Kinshasa. Tipo que o acolhimento é reservado para eles e isso não é justo. Agente consular grita”).

- **exigências de documentos adicionais que elevam os custos e os riscos dos familiares** (“Você levar ele no ministério das Relações Exteriores, lá no nosso ministério, lá. Ele é legalizado lá. Aí ele volta. Você tem que pagar toda vez que ele é legalizado. É um processo realmente... essa medida foi colocada na embaixada brasileira agora que está sendo um absurdo. E ninguém pode falar nada. A gente fala, mas ninguém está escutando a gente.”; “Primeiro ela foi na embaixada mostrar a notificação. E deram uma lista de documentos para ela trazer. Agora faz 5 anos que eu deixei o país. Agora estão pedindo um monte de coisa.”).

- **demora para o agendamento das entrevistas** (“Agora eu recebi notícias aqui do processo no dia 08 de maio que o Itamaraty liberou para ir tirar o visto. Aí como eles moravam lá no Leste de Kinsangani precisava primeiro pagar passagem deles até Kinshasa[...]. Aí chegou lá e a moça falou que tinha esquecido e mandou eles voltarem para o dia 24 de janeiro do ano que vem.”; “Falou para ele ficar só em casa, que ele mesmo vai chamar até 2019. Sim, até 2019.”; “Mas até o presente, eles não receberam um retorno. Eles esperam o agendamento de novembro. Porque todos os casos possuem um formulário. Eu não sei se quem fez isso foi o embaixador. E o agendamento foi para 4 meses depois disso. Então a minha família está em espera. Eles esperam todos os dias o dia do agendamento, mais precisamente o dia 15 de novembro de 2018”).

- **entrevistas longas em que se pergunta sobre o processo de elegibilidade dos refugiados que estão no Brasil** (“Sabe o que acontece também lá é abuso de poder. As pessoas se acham deuses, né? Um abuso de poder, a pessoa questionou minha mãe sobre o meu processo. Minha mãe falou que não vai responder. Claro que a pessoa falou para ela. Se a senhora não responder, não vou te dar o visto.”; “Ele chega lá na entrevista e pedir para o meu parente explicar o motivo porque eu saí lá do Congo e pedindo para ele também confirmar que ele está sofrendo a perseguição no Congo. Isso é uma coisa para mim eu acho que eu não sei se o Consulado tem essa capacidade legal de elegibilidade”).

- **acusação de documentos falsos** (“Nenhum documento congolês é emitido no Brasil, então os órgãos brasileiros não podem alegar e fala: ahhh, mas eles estão levando documento falso. Como assim, um documento assinado por um ministro é um documento falso?”; “Só que quando a gente pergunta para o MRE e para o CONARE, eles falam não porque a pessoa se apresentou com um documento falso, mas se foi um documento falso porque você nunca notificou a pessoa que aquele documento era falso, só para os outros órgãos que você notifica que o documento era falso. E eu me pergunto se a embaixada tem o poder ou a veracidade de verificar se o documento é falso ou não”).

- **vistos negados sem maiores informações** (“mas você chega na embaixada, tem outro direito que tem lá, tem outro lei e essa embaixada tem direito de negar ou de aceitar, mas ele não fala o motivo de aceitar o visto ou de negar o visto”; “Tem muita gente que até recebeu, eles negaram os vistos. Aí a gente está pedindo, mas qual é o motivo. Mas eles nunca deu o motivo de que foi recusado o visto porque se o CONARE emitiu o visto e eu me apresentei com uma notificação, você vai recusar? Você deveria também emitir alguma coisa, tipo a gente recusou por causa disso, disso e disso.”).

- **corrupção e venda de vistos** (“Só uma pessoa que dá dinheiro para a pessoa que trabalha lá dentro conseguiu visto. Se você tem tudo documento certinho, não vai conseguir”; “Você tem que dar um dinheiro a mais para a pessoa ajudar lá dentro. Pessoa que trabalha lá quer dinheiro. Depois carimbar visto”; “Sem dinheiro, você não consegue visto lá. Só pessoa que tem dinheiro. Para ajudar você com o documento junto com o dinheiro. Só documento, não vão conseguir”; “eu vi que foi uma coisa de propina de que as pessoas está lá e querendo vender os vistos com dinheiro para outro conseguir até que vi as pessoas falando que tem as pessoas que estão vindo com o visto de reunião familiar de outras pessoas”).

- **falta de informações e dificuldades para entrar em contato com o MRE** (“Chegou lá a notificação e o consulado falou que não vai dar o visto. Não sabe por quê. Eles também não fala”; “Aí eu estou tentando ligar lá na embaixada e ninguém atende o celular. O celular toca, toca e ninguém atende”; “Quando a carta chegou na embaixada, ela teve que introduzir o dossiê dela lá e para marcar uma entrevista para o visto. Infelizmente, quando ela entregou o dossiê, até agora a gente não recebeu uma resposta”; “O CONARE fala que não tem nada mais para fazer. Itamaraty eu liguei várias vezes. Mesma coisa, estamos resolvendo. A gente vai ligar lá no Consulado de Kinshasa. A última vez eles falaram que a gente não tem nada para fazer.”).

- **demoras e atrasos no processo** (“Ela esperou 5 meses sem resposta, mas ela entregou o passaporte, fez a entrevista, pagou e deu um papelzinho para pagar o dinheiro do visto. Foi pagar no banco, aí eles falou.. volta depois de duas semanas. Depois falou que o Brasil não

liberou o visto. [...] Aí depois de 4 meses, ela passou e eles devolveram o passaporte sem o visto. Eles falaram o Brasil negou o seu visto”; “A demora foi no visto, na emissão do visto na Embaixada de Kinshasa”).

Nesse sentido, alguns refugiados querem entender exatamente qual o papel e os poderes legais da embaixada: “Saber por qual motivo a pessoa solicitou o refúgio aqui? A perseguição que a pessoa sofreu aqui já que tem a confidencialidade que o Brasil não vai divulgar nenhuma informação sobre o seu processo de pedido de refúgio. Aí quando ele pede isso, ele nega tudo o que as pessoas fizeram aqui. Tudo o que as autoridades fizeram aqui. Porque como você é refugiado, ele [MRE] quer reabrir seu processo”; “O que a gente não consegue entender qual o papel de cada órgão do governo brasileiro? Porque a gente ouve aqui uma coisa, e chega do outro lado outro nega. Quem permite isso acontecer?”; “Será que é uma coisa política ou é uma coisa só da embaixada de não emitir os vistos?”

Alguns alegaram que há muita discricionariedade da embaixada no tema da reunião familiar:

Mas e para essa pessoa se encontrar aqui? Vir aqui? No território brasileiro, ela tem que passar por um processo que é o processo de emissão de visto que, eu acho, deveria andar junto com essa lei. Aí no nosso processo a gente viu que os diplomatas brasileiros estavam com o poder de decidir se eles davam ou não. Então, eles que decidem sobre a reunião familiar, realmente. Quando você para e pensa, foi isso. Eles que decidem quem vai ser reconhecido como reunião familiar porque o processo começa lá. Na verdade, o processo começa aqui, mas a finalidade é lá para voltar de novo aqui. Não sei se você entendeu um pouquinho. Mas você começa fazendo o pedido aqui, vai para lá. Então tudo o que você fez vai depender do cara. Vai depender de uma pessoa, do sentimento de uma pessoa. Eu vou dar ou não vou dar porque eu acho que essa pessoa mentiu. Essa pessoa mentiu. Isso é uma coisa realmente que tem que ser mudada.

Outros problemas relatados envolvem a burocracia e a demora geral do processo, incluindo a falta de comunicação entre o CONARE e o MRE, especialmente quando há problemas na embaixada (“Eles [Escritório do MRE em SP] disseram que sim, o visto da sua esposa está liberado, é problema do consulado. Foi no CONARE, o CONARE disse que já fez nossa parte”). Sobre esse tema, o processo de reunião familiar passa por, ao menos, três organizações: CONARE, MRE e a Embaixada. Isso pode levar a atrasos nos processos em cada uma dessas instâncias e ruídos de comunicação, dado que não há prazos definidos para a análise e nem possibilidade de apelação em caso de vistos negados:

Eu fiquei ligando para o Itamaraty. Chegou em um momento que eu comecei a ligar para o CONARE e ele pediu, você ligar para o Itamaraty. Você pode pessoalmente encaminhar o processo no Itamaraty. Eu acompanhei, acompanhei até o mês de março desse ano, que o processo foi liberado para eles passarem lá na Embaixada do Congo para tirar visto. Quando eu liguei no Itamaraty, eles falavam que estavam precisando

de algum documento. Ele solicitou para o CONARE e o CONARE não mandou esse documento. Ai depois de 30 dias que eles não receberam o documento solicitado, eles arquivaram o meu processo de reunião familiar. Aí eu liguei para o CONARE informei isso. Eu fui na Caritas, também. E foi resolvido.

De modo geral, os refugiados percebem que o processo de reunião familiar ficou mais difícil ao longo do tempo (“Porque antigamente era outra coisa, hoje é outra coisa. Não sei o que está acontecendo.”) porque antes não era necessário comprovar a dependência econômica (“Na época, era RNE e vínculo familiar. E dependência econômica não tinha na época”, “Mas mudou, né? Tinha que apresentar um documento que essa pessoa depende financeiramente de você, né?”), porque não havia a entrevista com os familiares na embaixada e nem a exigência de mais documentos (“Ele não foi entrevistado. Na época, não tinha entrevista. A minha esposa, também não”) e porque não havia problemas na embaixada (“A primeira vez, não. Agora está muito ruim. [...] Agora o problema está lá na Embaixada do Brasil lá no Congo”; “A Embaixada do Congo agora virou muito difícil, as pessoas estão tentando para pegar o visto e não está conseguindo.”; “isso acabou mudando muito. Antigamente era muito rápido e não tive complicação. Na verdade, a complicação não é aqui só no Brasil, a complicação é fora. São as embaixadas que é onde começa a complicar muito.”; “Não só que a gente ainda está tendo um processo que faz tempo desde 2016 que a Embaixada do Brasil não libera mais essa reunião familiar. Agora está difícil. Eu também não sei o que está acontecendo”).

A questão do visto é um tema especialmente sensível. Em apenas dois casos da minha amostra, não foi necessário solicitar o visto porque os familiares tinham acesso a outros tipos de vistos em seus países de origem. Assim, eles apenas fizeram o processo de extensão ao chegarem ao Brasil. Os problemas na embaixada são especialmente sérios porque levam à separação prolongada dos familiares com os refugiados e até a uma separação permanente quando os vistos são negados e o familiar não possui outra possibilidade de conseguir um visto para vir para o Brasil. Um caso particularmente difícil é o de um refugiado que vivia em união estável com a sua parceira em seu país de origem. Ao chegar ao Brasil, ele solicitou o visto de reunião familiar para ela, mostrando para o CONARE que eles viviam em união estável. Após o recebimento da notificação do CONARE, que o visto poderia ser solicitado na embaixada, a companheira do refugiado se apresentou na embaixada. Naquele momento, o embaixador teria solicitado a certidão de casamento. A companheira relatou que, ao explicar que eles não eram casados, mas viviam em união estável, o embaixador explicou que não poderia conceder o visto porque a mensagem do MRE dizia esposa. O país de origem do refugiado não aceita casamento por procuração e nem o refugiado ou a parceira têm condições de viajar para outro país para se

casarem ou para ela solicitar o visto. A companheira também não atende os requerimentos para solicitar um visto de turista. O resultado é que eles permanecem separados enquanto ele espera a resposta do CONARE.

3.2.6 Papel das organizações: informações, início do processo e auxílio em caso de problemas

Uma forma de lidar com os problemas que estão enfrentando é entrar em contato com organizações envolvidas no tema do refúgio que fazem parte do CONARE e que poderiam resolver seus problemas. Praticamente todos os refugiados que relataram problemas com a reunião familiar estão em contato com uma ou mais dessas organizações. Os refugiados mencionaram que entraram em contato com a Defensoria Pública da União (DPU – 26,31% dos entrevistados), a Caritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP – 89,47% dos refugiados) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR – 21,05% dos entrevistados), como pode ser visto na Figura 4.

Figura 4 - Rede de Organizações que auxiliam os refugiados no processo de reunião familiar

Fonte: Elaborado pela autora com informações fornecidas pelos refugiados. A sigla REF se refere a refugiado, assim cada um dos REF é um refugiado diferente entrevistado. CASP é a Caritas Arquidiocesana de São Paulo; DPU é a Defensoria Pública da União, CAM é a Caritas Arquidiocesana de Manaus. ADUS e Missão Paz são duas outras organizações de São Paulo que auxiliam migrantes e refugiados.

A Figura 4 mostra a centralidade da Caritas Arquidiocesana de São Paulo para auxiliar os refugiados no processo de solicitação de reunião familiar. Apenas três refugiados fizeram um dos processos sozinhos, via protocolo eletrônico, e um desses teve problemas e depois foi à Caritas (“Então eu fiz esse pedido porque a gente estava com esse sistema eletrônico que o CONARE mandou para a gente para fazer. Mas eu não consegui fazer aqui em casa, eu fui no Caritas.”). Um refugiado apenas não mencionou qualquer organização dizendo que obteve informações sobre o processo com uma amiga brasileira. Além disso, as entrevistas mostram que, apesar da denominação agência da ONU para refugiados, apenas três refugiados mencionaram o apoio do ACNUR no processo de reunião familiar, ou seja, essa organização desempenha uma função menor para os entrevistados do que outras, como a CASP e a DPU.

O reconhecimento da importância das organizações está claro nas falas dos refugiados (cinco deles) ao sugerirem conselhos para outros refugiados que querem solicitar reunião familiar: “Para mim, pela experiência que eu tenho, eu acho que o procedimento tem que ser feito pela Caritas, pelo advogado da Caritas. Eu acho que é melhor porque eles sabem as leis, eles sabem como defender, como solicitar. Se complicou no processo, eles sabem como resolver isso.” “Eu pode falar para ele, vai na Caritas, junta tudo os documentos. A Caritas vai te orientar até conseguir visto para a sua família.”; “Mas se vai no Caritas, vai também no ACNUR e vai de novo na Missão Paz e toda essa instituição quando está fazendo o pedido para você. Aí vai mais rápido e todas elas estão fazendo uma força”; “Fazer reunião familiar no Caritas é melhor”; “Assim, hoje você pode até fazer o processo sozinho pelo CONARE e tal. Mas eu acho que quando a Caritas encaminha o processo, eu acho que o processo vai ser mais ágil. Que vai ter mais credibilidade assim, entre aspas, passando pela Caritas.”

Essas organizações ocupam, também, o papel de informar os refugiados sobre o processo de reunião familiar no Brasil. Assim, não seria possível afirmar que os refugiados teriam vindo para o Brasil porque sabiam previamente que o país garantia o direito à reunião familiar e adotava uma definição ampliada de família. Apenas dois refugiados sabiam que existia o direito da reunião familiar antes de entrar em solo brasileiro, contudo não sabiam como o processo funcionava. Todos os outros foram informados por organizações da sociedade civil (quando solicitaram refúgio, quando foram reconhecidos como refugiados ou por meio de cartilhas informativas) e alguns poucos (26,31% dos entrevistados) por amigos da mesma nacionalidade ou brasileiros. De modo geral, os refugiados entendem o caminho do processo da reunião familiar como pode ser visto nesses relatos: “quando você faz o pedido de reunião familiar, automaticamente a Caritas manda o pedido no CONARE, o CONARE vai fazer uma análise e tal de documentação e tal e você vai esperar um tempo, e o CONARE vai entrar em contato

com você. Então é um processo que o CONARE vai entrar em contato com você dizendo: olha a sua notificação foi encaminhada para o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) e que a notificação foi encaminhada para a Embaixada lá em Kinshasa para a emissão do visto.” “Porque aqui o CONARE tem o processo aqui para emitir o visto, primeiro tem que dar entrada aqui no CONARE com os documentos, aí depois o CONARE vai mandar no Itamaraty, aí depois o Itamaraty vai autorizar, vai avisar a embaixada para emitir o visto.”; “E quando nós aplicamos, todos os documentos são enviados para Brasília para serem processados”.

Também é interessante o modo como os refugiados lidam com as organizações. Enquanto alguns refugiados são extremamente ativos e mobilizam diferentes organizações para auxiliá-los (“E depois de 2 meses e meio, eu fui para a Defensoria Pública para dizer no nível deles para eles fazerem pressão com o CONARE sobre o meu caso. Isso funcionou. Depois eu fui no ACNUR”), outros refugiados são menos ativos porque não têm tempo para pressionar as organizações porque trabalham (“Porque eu também não tenho tempo de ir lá todo dia. Você sair daqui cedo, pegar senha esperar, você tem que ir trabalhar”), porque preferem esperar o retorno das organizações que os estão auxiliando (“Eles falam para eu esperar. [...]. Então é melhor esperar. Me falou para esperar e eu estou esperando”) ou porque simplesmente desistem do processo quando enfrentam um problema (“Porque, você sabe, para mim esperando, esperando, demorando, demorando. Perdeu paciência.”). Um refugiado percebeu a rapidez de seu processo de reunião familiar como um resultado da sua pressão sobre as organizações envolvidas:

o meu foi muito rápido que todo mundo. [...] Porque eu estava na Caritas, a Caritas entregou o número do CONARE da reunião familiar para mim. E toda hora eu estava também ligando no CONARE e no ACNUR. Tinha uma menina advogada de ACNUR, ela também me ajudou muito. [...] Eu estava ligando para ela, eu estava ligando para o CONARE. E quando eu fui também na Missão Paz, eu fiz uma nota de convite familiar.

3.2.7 Sentimentos, sugestões e conselhos sobre o processo de reunião familiar

Mesmo com o auxílio das organizações, há problemas de reunião familiar que persistem. Ao falarem desses problemas, os refugiados relataram sentimentos como raiva, tristeza (“Estou muito triste, às vezes choro sozinha”), desespero, chateação, revolta (“claro que você ficaria revoltada. Então você não está sentindo o que eu estou sentindo, mas dá muita raiva. Aí no mesmo tempo tem uma mistura de sentimentos e você não sabe o que você vai fazer”), impotência, dado que eles já fizeram tudo o que estava ao seu alcance para resolver o problema. Isso porque eles afirmaram que o processo de reunião familiar envolve expectativas, esperanças e ansiedade. Quando eles encaminham os documentos para o CONARE, a maior parte dos

entrevistados relata um sentimento positivo de que eles conseguirão reencontrar o familiar em pouco tempo. Assim, os problemas relatados e a demora geram uma particular situação de frustração.

Ademais, há a pressão dos familiares que ficaram no país de origem, que não conseguem entender que o refugiado quer que eles venham, porém ele não é o responsável pelos problemas que estão acontecendo. Os familiares, não raramente, interpretam a demora como falta de empenho do refugiado. É possível observar essa situação nos relatos: “Porque tem uma pressão dele. Ele pergunta para mim todos os dias. E aí como estão as coisas lá? Aí ele pensa que eu estou enrolando ele e que talvez não queira fazer para ele. Não queira ajudar ele. Você entende? Aí eu falei para ele, tudo o que tinha para fazer, eu já fiz da minha parte, do meu lado.”; “Agora é mais difícil porque eles falaram para mim, se você sabia que todo esse dinheiro que você gastou [no processo do visto] ia ser difícil, você poderia ter dado para a gente fazer um processo, vender um negócio para viver. Porque, de fato, eu não tenho como falar porque eu sabia que a gente ia conseguir para viver junto.”; “Eles dizem: você já está no Brasil, já fez documento e você não conseguiu trazer nenhuma pessoa? Eu digo que já fez tudo e não consigo. Fazer o que?”; “A minha esposa lá no Congo está chorando todo dia. Conversei com ela ontem e com o pai dela e perguntou como está o processo lá. Não sei mais o que eu posso fazer, eu já fez, o consulado não quer liberar o visto.”

Uma consequência disso é que alguns refugiados desistiram de solicitar a reunião familiar para outros familiares no momento, esperando que a situação melhore: “Porque ouvindo também essas coisas que está acontecendo no Congo. Está acontecendo muitas coisas e está complicado aí. Mas ainda não pensei para chamar outras pessoas”. Ao serem perguntados que conselho eles dariam para outros refugiados que gostariam de solicitar a reunião familiar, alguns recomendaram que a pessoa não fizesse agora por causa dos problemas que estão acontecendo: “Então é mais difícil para mim porque eu vou falar para ele esperar um pouquinho. Para esperar porque tem várias pessoas hoje que têm esse problema, mas que não tem uma resposta. Mas se ele vai fazer, ele vai cair no mesmo problema, mas para mim pode falar para ele para esperar”. Outros já foram mais otimistas e disseram que, ainda que o processo deles não teve sucesso, talvez o do colega tenha. Outras recomendações, além das já apresentadas, envolvem organizar os documentos necessários, ter um trabalho, dinheiro e uma casa, oferecer informações sobre a realidade brasileira para os familiares que chegam, ter paciência e esperar, não ir pelos caminhos mais curtos e entrar em contato com as autoridades para ter mais informações sobre o processo.

Ao mesmo tempo, os refugiados reconhecem que às vezes não é possível conseguir mais documentos por causa da guerra, da perseguição ou do custo: “Para eles [familiares] foi fácil [conseguir o visto], mas para outras pessoas é difícil porque não têm os documentos”. Nesse sentido, um refugiado recomenda ao governo brasileiro:

porque às vezes a documentação é uma coisa que é muito complicado de que as pessoas que vivem em um tempo de guerra não vão conseguir tudo isso. Eu acho que o CONARE, quando é refugiado, eles têm também que entender e o MRE tem que entender que aquela pessoa está em um momento de vulnerabilidade, então todos os documentos que ele pode apresentar, eles têm que aceitar isso porque eles não têm como trazer outro documento porque ele não tem nem contato com o país.

Nesse sentido, as recomendações dos refugiados para o governo brasileiro são para facilitar o processo de reunião para os refugiados (porque muitas vezes eles não têm todos os documentos necessários nem as mesmas condições financeiras de imigrantes); melhorar a pontualidade do processo, diminuindo a demora (definir prazos), melhorar a transparência do processo, deixando claro o motivo da demora, quais documentos são necessários para o processo na embaixada e quais os motivos para o visto ter sido negado e ter uma maior flexibilidade para lidar com os processos de reunião familiar. Um refugiado sugere que, em casos do visto negado, um procedimento parecido com a negação do processo do refúgio deveria ser adotado:

Mas se ele pode nos ajudar pra entregar para a embaixada uma carta para falar se você negar um visto, você pode falar o motivo da negação de visto como aqui, quando o CONARE nega o refúgio para a gente. Ele fala eu neguei por causa desse, desse e desse e você tem 45 dias para levar essa prova e tudo, tudo, tudo. Esse é bom, mas a embaixada não fez isso.

Apesar dos custos financeiros serem uma dificuldade para trazer a família, nenhum dos refugiados sugeriu ao governo que ajudasse a pagar a passagem ou o processo (“Eu diria que enquanto você aceitar alguém como refugiado no seu país e eles ainda tiverem família por trás, facilite para ele. Eu não estou dizendo pague a passagem. Mas eu estou dizendo se tiver organizações que podem processar esses documentos mais rápido.”). As sugestões foram apenas no sentido de facilitar o processo de reunião familiar com aumento de informação, transparência, flexibilidade, previsibilidade e procedimentos para resolver mal-entendidos, ou seja, garantir um processo célere e justo de reunião familiar para todos os refugiados, levando em consideração as peculiaridades de cada caso:

Acho que a reunião familiar mesmo tem que ser especial. Tem que ter cuidado, tem que tomar muito cuidado com cada coisa que acontece com eles; porque a reunião familiar não é apenas para eles se encontrar, não, e reunião familiar é para eles nascer de novo. Porque o dinheiro não faz nada na vida de alguém. Para mim, o dinheiro não

faz nada. Porque eu posso trabalhar, eu posso gastar. Mas para mim a certeza que a minha família me dá, vale muito, muito mais. Mudou a minha vida depois que a minha família veio para cá. Então toma cuidado como se fosse uma criança especial. Não é qualquer coisa que serve com eles. Então eu acho que cada uma família tem a situação deles. Então se tem alguém tratando de cada um assunto. Cada um é assunto, não tem uma lei fechada.

Os refugiados que relataram o problema de corrupção na embaixada recomendaram que o governo brasileiro investigasse a situação e, até lá, trocasse os funcionários que estariam envolvidos nesse esquema. Sobre o tema dos documentos falsos, os refugiados reconhecem que pode ser que pessoas tenham apresentado documentos falsos, porém, todos os congoleses não devem ser punidos pelos erros de alguns: “Então quem está fazendo esse documento falso pode punir, mas não pode generalizar a situação para todo mundo. Que se você descobrir que essa pessoa está com documento falso, aí você nega para ele, mas deixa o processo normal. Porque o que está acontecendo hoje é que generalizou a situação”; “Isso não significa que todo mundo está nesse processo aí. E todo mundo pode pagar por isso. E é absurdo”. Também sobre o tema das entrevistas na embaixada, os refugiados recomendam que o governo ou o MRE entre em contato diretamente com os refugiados no Brasil para resolver esses mal-entendidos e ter informações sobre o processo de elegibilidade no Brasil.

A hipótese de que talvez os familiares não saibam o que aconteceu com o refugiado para ele solicitar o refúgio no Brasil não deve ser descartada. Durante as entrevistas, dois casos apareceram em que o familiar realmente não sabia a história do refugiado. Em um deles, a família tinha se separado do refugiado quando ele foi perseguido em sua casa e só voltaram a ter notícias sobre se o refugiado estava vivo 1 ano e meio depois desse acontecimento. O refugiado nunca contou para a família o que aconteceu nesse 1 ano e meio. Também outro caso narrado foi de uma refugiada que teve que sair do país de origem porque ela foi perseguida e violentada. Quando ela veio para o Brasil, sua irmã mais nova era uma criança. Contudo, a refugiada estaria agora solicitando o visto de reunião familiar para essa irmã mais nova e o visto teria sido negado na embaixada após a irmã mais nova dizer que não sabia o que tinha se passado com a refugiada no país de origem. Refugiados tendem a proteger os seus familiares das situações de violência, perseguição e trauma por eles vividos. E uma das formas de fazer isso é ocultando o motivo que levou à fuga do refugiado.

É sintomático, ao iniciar uma entrevista, ouvir a pergunta de uma refugiada: “Por que para refugiado é difícil para trazer a sua família aqui?” Na verdade, os refugiados estão cobrando que o governo seja claro e que se não for mais para dar o visto, que eles sejam avisados desde o começo para não criarem falsas expectativas: “Porque se o Brasil não quer mais a gente

para entrar, ele tem que avisar a gente. Isso, eu estou achando muito, muito estranho. Muito estranho mesmo, não existe. E até agora ninguém fala nada, sabe? [...] Não tem uma informação, do que ele está falando, por que ele não quer mais dar o visto?"; "Eu já falei no CONARE, se você não quer dar mais o visto pra gente, tem que falar. Não pode deixar a gente começar."; "Esse paradoxo, no mesmo tempo está sendo uma ironia. Eles te dão e falam que você vai conseguir. Aí depois eles te falam que não, que eles não vão te dar. Só que o Itamaraty tem todos os documentos que a gente manda através do CONARE."

3.3 Retomando pontos principais da experiência de Reunião Familiar de Refugiados em São Paulo

Esse capítulo expôs como os próprios refugiados em São Paulo percebem os processos de reunião familiar vividos por eles. Em primeiro lugar, os entrevistados possuem diferentes e mais amplas concepções de família do que a brasileira. Em segundo lugar, a questão da dependência econômica é delicada porque refugiados têm que enviar remessas para os familiares, sobreviver no Brasil e ainda juntar o dinheiro para trazer a família com salários que são baixos. Ao mesmo tempo, ainda que a maior parte dos refugiados envie remessas para familiares, algumas vezes eles enviam no nome de outras pessoas que não são o familiar que eles querem chamar ou não guardam os comprovantes. Isso dificulta a comprovação da dependência econômica no momento de iniciar o processo.

A reunião familiar é muito importante para os refugiados porque eles sentem que seus familiares trazem apoio, confiança, segurança, responsabilidade e tranquilidade. Eles entendem que a vinda de um familiar muda suas vidas para melhor. Assim, os familiares auxiliam os refugiados a começar de novo. Quando eles chegam no Brasil, o refugiado se sente mais motivado para reconstruir sua vida. A maior parte dos refugiados reconheceu que possui familiares que estão em risco nos países de origem, seja por perseguição ou por causa da guerra, o que é uma fonte de preocupação e estresse emocional. Dessa forma, a busca por proteção é uma estratégia utilizada por eles para selecionar o familiar que virá. Outras estratégias são doença (chamar familiares doentes), econômica (trazer o familiar que pode ajudar a enviar remessas e juntar dinheiro para trazer os demais), busca de ajuda para cuidar dos filhos, proporcionar estudo, trazer o mais jovem ou o mais frágil. Essas estratégias se misturam e são uma forma de o refugiado deixar de ficar sozinho e matar as saudades dos familiares.

Refugiados enfrentam diferentes problemas em seus processos de reunião familiar no CONARE (demora e falta de informação), na Polícia Federal (devolução de familiares, erros no processo de reunião familiar) e na embaixadas (falta de informações, exigências

documentais, corrupção e venda de vistos, longas entrevistas com perguntas de elegibilidade). Isso faz com que os processos de reunião familiar demorem e a separação do refugiado e da sua família seja prolongada. Em alguns casos em que pais foram separados de seus filhos bebês, as crianças não reconheceram os pais quando chegaram ao Brasil.

Apesar disso, os refugiados apontam diferentes organizações que os ajudam nesse processo, principalmente a Caritas Arquidiocesana de São Paulo. Ainda que não sejam tão mencionadas por muitos refugiados a DPU, ACNUR, ADUS, Caritas Arquidiocesana de Manaus e a Missão Paz também foram organizações apontadas pelos entrevistados que ajudaram com o processo de reunião familiar. Para lidar com os problemas apresentados, os refugiados não pedem que o governo brasileiro auxilie financeiramente, mas apenas facilite o processo, garantindo um procedimento de reunião familiar célere, justo e transparente. Alguns deles pediram que, se o governo não quiser mais conceder o visto, que ele seja claro para evitar que os refugiados gastem tempo e dinheiro e criem expectativas com um processo que não será bem-sucedido.

Por fim, refugiados relataram que sofrem pressão dos familiares em seus países de origem que não entendem os problemas que os refugiados estão enfrentando para conseguir a reunião familiar e acham que, na verdade, o refugiado não quer trazê-los. As situações narradas pelos refugiados mostram que o direito à reunião familiar (que é reconhecido por eles como um direito) não está sendo garantido na prática. Porém, eles não sabem explicar exatamente porque isso está acontecendo. Ainda que haja essa percepção de que o processo está se tornando mais difícil por causa de maiores exigências de comprovação de dependência econômica, necessidade de entrevista na embaixada e vistos sendo negados com o argumento de que foram apresentados documentos falsos, os refugiados reconhecem que o processo de reunião familiar é positivo e que o problema não está no Brasil, mas sim nas embaixadas.

CAPÍTULO 4: UMA VISÃO TÉCNICA SOBRE REUNIÃO FAMILIAR DE REFUGIADOS NO BRASIL

“Eu agradeceria ao governo, e a todas as organizações por todo o trabalho que vocês fazem pelos refugiados e por todos aqui” (refugiado malinês).

Como apontado no Capítulo 3, diferentes organizações ocupam um papel importante no desenho e implementação da política brasileira de reunião familiar para refugiados. Muitas delas, como parte do Comitê Nacional para os Refugiados (seja como membros plenos ou observadores), possuem uma compreensão maior das negociações e processos por trás das normativas e procedimentos da reunião familiar. Outras, ainda que não sejam parte do CONARE, atuam diretamente com a população refugiada, imigrante e solicitante de refúgio no país e possuem um entendimento crítico de como esse arcabouço teórico e conceitual é aplicado na prática. Além disso, as organizações auxiliam os refugiados no processo de reunião familiar e são pontos de referência para obter informações ou auxílio para solucionar problemas. Assim, é importante ter uma outra visão da reunião familiar de refugiados a partir da experiência de autoridades, organizações da sociedade civil e especialistas sobre esse tema.

Esse capítulo mostra como diferentes autoridades do governo brasileiro, organizações da sociedade civil e do ACNUR implementam a política de reunião familiar e percebem esse fenômeno no Brasil. Para analisar essa questão, foram conduzidas 24 entrevistas semiestruturadas com representantes da Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE), profissionais de organizações da sociedade civil que trabalham com refugiados e especialistas que já trabalharam com essa população e que atuam com esse tema. As entrevistas foram presenciais em São Paulo, Brasília e no Rio de Janeiro. As demais entrevistas com organizações de outros estados foram realizadas por Skype ou telefone. As entrevistas foram conduzidas entre agosto e outubro de 2018. Essa visão do outro lado, ou seja, pessoas que atuam direta ou indiretamente com o tema de reunião familiar de refugiados auxilia a entender o fenômeno da reunião familiar de outra perspectiva, considerando desafios e boas práticas por aqueles que desenham e implementam essa política de reunião familiar. Assim como a experiência dos refugiados, esses atores-chave (*key informants*) possuem visões específicas sobre o processo e auxiliam a construir um quadro mais completo sobre o tema, especialmente sobre as mudanças que foram ocorrendo em relação ao procedimento.

Esse capítulo está dividido em quatro partes. A primeira apresenta a importância da sociedade civil na temática de refugiados no Brasil com base na revisão da literatura sobre o tema. Dessa forma, justifica-se porque a escolha de entrevistas com esses atores. A segunda apresenta a metodologia de pesquisa utilizada para a coleta e análise de dados, deixando claro quais procedimentos foram empregados. A terceira apresenta os resultados e a última seção retoma as principais discussões desse capítulo.

4.1 O papel da sociedade civil na política para refugiados no Brasil

A sociedade civil desempenha um papel fundamental na recepção e integração de refugiados e imigrantes no Brasil. Para Jubilut e Apolinário (2009, p. 37), as organizações da sociedade civil advogam a inclusão de refugiados e solicitantes de refúgio em políticas públicas e programas ao redor do mundo, contribuindo para mudanças positivas na legislação sobre esse tema e garantindo direitos para grupos vulneráveis, como crianças, idosos, indígenas. É comum em outras partes do mundo que o ACNUR atue no terreno por meio de parcerias com organizações da sociedade civil (conhecidas como parceiros implementadores). Essa é uma forma de melhorar a efetividade dos projetos, aumentar a legitimidade das ações sem infringir a soberania do Estado em questão (JUBILUT, 2012). Além do mais, organizações religiosas como a Caritas Internationalis ou o movimento Scalabriniano da Igreja Católica possuem uma tradição em lidar com essa população imigrante em diversas partes do mundo, algumas vezes sem apoio dos governos.

No Brasil, a sociedade civil é a principal responsável pela integração local dos refugiados, auxiliando essa população com diversos serviços, como cursos, apoio jurídico e de documentação, assistência social, busca por trabalho dentre outros. Algumas organizações como a Caritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP), a Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ) e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) são agências implementadoras do ACNUR, atuando com essa temática há décadas. Ademais, existe a chamada Rede Solidária para Migrantes e Refugiados⁷², composta por 45 organizações em todo o país e organizada, em 2004, com o apoio do IMDH e do ACNUR. A rede permite que refugiados e solicitantes de refúgio recebam apoio mesmo em lugares em que não existam agências implementadoras do ACNUR. Seu objetivo é “desempenhar, no âmbito de suas possibilidades e alcance, o papel de defender os direitos das pessoas em mobilidade e, [...] de

⁷² Maiores informações sobre a Rede podem ser encontradas em IMDH. Membros da Rede Solidária, 2019. <<http://www.migrante.org.br/index.php/membros-da-rede-solidaria>>. Acesso em: 02 set. 2019.

modo especial, identificar os solicitantes de refúgio ou possíveis refugiados, para orientá-los e preservar seu direito de não devolução para locais ou países onde sua vida está ameaçada” (IMDH, 2014).

O envolvimento da sociedade civil com refugiados e imigrantes antecede a abertura do escritório do ACNUR no Rio de Janeiro, em 1977. Organizações ligadas à Igreja Católica, como a Caritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro, auxiliavam presos políticos a fugir do Brasil durante a ditadura militar e ajudavam perseguidos políticos de outros países da América do Sul a fugir para terceiros países. De acordo com Fischel de Andrade e Marcolini (2002a, p. 168-169), essas organizações, com o apoio do ACNUR, contribuíram para reassentar mais de 20 mil bolivianos, chilenos, argentinos, paraguaios, uruguaios e outros nacionais no Canadá, Nova Zelândia, Austrália e em países da Europa. Compete lembrar que nem o ACNUR e nem essas organizações contavam com o apoio do governo brasileiro naquele momento. Para Jubilut e Apolinário (2009, p. 30), esse vácuo do Estado foi importante para fortalecer o vínculo entre o ACNUR e essas organizações e para desenvolver expertise sobre o tema de proteção dos refugiados, o que depois foi reconhecido pela comunidade internacional.

A cooperação entre sociedade civil e ACNUR permitiu que 150 vietnamitas e alguns cubanos viessem para o Brasil entre 1975 e 1980 e fossem reconhecidos pelo governo como residentes estrangeiros e asilados políticos respectivamente (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008, p. 11; AMORIM, 2012, p. 66). Essa mesma parceria também pressionou o governo a oferecer residência para 50 famílias da fé *Baha'i*, em 1986, após o país ter reconhecido o ACNUR como uma agência da ONU, em 1982. No momento pós-redemocratização, a sociedade civil continuou atuando em parceria com o ACNUR, recebendo 1200 angolanos que fugiram da guerra civil em seu país (AMORIM, 2012).

As organizações da sociedade civil também tiveram papel importante na institucionalização da política para refugiados no Brasil. De acordo com Moreira (2011, p. 4), o tema dos refugiados foi inserido na agenda política nacional sobre direitos humanos, desenvolvida pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, por causa do *advocacy* do ACNUR e das organizações religiosas que trabalhavam com refugiados desde 1970. Também a rápida aprovação da lei 9474/1997 e sua ótica baseada nos direitos humanos seriam decorrentes da pressão dessas organizações e de outros atores, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM) e a Pastoral do Migrante. Além disso, o IMDH, em parceria com o ACNUR, defendeu a adoção do conceito de refugiados ampliado, definida na Declaração de Cartagena (1984) na legislação brasileira para refugiados (MOREIRA, 2011, p. 7). O Brasil se

tornou, assim, o primeiro país da América Latina a adotar uma legislação sobre refúgio com uma definição ampliada do termo (JATOBÁ; MARTUSCELLI, 2018).

A atuação da sociedade civil foi reconhecida pelo governo no momento da redação da lei, garantindo papel especial para a sociedade civil como membro do CONARE com possibilidade de voz e voto. Ainda que a sociedade civil tenha apenas um voto (sendo representada pela Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo) – o que é pouco se considerarmos que todos os outros membros votantes são de burocracias governamentais –, ela passa a ser considerada em todos os processos do refúgio, ou seja, na recepção do solicitante de refúgio, na decisão do seu caso em plenária, e na adoção de políticas públicas para refugiados e solicitantes de asilo. Além disso, o ACNUR compõe o CONARE sem voto e o IMDH, como reconhecimento por sua luta pela causa; é membro observador.

As organizações da sociedade civil também tiveram uma importante atuação no processo que levou à aprovação da Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), que substituiu o antigo Estatuto do Estrangeiro. Esse entendia os imigrantes em uma lógica securitária como possível ameaças à nação. A nova lei, ainda que não atenda todos os quesitos defendidos pelas organizações da sociedade civil, foi construída em uma lógica de direitos humanos (OLIVEIRA, 2017). Organizações como Conectas, Missão Paz, Caritas Arquidiocesana de São Paulo, IMDH, dentre outras, tiveram um papel essencial exercendo *advocacy* e pressão para que a lei fosse aprovada.

Ademais, essas organizações também realizam *advocacy* e participam de comitês nos níveis estaduais e municipais para defender políticas e programas para a população em mobilidade. Há uma tendência cada vez maior de trabalho em parceria entre as organizações, com o ACNUR e com autoridades do governo para oferecer respostas para essa população. Outras organizações da sociedade civil não ligadas à Igreja também começaram a surgir para auxiliar a população refugiada, algumas delas visando população específicas, como crianças refugiadas e outras coordenadas pelos próprios refugiados.

Considerando a importância e a atuação dessas organizações para a população refugiada, é possível inferir que elas percebem boas práticas e problemas/desafios da política de reunião familiar para refugiados no Brasil. Ao mesmo tempo, elas possuem um maior entendimento de como lidar com essas questões no âmbito político. Dessa forma, faz sentido entrevistar pessoas que lidam com a política de reunião familiar como especialistas, ou seja, organizações da sociedade civil, autoridades do governo, ativistas e acadêmicos. A próxima seção discute a metodologia utilizada nessa fase da pesquisa.

4.2 Metodologia de pesquisa

Conduzi 24 entrevistas semiestruturadas com *key-informants*, realizadas nas próprias organizações ou à distância. Todos os entrevistados deram seu consentimento informado de forma oral como maneira de proteger sua confidencialidade e me autorizaram a utilizar o nome das suas organizações nessa tese. Todas as entrevistas foram realizadas entre agosto e outubro de 2018 em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília (ao vivo) e nos demais estados por Skype ou telefone.

Poggie Jr (1972) define o *key informant* como um indivíduo na comunidade que tem familiaridade com uma certa experiência e que fornece informação de maneira escrita ou oral a um pesquisador. Nesse processo, o informante não responde sobre ele, mas sobre a área em que ele é um especialista. Dorussen, Lenz e Blavoukos (2005) afirmam que especialistas tendem a ser mais bem informados e motivados que a população em geral. Nessa pesquisa, considero como especialistas tanto pessoas que trabalham com refugiados (autoridades brasileiras e organizações da sociedade civil) quanto advogados que atuam nessa temática, como voluntários em organizações ou independentes. Todas essas pessoas são mais bem informadas sobre o tema da reunião familiar do que a população brasileira em geral. Entrevistá-las possibilita ter uma visão mais técnica sobre a política de reunião familiar.

Além disso, o fato de muitas dessas organizações atuarem com esse tema há muitos anos e fazerem parte do CONARE permite ter uma visão sobre as negociações e discussões que motivam mudanças na política de reunião familiar e nos seus procedimentos. Assim, “*The use of expert interviews as an instrument to collect data is quite common in political science [because] Experts may provide a unique source for ‘inside’ information about the policy-making process. In political science, experts ‘code’ information about policy processes and political actors.*” (DORUSSEN; LENZ, BLAVOUKOS, 2005, p. 317). De acordo com Tansey (2007, p. 766), entrevistas de elite (aqui consideradas como sinônimos de entrevistas com especialistas ou *key-informants*) contribuem para i) corroborar o que já foi observado em outras fontes; ii) estabelecer o que uma série de pessoas pensam (atitudes, valores e crenças); iii) fazer inferência sobre características ou decisões de uma população e iv) reconstruir um evento ou um conjunto deles. As entrevistas corroboram o que já foi observado nas entrevistas com refugiados e auxiliam a entender o que essas pessoas que têm possibilidade de influenciar a política de reunião familiar pensam sobre o assunto. Também contribuem para compreender mudanças no processo de reunião familiar ao longo do tempo. O Quadro 6 mostra as organizações que foram entrevistadas.

Quadro 6 – Informações sobre as organizações entrevistadas

Nome da Organização	Estado	Data
Advogada especialista em migração	São Paulo	11/09/2018
Advogada especialista em migração	Paraná	10/10/2018
África de Coração	São Paulo	27/08/2010
Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)	Brasília	20/09/2018
Caritas Arquidiocesana de São Paulo	São Paulo	06/09/2018
Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	08/10/2018
Caritas Brasileira Regional Paraná	Paraná	17/10/2018
Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes (CEPRI – Casa de Rui Barbosa)	Rio de Janeiro	08/10/2018
Centro de Referência de Atendimento ao Imigrante – Santa Catarina (CRAI – SC)	Santa Catarina	25/09/2018
Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI)	São Paulo	30/08/2018
Compassiva	São Paulo	10/09/2018
Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)	Brasília	22/10/2018
Defensoria Pública da União – Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	26/09/2018
Defensoria Pública da União – São Paulo	São Paulo	11/10/2018
Defensoria Pública da União – São Paulo	São Paulo	27/09/2018
Coordenador-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)	São Paulo	18/09/2018
Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados (GAIRE)	Rio Grande do Sul	13/09/2018
GT Migrações, Apatridia e Refúgio – Defensoria Pública da União (DPU)	Brasília	17/09/2018
Instituto ADUS	São Paulo	23/10/2018
Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)	Brasília	19/09/2018
Ministério das Relações Exteriores – Divisão das Nações Unidas (DNU)	Brasília	21/09/2018
Ministério das Relações Exteriores – Divisão de Imigração (DIM)	Brasília	17/09/2018
Missão Paz	São Paulo	27/09/2018
Núcleo de Apoio aos Refugiados no Espírito Santo (NUARES)	Espírito Santo	04/09/2018

Fonte: Elaboração própria.

Para selecionar a amostra, utilizei o método de *purposive sampling*. Esse é definido por Tansey (2007) como um processo de seleção dos entrevistados com base nos objetivos do estudo e no conhecimento do pesquisador sobre a população envolvida na pesquisa. Dessa forma, a escolha da amostra não foi aleatória, mas específica com o convite para especialistas que poderiam contribuir com a pesquisa em questão⁷³. Foram convidadas, também,

⁷³ Selecionei entrevistar as principais autoridades e organizações envolvidas com o tema de reunião familiar de refugiados no Brasil. Além das organizações entrevistadas, tentei contato com o IKMR, Comitê Internacional da

organizações fora do eixo Rio-São Paulo-Brasília, com o intuito de entender como essa política é aplicada em outras unidades federativas e se os desafios são diferentes daqueles observados em locais onde há uma atuação mais tradicional de organizações da sociedade civil.

O processo de recrutamento dos participantes ocorreu por meio de contato direto (principalmente por e-mail) com organizações que trabalham com refugiados, representantes do governo e outros especialistas que atuaram em projetos e organizações que auxiliam no procedimento de reunião familiar. Todos os documentos dessa parte da pesquisa (e-mail de recrutamento, folha do participante, questionário de entrevista) estão disponíveis nos Apêndices B, E, G. O contato com essas pessoas foi relativamente fácil, dado que eu já tinha o contato pessoal delas em redes sociais ou por e-mail decorrente de minha participação em eventos sobre refugiados e do trabalho voluntário que realizei com organizações em São Paulo, entre 2015 e 2016. Em alguns casos, alguns entrevistados sugeriram o nome de outros especialistas que também poderiam contribuir para a pesquisa. Algumas organizações foram entrevistadas duas vezes por sugestão da própria organização de que teria outra pessoa que também seria importante considerar no estudo. Isso foi levado em conta para a análise de resultados a fim de evitar que as informações de uma organização se sobressaíssem sobre as de outras. Houve mais entrevistas com organizações na cidade de São Paulo por ser essa cidade a que possui mais imigrantes e refugiados reconhecidos e ter essa estrutura de organizações mais abrangente.

Optei por utilizar entrevistas semiestruturadas porque elas são estruturadas de maneira mais flexível, o que as torna mais abertas para abarcar aquilo que o entrevistado sente que é mais importante e relevante falar, mas sem perder o foco no tema da pesquisa (ALVESSON, 2003, p. 13). Essa é a melhor forma de considerar e documentar as ideias, experiências, conhecimentos e impressões dos entrevistados. A entrevista semiestruturada possui a vantagem (em relação ao *survey*) de fazer perguntas abertas e permitir que o entrevistado fale livremente sem o constrangimento de ter que seguir categorias fixas (TANSEY, 2007, p. 766).

Leech (2002) apresenta dois pontos de vista extremos sobre entrevistas: o primeiro, usado por jornalistas que aparentam saber de tudo, e o segundo, utilizado por antropólogos que aparentam não saber de nada. A pesquisa semiestruturada ficaria nesse meio termo com as perguntas dependendo do que o pesquisador gostaria de saber e o modo de fazer essas perguntas dependendo do que o pesquisador já sabe. Assim, as entrevistas semiestruturadas permitem que os entrevistados se tornem os especialistas e informem a pesquisa (LEECH, 2002, p. 668), mas de uma forma controlada pela entrevistadora.

Cruz Vermelha, Polícia Federal e Embaixada do Brasil em Kinshasa (RDC), porém, por diversas razões, não foi possível realizar as entrevistas naquele momento.

Em sua discussão sobre validade e confiabilidade sobre o uso de dados com base em entrevistas com especialistas, os autores concluíram que há boas razões para consultar vários especialistas, quando possível (DORUSSEN; LENZ; BLAVOUKOS, 2005). Os autores também concluíram que a validade das informações coletadas por meio de entrevistas com especialistas depende da qualidade dos especialistas selecionados para participarem do estudo. Esses pontos foram considerados no momento do desenho e condução das entrevistas, de modo que busquei entrevistar diferentes organizações reconhecidas nacionalmente por sua atuação com a população refugiada.

Tansey (2007) reconhece que os entrevistados podem distorcer suas próprias posições, exagerando por exemplo a sua participação em determinado evento, principalmente se houve ganhos de capital político envolvidos. Isso pode levar a questões sobre a confiabilidade das informações fornecidas pelos entrevistados. George e Bennett (2005, p. 99) recomendam que as entrevistas sejam avaliadas de maneira crítica e que, para isso, o pesquisador faça quatro perguntas: quem está falando? Para quem o entrevistado está falando? Qual o propósito da sua fala? E sob quais circunstâncias? Esses pontos foram considerados durante a pesquisa. As entrevistas realizadas nessa parte da pesquisa enfrentaram problemas, como o uso de uma linguagem institucional sobre o tema de refugiados por parte de organizações da sociedade civil e do governo. Muitas organizações dependem de financiamento do governo ou do ACNUR. Sendo assim, seria de esperar que elas fossem mais reticentes a criticar as ações do governo. Da mesma forma, o aumento da carga de trabalho dificultou o acesso a organizações da sociedade civil que estão atoladas de serviço e com pouca disponibilidade de tempo para dar apoio para pesquisadores. Um discurso institucional foi observado em algumas organizações, principalmente no ACNUR.

Como forma de minimizar esses problemas, eu conduzi e transcrevi todas as entrevistas. Não foram utilizados nomes de nenhum entrevistado e, durante a redação dos resultados, busquei ao máximo evitar a nomeação direta de quaisquer organizações. Os entrevistados foram informados sobre isso no momento das entrevistas e busquei construir um ambiente seguro em que as pessoas sentissem que pudessem dividir comigo suas reflexões sobre o tema sem o risco de julgamentos. Isso permitiu que muitas informações e pontos sensíveis fossem revelados, incluindo críticas ao governo e a organizações específicas. Ao transcrever as entrevistas, eu as codifiquei com o uso do software de análise qualitativa de textos Atlas.ti8. Esse processo permitiu a emergência de grandes temas que são discutidos na próxima seção dos resultados.

4.3 Resultados

Essa seção está dividida seguindo os principais temas que emergiram nas entrevistas. Todas as citações que estão entre aspas são falas dos entrevistados. Para manter a confidencialidade, tentei ao máximo não identificar quais organizações foram as autoras das citações. Em alguns momentos, isso não foi possível.

4.3.1 Conceitos fundamentais e a importância da reunião familiar para os refugiados

Foi perguntado para todos os entrevistados o que seria a reunião familiar. Os termos utilizados para caracterizar esse conceito foram instituto (“A reunião familiar é um instituto estabelecido pela lei 9474”), direito (“É um direito fundamental de garantir a proteção da família como um direito na legislação brasileira”), procedimento (“Procedimento e direito dos migrantes de trazer um familiar que está fora do Brasil para morar com ele.”), mecanismo (“A reunião familiar é um mecanismo de facilitação da vinda da pessoa porque a pessoa vem por meio da concessão de visto”) “medida de integração local”, vontade (“A vontade de trazer alguém que ficou para trás”), possibilidade de regularização migratória (“É uma possibilidade de regularização migratória ou de entrada no território brasileiro por pessoas, no caso dos refugiados, que já foram reconhecidas como refugiados no Brasil”), princípio (“Reunião familiar é considerada como um dos princípios que orientam a Lei de Migração.”), estatuto (“A reunião familiar é um estatuto que nos dá a possibilidade de trazer um parente do refugiado reconhecido para que ele viva com essa pessoa”). Em todas essas definições, entende-se que há famílias que foram separadas e que precisam ser reunidas com alguém que já está no país (“Seria essa unificação de membros da mesma família que estão em outro país”).

Algumas organizações explicaram que a reunião familiar envolve dois processos: o do pedido de um visto facilitado e o da extensão dos efeitos da condição de refugiado. Há uma percepção geral de que existiria o direito à reunião familiar consagrado principalmente na Lei de Migração (2017). A ideia de reunião familiar também seria baseada na proteção dada à família na Constituição Brasileira (1988). Assim, a reunião familiar seria “um conceito que protege o próprio conceito de família que está na Constituição e que se materializa na área migratória”. Nessa perspectiva, todo o arcabouço jurídico brasileiro deveria trabalhar para proteger a família e deveriam ser “evitadas quaisquer decisões ou ato contrário que impeçam o convívio familiar”.

Todas essas definições envolvem o conceito de família. Foi reconhecido pelos entrevistados que esse é um conceito complicado por depender de diferentes concepções

culturais e sociológicas. De modo geral, os entrevistados defendem conceitos amplos de família que envolvam diferentes laços de parentalidade, consanguinidade e de afetividade. Principalmente porque a situação específica do refúgio pode fazer parentes mais distantes serem considerados membros da família mais próxima. Se por um lado entrevistados reconheceram que a legislação brasileira, principalmente a Lei 9474 e a Resolução Normativa 16, possuem definições amplas de família, muitos afirmaram que há uma tendência de restrição dessa definição nas normativas que regulamentam a Lei de Migração (2017), principalmente na Portaria Interministerial nº 12 (“Tem uma tendência de restringir esse conceito na política migratória. Para mim, tem que ser amplo e o mais humanitário possível.”).

Além disso, haveria uma definição de família mais restritiva para fins migratórios do que na legislação brasileira e essa seria baseada em uma concepção ocidental e heteronormativa de família. Alguns entrevistados argumentaram que essa concepção dificultaria reconhecer relacionamentos homoafetivos, relações afetivas que não sejam o casamento e concepções mais amplas de família, como as africanas, em que mais de um familiar possui autoridade parental. Uma organização concluiu que essa “questão familiar precisa ser compreensível porque a gente não pode correr o risco de separar membros que têm direitos de estar juntos e que às vezes não se enquadram em todos os requisitos exatamente como nós prevemos”. Ainda sobre esse tema da família, vários entrevistados chamaram atenção de que é fundamental que o refugiado sempre manifeste sua vontade de ser reunido com um familiar para evitar que um agente perseguidor que era membro da família acabe vindo para o país sem a anuência do refugiado que já se encontra aqui.

Além de relações afetivas, o conceito de família na legislação do refúgio também depende do conceito de dependência econômica que não está definido na legislação. Alguns entrevistados disseram que essa falta de definição seria importante para abarcar situações específicas nos países de origem, ou seja, 100 dólares enviados para um país podem representar muito mais do que a mesma quantia enviada para outro. Ainda que os próprios entrevistados do CONARE e de outras organizações percebam que o CONARE estaria aberto a reconhecer a comprovação de dependência econômica de várias formas (como pagamentos de escola), o que as organizações observam é uma prática da comprovação da dependência econômica por meio de comprovantes de envio de remessas e transferências bancárias. Vários entrevistados chamaram atenção de que pode ser o caso de que o refugiado dependa economicamente de seu familiar e não o inverso, porém isso não era anteriormente reconhecido na legislação. Alguns entrevistados afirmaram que houve ampla discussão sobre como comprovar a dependência econômica no CONARE, com algumas pessoas sendo da opinião que três comprovantes seriam

insuficientes, que deveriam ser enviados seis ou durante um ano. Porém, a prática tem sido essa do envio de pelo menos três comprovantes. Uma entrevistada chamou atenção de que seria muito mais fácil comprovar a dependência econômica de um familiar que está no país do que daquele que se encontra fora:

O que está dentro do território tem uma gama maior de possibilidade de comprovação, se ele paga a faculdade do irmão, se paga uma mesada, se paga a conta de celular, se mora na mesma residência e o nome está no contrato, se ele paga outras contas. Se essa pessoa dependente não trabalha, você consegue juntar uma série de elementos para comprovar a dependência econômica. Agora a coisa complica quando falamos de pessoas que estão fora do Brasil. Aí a gente pode pensar, de modo geral, na população refugiada porque a maioria dos refugiados está em uma situação de vulnerabilidade econômica e social. Então são pessoas que não terão um fácil acesso a um internet banking, a uma conta no exterior e que conseguiriam fazer essa transação internacional fácil. [...] Então a principal forma de comprovação de dependência econômica seria através do comprovante de transferência.

Porém, há uma série de críticas a essa prática porque pessoas podem não guardar os comprovantes ou não enviar as remessas no nome do familiar por diferentes razões: “O que acontece, se a gente está falando de menor de idade, uma pessoa que por qualquer motivo não consegue receber esse valor. Então a transferência é feita no nome de um vizinho, de um parente, de um amigo. E aí esse amigo retira o valor e entrega para a pessoa”. Também há casos em que a pessoa não consegue fazer remessas enquanto solicitante de refúgio por causa do seu documento, o que leva a atrasos no processo de reunião familiar: “Dado que a *Western Union* não aceita o protocolo de solicitação de refúgio, apesar de o governo brasileiro dizer que deve ser aceito, tem tido dificuldade de comprovar dependência econômica”.

Os entrevistados reconhecem que a reunião familiar é muito importante para a integração local do refugiado por diferentes razões. O refugiado consegue reconstruir sua vida e enfrentar as dificuldades em um novo país de origem. O refugiado encontra segurança por saber que a família está junta em um local longe da guerra e da perseguição. As organizações reconhecem que muitos membros familiares podem estar em risco nos países de origem por causa de conflitos, violações de direitos humanos e perseguições. Ademais, o motivo que forçou o refugiado a deixar seu país de origem e vir para o Brasil pode respingar na sua família e essa passar a ser perseguida exatamente porque aquela primeira pessoa não se encontra mais ali. A reunião familiar deve ser vista como uma alternativa para uma pessoa conseguir proteção. Por isso, dificuldades e atrasos no processo podem ser literalmente fatais, como narrou uma organização:

Eu estava atendendo um congolês que veio com pedido de reunião familiar no final de 2016, na época dos e-mails que se perderam e ele nunca teve resposta. [...]. O rapaz

vinha sempre para ver se ele tinha uma resposta e eu sempre dava a mesma resposta. Ligava e ninguém achava os e-mails. Até que ele mudou, querendo viajar para o Congo porque um dos irmãos desapareceu [...]. Eu vi o caso dele, era uma narrativa de perseguição política de uma época que estava tendo muitas manifestações contra o governo, muita gente desaparecendo. Conversei com ele muito e falei: veja, a gente fez o pedido de reunião familiar, o CONARE tinha dado a resposta, foi um dos primeiros que fizemos no protocolo eletrônico novamente. E eu falei: espera, você veio para cá, pode correr o risco de ser preso lá. Mas ele disse que o irmão estava preso [...]. Aí eu perguntei se ele sabia onde o irmão estava preso. Aí ele disse que não, que teria que ir nas cadeias. [...]. Duas semanas depois, ele voltou para falar comigo e disse que o irmão morreu. E aí? Eu via a angústia dele, de que se ele tivesse viajado para o Congo, ele poderia ter salvado esse irmão que morreu. E aí ele tomou a decisão de não ir por minha orientação. Uma semana depois, saiu o visto de reunião familiar para todo mundo. Aí foi horrível. Primeiro, pelo irmão ter desaparecido e morrido. Depois, o fato de o visto ter saído, se o visto tivesse saído mais rápido, talvez tudo isso não tivesse acontecido. Para mim, a importância é exatamente essa proteção.

A reunião familiar também auxilia na integração local do ponto de vista econômico porque o refugiado não necessitará mais enviar dinheiro para a família que ficou e poderá usar esse recurso em benefício próprio em território brasileiro. As organizações reconhecem que, ao conseguir a reunião familiar, é mais provável que os refugiados abram pequenos negócios contando com o auxílio dos seus familiares e há mais pessoas contribuindo para as despesas da casa, o que aumenta o bem-estar da família:

quanto mais você consegue fazer reunião familiar, mais você integra o refugiado e mais ele contribui para o país. Ele consegue trabalhar, pagar mais impostos, empreender, gerar emprego. Tem um aspecto econômico muito positivo, a reunião familiar. Economicamente ela é muito viável para o país. É um erro do Estado não pensar que ela pode ser mais favorável: é mais imposto, mais consumo. Tem um viés econômico que não é percebido pelo governo. Ele acha que é um custo trazer a família, mas ele não consegue pensar no que isso reverbera depois no sentido econômico.

Um entrevistado resume como a reunião familiar é fundamental para uma concepção de integração local dialética: “Com a reunião familiar, [o refugiado] consegue aquela relação dialética de manter a sua cultura, mas também se integrar. [Há] essa via de mão dupla a partir do momento que você consegue vivenciar a sua própria cultura porque os seus familiares estão com você. Você consegue manter as suas tradições”.

Há um consenso entre os entrevistados de que a vida do refugiado muda para melhor quando ele consegue a reunião familiar. Ele se sente completo, feliz, animado, mais disposto a se integrar, mais aberto, mais responsável, sua saúde mental melhora. Algumas organizações afirmam que refugiados que estão com suas famílias estão em melhor situação no Brasil do que refugiados que estão sozinhos. Uma entrevistada chamou atenção para o fato de que também aumentam as despesas, que o refugiado precisa conseguir um local para abrigar a família e que também começam outras preocupações, como colocar as crianças na escola. Porém, nenhum

deles ouviu qualquer refugiado se queixando por ter trazido a família: “Nunca vi ninguém dizer que foi uma experiência negativa. Ela é sempre um processo positivo, sem impacto negativo da reunião familiar”.

4.3.2 Informações sobre a reunião familiar, pontos positivos e boas práticas

Uma questão importante é como os refugiados ficam sabendo sobre o processo de reunião familiar. Sobre isso, os entrevistados afirmam que muitos deles obtêm informações com outros refugiados, nas comunidades e no boca-a-boca. Nesses casos, muitas vezes os refugiados chegam até as organizações dizendo que um amigo trouxe a família e que eles gostariam de trazer também. Assim, as organizações são uma importante fonte de referência, tanto como fonte de informações sobre como iniciar a solicitação, quanto para auxiliar os refugiados no processo. Algumas organizações dizem que muitos refugiados chegam a elas com outras demandas e lá ficam sabendo que poderiam trazer a família. Além de organizações da sociedade civil, a Polícia Federal e o CONARE também são fontes de informação. Poucas organizações mencionaram outras fontes, como o site do CONARE ou a plataforma HELP do ACNUR, permanecendo o boca-a-boca e as organizações da sociedade civil como principais fontes de informações sobre o processo: “Da minha experiência, são poucos os que pesquisam alguma informação na internet antes. Então normalmente é entrar em contato com alguém que trabalha com o tema para pedir essa informação”. Os representantes da Coordenação Geral do CONARE disseram que, desde outubro de 2018, as notificações de reconhecimento de refúgio entregues aos refugiados reconhecidos passaram a conter informações sobre o direito à reunião familiar. Isso poderia ser considerado uma nova boa prática da administração brasileira. Algumas entrevistas com autoridades do governo mostraram que há refugiados que leem e possuem um amplo conhecimento da legislação brasileira sobre o refúgio e seus direitos, porém essa seria uma minoria da população.

Importante ressaltar que as organizações afirmam que não é necessário o apoio delas para que o refugiado solicite a reunião familiar. Contudo, as organizações reconhecem que os refugiados confiam nelas por terem um contato mais próximo com o CONARE e entenderem melhor o processo. Além disso, algumas organizações fazem parte do CONARE (como membros ou observadores) assim elas teriam maior acesso aos trâmites dos processos.

Os entrevistados salientam como pontos positivos o fato de existir um procedimento de reunião familiar (“É um mecanismo bem positivo porque se a pessoa viesse por conta própria, ela teria mais dificuldade de se regularizar do que se ela tivesse um familiar”; “O Brasil tem

uma prática que vem sendo positiva porque [...] há um processo simplificado que as pessoas não têm muitos pedidos negados”; “A reunião familiar para o refúgio era simplificada”). O Brasil é percebido como um país que está aberto à reunião familiar (“O Brasil não está fechado para a reunião familiar”; “a prática de reunião familiar no Brasil é positiva. O CONARE busca garantir a reunião familiar.”). O país adota uma definição de família mais ampla e reconhece o direito à reunião familiar (“a gente tem um arcabouço legal melhor com requisitos mais claros”; “Eu vejo que tem o direito, a pessoa pode trazer, existe essa facilidade, tem amparo, o Brasil recepciona e tem essa abertura.”).

Outros pontos positivos destacados nas entrevistas são o contato com o CONARE, que tem se tornado mais rápido e eficiente (“Eu só tenho elogios ao CONARE sobre responsividade, com a sua pronta resposta com a gente”), e o olhar humanizado do CONARE para a flexibilização de documentos (“Preenchimento do formulário é tranquilo, envio dos documentos é tranquilo porque o CONARE é muito feliz em flexibilizar os documentos em vários aspectos”). Além disso, as organizações reconhecem que refugiados podem contar com o apoio das organizações durante o processo de reunião familiar, tanto para obter informações quanto para pedir ajuda e acompanhar o processo. A participação de organizações, como as Caritas, DPU, ACNUR e o próprio CONARE, passaria segurança para o refugiado de que ele não está sozinho para fazer esse processo e de que ele tem a quem pedir ajuda. Uma entrevista destacou especialmente a participação da DPU nesse tema: “Acrescentaria que o debate público no CONARE com a participação da DPU tem sido positivo. A participação da DPU tem sido positiva”. Uma boa prática reconhecida foi a adoção da Resolução Normativa 16, que consolidou o processo da reunião familiar e adotou uma definição ampla de família considerando especificidades culturais e sociais:

Nem todo país concede a reunião familiar. Acho que o simples fato de ter esse debate e essa estrutura já é uma prática positiva. Mas ainda antes quando o visto era uma garantia. Eram boas práticas. A possibilidade que a Resolução 16 [tem] de reconhecer todo mundo com dependência econômica e considerar práticas culturais para a definição de família era algo muito positivo que a gente perdeu com a Portaria 12.[...] Essa amplitude da família é uma prática positiva.

Outra boa prática foi a própria existência de uma política de reunião familiar, ainda que ela não seja perfeita: “eu não tenho dúvida de que, em outros países, o processo pode ser mais difícil, mais complicado com muitos menos direitos. Então, só o fato de a gente ter uma política estruturada, ainda que não seja ideal, isso já é um bom começo que precisa ser reconhecido”. Alguns entrevistados refletiram que, apesar de existir discricionariedade na política, ela tem sido usada de forma a não impedir completamente a entrada de casais homoafetivos, por

exemplo, e que o tema da reunião familiar ainda seria tratado no país dentro de uma visão de proteção e não de segurança nacional (“Nunca nenhum dos nossos casos foi tratado como questão de segurança nacional, o que é muito positivo em termos relativos, pensando em outros países”). Assim, “O conceito adotado pelo Brasil já demonstra a predisposição da sociedade brasileira de garantir a reunião familiar, que é um direito previsto na lei. Então, isso é algo que está arraigado em qualquer política que o Brasil venha desenvolver.”

Algumas organizações reconheceram que, apesar dos problemas, o processo de visto de reunião familiar para refugiados era mais facilitado se compararmos com o processo de reunião familiar para imigrantes de modo geral. Esse era percebido como mais complexo e com maior exigência documental. Na verdade, algumas organizações lembraram que certos documentos necessários para esse procedimento, como os antecedentes criminais do país de origem, são muito complicados e caros de conseguir ou até inexistem em alguns países. Isso dificulta extremamente o processo. Por outro lado, organizações reforçam que a reunião familiar como um direito de todos os imigrantes residentes no país e um princípio da política migratória brasileira foram cristalizados na Lei de Migração (2017). Isso foi extremamente importante para os imigrantes que não tinham um procedimento claro. Contudo, algumas organizações apresentaram ressalvas a tentativas de aproximar o tratamento dado a imigrantes e refugiados, sem reconhecer as especificidades e necessidades desse grupo que realizou um deslocamento forçado: “Aí está um debate porque a ideia é de colocar o refugiado que traz os membros da família na mesma condição do imigrante. E nas reflexões não é adequado ser assim. Tem que ter um tratamento específico para os refugiados porque eles [...] têm que permanecer no país”; “Mais uma vez é a minha crítica de fazer distinção entre migrante e refugiado e parece que cada vez mais há uma tendência de confusão das definições e conceitos”;

Parece que, em alguns espaços, se aproveita dessa mistura de temas na lei para querer aproximar mais o refúgio da migração. E talvez simplificar um pouco a questão do refúgio. Essa é uma preocupação que eu sinto, que se queira tratar quase o quanto possível iguais. Para mim, isso é um pouco perigoso porque o refúgio tem uma característica muito própria que é a de proteção familiar.

Nessa mesma linha, seria preocupante entender o refúgio e a reunião familiar como simples possibilidades de regularização migratória, dado que na verdade esses são instrumentos de proteção com caráter humanitário: “[sobre as discussões sobre a nova resolução do CONARE], deveria considerar ele [o familiar] como refugiado e colocando dentro da sistemática e não como imigrante como querem. Existe essa tendência infeliz de misturar refugiado e imigrante. De querer reduzir o refúgio a uma mera regularização migratória”

Também foi perguntado aos entrevistados como era visto a questão da priorização de pedidos de reunião familiar. As organizações percebem que não há um sistema de priorização de casos de reunião familiar ou de elegibilidade junto ao CONARE, o que foi confirmado pelo então coordenador-geral do órgão⁷⁴. Primeiro, porque os casos seguiriam uma fila e dependeriam do funcionário do CONARE abrir o protocolo. Segundo, porque há uma percepção de que o CONARE não considera aquilo que está escrito no formulário. Algumas organizações informaram que casos que requeriam uma urgência foram repassados ao CONARE por e-mail ou telefonema explicando a urgência. A possibilidade de priorização dos casos de reunião familiar não dependeria só do CONARE, que, de acordo com entrevistas, passa a informação de casos que devem ser priorizados para o MRE, porém não se sabe exatamente como essa prioridade é considerada no posto. Um representante da coordenação geral do CONARE informou que não haveria uma priorização dos casos porque o objetivo do órgão era liberar o mais rápido possível todos eles, depois de feitas as avaliações mínimas necessárias. Assim, a coordenação-geral estaria adotando a boa prática de zerar a caixa de entrada de novos pedidos. Houve, de modo geral, um consenso dos entrevistados que a comunicação com o CONARE era facilitada, rápida e eficiente. O mesmo não poderia ser dito da comunicação do CONARE diretamente com os refugiados. Também que o tempo de análise dos pedidos no órgão era razoável. As entrevistas mostram que havia um entendimento comum que, apesar de ter poucos funcionários e recursos, o processo de reunião familiar caminhava no CONARE.

4.3.3 Dificuldades, problemas e obstáculos no processo de reunião familiar

Apesar dos pontos positivos destacados anteriormente, uma organização resumiu o processo de reunião familiar como “caro, burocrático e lento”. Essa percepção foi uma constante de várias organizações que reconheceram que, apesar de parecer um processo simples, ele era um dos mais complexos por envolver envio de documentos por pessoas que estavam fora do país e que podem estar em situação de vulnerabilidade e de risco de vida e por depender da comunicação e da discricionariedade de dois Ministérios: Ministério da Justiça, por meio do CONARE, e Ministério das Relações Exteriores, por meio da DIM, DNU e dos postos consulares que concedem os vistos. (“O processo parece ser muito simples, mas é muito complicado ao mesmo tempo.”) Já o processo de extensão seria, em teoria, mais simples porque

⁷⁴ Ao ser perguntado se havia alguma forma de priorização em casos de solicitantes de refúgio, a resposta foi: “Não. A gente faz quando tem no Brasil crianças desacompanhadas e priorização da primeira instância: crianças desacompanhadas que tenham ordem judicial ou idosos desacompanhados. Aí a gente prioriza. Agora a gente não tem norma expressa quanto a isso. [...] não há norma expressa se o familiar está em risco”.

o familiar já se encontra no território brasileiro e depende apenas da Polícia Federal e do CONARE.

Um primeiro problema apresentado pelas organizações é a demora no processo de elegibilidade. Todas as organizações tinham algum caso de solicitante de refúgio desesperado para trazer a família, que estava esperando a decisão de seu processo de elegibilidade para ter direito a iniciar o procedimento de reunião familiar: “Há demora para as decisões no Brasil, então a pessoa só começa o processo de reunião familiar às vezes dois ou três anos depois que ela saiu do país”. Algumas organizações reconheceram que familiares podem ficar separados por mais de 5 anos porque, além do reconhecimento, os refugiados precisam juntar recursos para conseguir trazer a família: “Por outro lado, também o refugiado não inicia um processo antes de ter conseguido um emprego aqui e ter uma renda razoável que lhe permita acolher a família”. Essa demora nos processos de elegibilidade e a necessidade que esses solicitantes possuem de trazer suas famílias, faz com eles acabem fazendo seus “próprios” processos de reunião familiar por outros meios, como tentando obter outros vistos ou até mesmo se envolvendo em situações perigosas. Uma vez que a família esteja no país, ela também solicita refúgio, o que aumenta ainda mais o passivo de casos do CONARE aguardando análise de elegibilidade. Um entrevistado relatou o seguinte caso sobre um solicitante de refúgio que decidiu viajar para o país onde estava sua família após ter comunicado o CONARE:

Aí ele foi, ficou 2 meses com a família tentando conseguir o visto e a embaixada não concedeu. [...]. Aí ficou nesse embate, até que o cara teve a brilhante ideia de comprar uma passagem para o Equador. Aí quando eles chegaram em São Paulo, ele teve a brilhante ideia de se recusar a continuar a viagem e entrar. Então esse cara fez a reunião familiar meio torta, mas em seis meses estava com a família no Brasil. Não é o mais adequado.

Outro problema apresentado são os custos do processo. O refugiado tem que arcar com passagens, passaporte e visto dos familiares, além de custos extras de deslocamento quando a família não mora no local onde está o posto consular e tem que viajar. Exigências documentais na embaixada também podem encarecer o processo: “Já conversei com congoleses que a exigência de documentos legalizados por órgãos específicos é tão grande na Embaixada de Kinshasa que o documento pode vir a custar 500 dólares.” Para a maior parte dos refugiados, esses são valores elevados, considerando a sua situação socioeconômica, em geral precária, a necessidade de arcar com sua sobrevivência no Brasil (a maioria em grandes centros urbanos), muitas vezes enviar dinheiro para a família que ficou para trás e ainda conseguir economizar recursos para trazer a família:

Porque a gente está falando de uma maioria que está em uma situação econômica ainda difícil porque não consegue se inserir no mercado de trabalho, ou, se consegue, não nas suas áreas de formação originais. [...]. E a grande dificuldade é essa porque não dá para solicitar o visto enquanto não tiver garantido pelo menos uma parte do valor da passagem porque o visto tem um prazo de validade. E aí se a pessoa perde esse prazo, ela perde o visto.

Outro problema era que os refugiados tinham que comprar passagens de ida e de volta, já que eles entravam com visto de turismo e havia essa exigência das companhias aéreas:

A questão da reunião familiar de refugiados deve ser analisada também considerando o custo que isso representa e não só da lei que permite ou não. As regras que permitem o procedimento são uma parte. Mas há uma parte importante que é o ônus financeiro que isso representa. Ninguém está pedindo que o familiar do refugiado ganhe passagem de graça, mas pelo menos ver como que essas pessoas têm direito de ter um visto, uma informação que permita embarcar só com passagem de ida, sem exigir a passagem de retorno.

As organizações reconhecem que o valor disso tudo é muito alto e que os refugiados não possuem muitas alternativas para lidar com isso, dado que não há qualquer apoio do governo e não existem organizações que arcam com esses custos: “O que o governo permite é que essas pessoas entrem. Mas todos os trâmites burocráticos, os custos com deslocamento e de documentação [são do] próprio refugiado”. Alguns refugiados conseguem ajuda de amigos e padrões ou fazem vaquinhas para levantar o dinheiro, mas a maior parte tem que bancar do próprio bolso ou fazer empréstimos: “Eu vi inúmeras famílias pedindo ajuda, estando com um montante e pedindo para complementar, fazendo vaquinha. Só tinha o dinheiro de uma pessoa só. Aí essa pessoa ajudaria a trabalhar e juntar dinheiro para trazer os outros. Então era aos poucos e aqueles que tinham condição.”

Para lidar com isso, algumas organizações sugeriram que o governo brasileiro pense maneiras para auxiliar com esses custos, talvez isentando o valor do visto em determinados casos, evitando que o refugiado tenha que comprar passagem de ida e de volta, fazendo acordos com empresas aéreas para conseguir alguns lugares em voos menos concorridos para familiares, explorando alguma possibilidade de financiamento privado com um possível acordo entre ACNUR, CONARE e empresas. Houve também sugestão que organizações internacionais poderiam criar algum tipo de linha de financiamento.

Outro problema levantado é a burocracia do processo, que envolve a necessidade de mostrar documentos que muitas vezes os refugiados não possuem (“A burocracia é o primeiro entrave”). Há uma grande dificuldade para refugiados conseguirem apresentar documentos porque pode ser que eles tenham sido destruídos ou perdidos durante o conflito armado e por causa da perseguição. Mais complicado ainda é fazer os familiares solicitarem esses

documentos para o Estado de origem, que pode ser o agente perseguidor: “Isso é uma questão que tem que se pensar porque como você vai exigir que a pessoa que está em um estado de risco à vida e à liberdade tenha uma certidão de casamento válida e que ela consiga escanear isso. Como a gente vai exigir que o Estado perseguidor produza esse documento?”; “Só que no caso de um refugiado, [há] a vulnerabilidade da pessoa ou dos familiares no país que talvez não consiga o documento por causa de dinheiro, pode ser que ele não possa dizer que é familiar da pessoa por risco de ser perseguido para conseguir esse documento”.

Assim, as organizações têm uma percepção de que a questão da flexibilização de documentos presente no artigo 43 da lei 9474 não é de fato implementada no procedimento de reunião familiar. Porque, ainda que o CONARE tenha um discurso de bastante flexibilidade na apresentação de documentos, isso nem sempre será levado em consideração pelo funcionário no posto: “Então a minha análise aqui, ela é mais distante, então às vezes não é tão simples assim. Eu posso estar enxergando algo aqui que de fato para aquele que está fazendo a entrevista não existe”. Como afirmou um entrevistado do MRE: “a gente sabe que aquela pessoa está em situação de vulnerabilidade, então há maior flexibilidade para que o visto seja concedido. Mas de qualquer forma, o agente consular, ao conceder o visto, tem que ter algum tipo de convicção a partir da documentação apresentada.” Uma sugestão apontada para resolver esse problema é: “Ter um mecanismo mais rápido de declaração de parentesco, algo voluntário sem ser documental. Não precisa fazer um DNA⁷⁵ ou exibir um documento. Fazer uma autodeclaração de parentesco. Aí já minimiza o processo.” Outra organização reconhece que há

falta de flexibilidade em entender quais são os costumes e formalidades dos outros países. Enquanto a gente não considerar que cada país tem sua forma de atuação, tem sua forma de formalização de documento e que mesmo dentro de um país você tem pessoas que estão em áreas de comunidades que estão isoladas e não estão em áreas urbanas e você não levar em consideração essa diferença. Você não vai conseguir de fato acolher as necessidades desses grupos e se adequar a isso para então permitir um processo de reunião familiar mais justo e mais acessível.

Nessa mesma linha, algumas organizações reforçam que “O Brasil tem uma dificuldade muito grande de compreender a realidade documental de outros países em que os documentos são muito mais frágeis”. Dessa forma, o país adota uma prática de exigência de comprovação de vínculo familiar e da dependência econômica em casos em que o familiar está fora do país como se ele estivesse dentro do país com a mesma lógica burocrática brasileira:

Então hoje o maior problema, a maior dificuldade, é que as autoridades brasileiras estão querendo exigir que essa comprovação seja feita da mesma forma que poderia ser feita se a pessoa morasse em uma cidade como São Paulo. Que não é

⁷⁵ Os limites do uso de DNA em processos de reunião familiar foram discutidos no Capítulo 1.

necessariamente o caso. Então os parâmetros são definidos pelos parâmetros de quem está aqui e não considerando a realidade do país de origem da pessoa.

Outros problemas levantados é que, em alguns casos, é difícil localizar os membros da família, que podem ter se perdido durante o deslocamento. Em outros, o familiar é impedido de se deslocar para o local onde ele solicitará o visto: “a pessoa não consegue nem ter acesso àquilo porque tem algo que impede a entrada dela. A família está sendo impedida de entrar na Jordânia.” Já uma situação narrada por um dos entrevistados é que algumas famílias ficam separadas, não apenas por falta de recursos e documentos, mas também porque os membros da família refugiados em outros países não têm autorização para viajar nem para visitarem seus familiares. Um entrevistado narrou um caso de um casamento de refugiados sírios que ele presenciou que foi transmitido por Skype para o restante da família, que não tinha conseguido receber autorização para vir ao Brasil participar da celebração.

Se esses problemas já eram observados anteriormente, algumas situações passaram a ocorrer especialmente nos dois últimos anos com queixas para obter os vistos nas embaixadas e consulados. Com base em relatos de refugiados e seus familiares, as organizações começaram a receber diversas narrativas de problemas que ocorrem no posto consular (“O grande problema são as embaixadas nos locais onde a notificação foi mandada.”):

a-) familiares que dizem que o posto consular não recebeu o pedido deles: “Então a pessoa chegava na embaixada e a embaixada não tinha conhecimento desse pedido”.

b-) exigências documentais que não estão claras para os familiares: “que a gente vê de relatos são exigências muito pontuais e discrepâncias entre os diversos consulados. Os congoleses disseram que, em alguns casos, havia necessidade de comprovação da perseguição do familiar que estava solicitando o visto. Isso relato deles. O MRE nega, disse que não fez essa exigência. Ou trazer uma quantidade documental, uma exigência documental para mostrar... Tipo... me traz sua certidão escolar para eu ver como é a sua relação com o parente que está lá e tal.”; “Depende da embaixada a exigência dos documentos. Se você falar com o pessoal do Congo, você vai ver que estão exigindo 10 mil documentos diferentes com carimbos oficiais de organizações diferentes”.

c-) entrevistas longas com perguntas sobre o processo de elegibilidade, inclusive com menores de idade: “os congoleses relataram entrevistas de 1h30”; “Fizeram entrevistas inclusive com pessoas menores de 18 anos sem acompanhante, sem defesa, sem nada”.

d-) falta de informação sobre a negação de vistos: “Tem havido um movimento para pressionar o MRE para dar a devolutiva porque aparentemente não há nem uma devolutiva da razão dessa negativa”.

e-) denúncias de corrupção, suborno e venda de vistos: “Porque a gente percebe que tem uma propina. O visto de reunião familiar na Embaixada de Kinshasa, para você ter o visto, você tem que pagar. [...]. Os vistos de reunião familiar estão sendo vendidos para outras pessoas”; “Eu não posso dizer que essa informação é verdadeira, mas há inúmeros relatos por parte de sírios sobre corrupção, sobre suborno nos postos consulares e por parte também dos congoleses em relação a isso. A gente nunca vai saber se são verdade ou não, mas existem esses relatos.”

f-) entrevistas que são agendadas depois que os formulários vencem na embaixada: “A gente percebeu que esse formulário tem 90 dias, mas às vezes a embaixada te dá a data da entrevista depois de 90 dias e aí esse formulário já venceu. Depois de 90 dias não tem como emitir o pedido de visto com aquele protocolo porque ele já venceu”.

g-) falta de transparência e clareza: “A gente não consegue saber se os documentos que pedem são os mesmos para todos, se a entrevista será a mesma, se precisa de entrevista ou não.”; “A gente nunca sabe o que a embaixada vai considerar como documento válido.”

O tempo do processo pode variar e depender da situação em cada embaixada, da demanda do CONARE e se há problemas nos documentos apresentados aqui no Brasil e nas embaixadas. De modo geral, as organizações reconhecem que a análise no CONARE é rápida, variando entre 1 mês e 1 mês e meio. Porém, o tempo médio para conseguir o visto seria entre 6 meses e 1 ano, a depender da situação no posto consular. Algumas organizações têm a percepção de que contar com apoio de outras organizações, como a DPU, agiliza o processo (“Nós encaminhamos para a DPU porque a DPU tem uma comunicação mais rápida com o CONARE. Então vai ficar mais rápido e mais fácil”). Também que fazer um acompanhamento mais de perto junto ao CONARE (ligando ou mandando e-mail) também agilizaria o processo (“Esse outro procedimento do pai para a filha foi mais rápido porque a gente teve muito ativismo de ficar ligando para o CONARE.”).

A demora da análise do processo é outro problema porque gera angústia para o refugiado e seus familiares, podendo até incorrer em riscos: “quando esse pedido era deferido e acabava se alongando demais, gerava bastante ansiedade e angústia tanto no refugiado no Brasil como no seu familiar que estava aguardando. E dependendo da situação, poderia até colocar em risco a vida de quem estava esperando um retorno”; “A demora em ser julgado. É um direito a reunificação familiar, mas há a impressão de que demora para ser autorizado”. Também porque longos períodos de separação têm um efeito na família: “E, às vezes, como eu já vi casos de família que as crianças não reconhecem o pai e têm muita dificuldade de aceitar a reunião

familiar. Isso quando não ocorre, por causa do longo tempo, que sejam constituídas famílias paralelas”.

A dificuldade para obter informações foi uma queixa constante: tanto para saber informações sobre o processo nas embaixadas quanto para saber sobre justificativas de não concessão do visto. As organizações reconhecem que há “Falta de informação do momento processual do pedido [...] [porque os refugiados] só vão saber uma comunicação do CONARE em dois momentos (normalmente só no final)”. Muitas delas admitem que é difícil para os refugiados obterem informações uma vez que eles tenham iniciado o processo de solicitação do visto facilitado porque o sistema do protocolo eletrônico não é muito fácil e porque o CONARE nem sempre responde seus e-mails (“não tem um contato direto do refugiado com a sociedade e com o CONARE”).

Um ponto levantado por vários entrevistados é a falta de informação depois que o processo de visto sai do CONARE e vai para MRE. Os entrevistados queixaram que não sabem como funciona o processo no MRE, seu contato com o CONARE e seu contato com os postos consulares. (“Até porque a gente conhece muito pouco esse procedimento do MRE. Não há um procedimento muito claro de como se procede dentro das diferentes embaixadas e consulados”). Também comentaram a dificuldade em receber informações, sobretudo em casos de negativa de visto. Alguns entrevistados apontaram que seria difícil acreditar que as embaixadas teriam uma autonomia completa para negar os vistos sem o conhecimento do MRE. Porém, ao perguntarem ao órgão, recebem resposta evasivas como “o visto foi negado pelo Brasil” ou a “embaixada percebeu indícios de fraude”. Nesse caso, um entrevistado resume que um dos principais problemas do processo de visto de reunião familiar é que “tem a questão da embaixada, que é um buraco negro de informações”. De fato, a maior parte das organizações entrevistadas, incluindo representantes da coordenação geral do CONARE, não sabe o que se passa no procedimento de reunião familiar dentro do MRE.

Especialmente em casos de não concessão de visto de reunião familiar nos postos consulares, as entrevistas com representantes do governo mostram que não há um processo claro para que os refugiados tenham informações. O CONARE afirma que seria competência do MRE e do posto consular informar o solicitante de visto sobre o porquê da negativa (“a explicação da negativa parte do próprio MRE para o solicitante lá porque se eu peço e o MRE nega lá, ele tem os motivos porque é um ato discricionário dar ou não o visto. [...]. O refugiado aqui fica sabendo da negativa, mas não com o porquê”), enquanto o MRE afirma que o CONARE é quem deveria informar ao refugiado no Brasil sobre os motivos (“A gente autoriza a não concessão ou denegação. O posto procede com isso e, ao mesmo tempo, informamos o

CONARE que isso aconteceu para que o CONARE possa informar o refugiado do que houve”). O resultado é que o refugiado no Brasil fica sem o acesso a essa informação. Até mesmo a DPU reconhece que é difícil obter informações do MRE:

nós sempre fazemos questionamentos ao MRE para saber porque o visto não está sendo concedido, porque foi negado e porque está demorando. Mas como esse procedimento não pode ser feito diretamente entre a DPU e o posto consular já que os postos indicaram que não vão responder mais questões diretas. Nós temos que fazer o pedido para a DNU. A DNU pede para a DIM e a DIM pede para o posto. O posto responde para a DIM, que envia para a DNU, e que envia para a DPU. E como todo esse procedimento é feito por ofício físico, demora muito e a gente não tem conseguido dar uma resposta rápida para essa questão.

Organizações fora do eixo Rio-São Paulo-Brasília apresentaram algumas dificuldades extras no processo da reunião familiar que não foram relatadas nos processos de reunião familiar em locais com a presença de membros da sociedade civil que atuam na causa há mais tempo. A primeira delas é a necessidade de tradução juramentada de documentos em árabe para iniciar o processo junto ao CONARE (“a gente ligou para o CONARE para perguntar como era e eles disseram que tinha que ter a tradução juramentada dos documentos independente da língua em que estavam. Todos os que a gente ajudou os documentos estavam em árabe. Então não tinha como ler”). Especialmente de casos árabes, a organização mostrou que pode haver problemas na transliteração do árabe para o alfabeto ocidental. É possível que o documento do refugiado no país acabe escrito de uma forma e a tradução traga o seu nome de outra⁷⁶. Essa necessidade de tradução juramentada encarece o processo, mesmo que as organizações tenham feito acordos com tradutores.

Uma organização relatou que era necessário fazer agendamento na Polícia Federal para iniciar o processo de extensão dos efeitos da condição sem existir qualquer tipo de priorização e que deveria ser agendado um horário para cada membro da família, ou seja, se o refugiado fosse solicitar a extensão para a esposa e três filhos por exemplo, ele teria que agendar quatro horários seguidos para esse procedimento, o que era praticamente impossível. Nesse caso, a Polícia Federal estaria atuando como uma burocracia de nível de rua ao criar procedimentos para dificultar o acesso de beneficiários ao serviço:

⁷⁶ “Outra seria a questão de refugiados de países árabes em que a tradução dos documentos do árabe para o português, se são feitos por dois tradutores diferentes, pode ser que, em português, esse nome esteja diferente em um documento do outro. Isso já aconteceu. Aí o CONARE pode encerrar com isso ou o MRE ou o posto, também. Então a gente teve esse caso de uma família palestina/síria em que a gente pediu primeiro para o esposo de um dos integrantes. Depois a gente pediu também para a irmã pelo pai. Então primeiro a chamante foi a filha para o esposo e depois o pai para outra filha. Esse primeiro de reunião familiar demorou bastante no começo porque eles falaram que o nome estava diferente. E aí foi basicamente ligando para o CONARE e explicando como o árabe funcionava e porque isso acontecia de ter essa diferença do sobrenome de um documento para o outro”.

Por que essa questão do agendamento do site da Polícia Federal sendo que quem vai analisar é o CONARE? Por que é necessário ter esse agendamento que é um trâmite demorado, burocrático? Então seria essa questão, por que precisa dessa necessidade? Apesar de estar com a lei nova com base em direitos humanos, tem essa barreira da Polícia Federal.

Essa mesma organização também informou que a Polícia Federal queria cobrar uma taxa para fazer a reunião familiar de refugiados segundo a Portaria 12, mas isso foi resolvido com a ajuda da DPU. Uma organização relatou o problema do prazo do visto. Sua organização percebeu que familiares estavam perdendo o prazo máximo do visto para entrar no Brasil e, depois que tinham entrado, estavam perdendo o prazo para fazerem o processo de registro com a Polícia Federal. Isso acontecia porque muitas vezes eles não eram avisados sobre esses prazos nos postos consulares e porque todas as informações e observações presentes nos vistos (sobre prazos e outras) estavam escritas em português, língua que muitos familiares não dominavam.

Queixas sobre o atendimento na Polícia Federal foram registradas por organizações de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A principal delas é sobre o desconhecimento dos servidores (sendo a maioria terceirizada) sobre o processo de reunião familiar, especialmente em casos envolvendo familiares que não sejam pais, filhos e cônjuges. Uma organização relatou que “Várias vezes a gente tem que fazer um novo agendamento para replicar o procedimento porque o agente que atendeu não entendeu o procedimento e passou algo errado e a pessoa tem que voltar ao final da fila.”. Isso seria decorrente da própria função da Polícia Federal que é polícia, “Ela tem uma função que não é de defesa de direitos humanos”. Em alguns casos, a Polícia Federal se recusava a fazer o processo de reunião familiar ou fazia um novo processo de refúgio (elegibilidade) para o familiar no lugar do processo de extensão dos efeitos da condição. “É que muitas vezes a pessoa ia solicitar a reunião familiar [...], então em um atendimento apressado e às vezes mal feito, o pedido era feito de forma errada e a pessoa passava a ter um pedido de refúgio autônomo ao invés de ter um pedido de reunião familiar”. Apenas uma organização em São Paulo mencionou que seria possível fazer um processo junto ao CONARE relativamente simples para transformar um novo processo de refúgio em um processo de extensão dos efeitos da condição. Soma-se a isso o fato que “A maior queixa é o atendimento do órgão público. As empresas e instituições que não aceitam os documentos. O maior desafio é a sensibilização e o vasto desconhecimento dos documentos”.

Os problemas relatados anteriormente revelam a discricionariedade dos órgãos envolvidos na política brasileira de reunião familiar, principalmente do CONARE, MRE e seus postos e da Polícia Federal: “Porque o que acontece nos postos consulares e no Itamaraty fica

tudo sobre o manto da discricionariedade. Ninguém sabe nada, ninguém tem controle. Ninguém responde a nada.”; “Depende muito da pessoa que está analisando, do consulado, não existe padronização”; “Mais uma vez coloca o princípio da unidade familiar a cargo da discricionariedade do que os membros do CONARE acreditam que é um caso crível de reunião familiar”. Uma organização reconhece que diversos temas na reunião familiar, como a definição de dependência econômica e a situação de casais homoafetivos, são deixados à discricionariedade pura do Comitê e que “Não podem deixar à discricionariedade dos membros do CONARE, que variam ao longo do tempo. Então não pode deixar isso aberto a depender da configuração do CONARE”. Isso é tão saliente que uma organização ressaltou: “Esse problema da discricionariedade é muito sério para a gente poder avançar e achar que o Brasil tem uma prática migratória e uma política muito desenvolvida assim na área de reunião familiar.”

Nessa linha, como afirma Lipsky (2019), burocracias do nível de rua, como forma de lidar com a demanda por serviços, acabam controlando o seu fornecimento por meio de exigências adicionais e dificultando o acesso a eles. Isso fica patente nessa fala: “Essas exigências todas não têm razão de ser. Acho que é mais um exagero e até voluntário ou involuntário para dificultar a vinda dessas pessoas para o Brasil do que de fato qualquer preocupação com a segurança nacional ou qualquer justificativa que tenham dado”. Corroborando para essa visão a opinião de diferentes entrevistados de que o país possui boas legislações, mas tem problemas de execução e garantia efetiva de direitos na prática: “O Brasil garante esse direito, o que é algo interessante. Mas ao mesmo tempo não adianta só você garantir o direito se você não cria meios para que esse direito seja acessado pela população” “É como se houvesse um abismo entre a permissão e a execução. Primeiro se demora para dar permissão, mas quando ela é concedida, não há um seguimento de que essa permissão será executada. Porque ela cai nessa questão que são as embaixadas que vão dar o visto ou não”; “Mas acho que o grande desafio não é a lei, são as pessoas. Isso depende muito de quem vai atender, de quem vai analisar”; “a gente tem o que existe na teoria e o que existe na prática”; “a gente tem um problema de efetividade do nosso direito que é um problema que vai muito além do tema do refúgio em si. Um problema que a gente tem vários direitos garantidos que, na prática, têm baixa efetividade”.

Você consegue fazer muitas coisas, mas, na prática, você depende dessas autoridades, como a Polícia Federal, que agem como elas querem. Tem a Portaria, mas eles estão pedindo isso. Porque eles entenderam que é assim. Eles querem uma certidão recente. Eles vão criando obstáculos que parecem que eles querem bloquear ou dificultar o registro e as reuniões familiares. Mas a lei está lá. Está implícito, não pode discriminar. A prática é diferente. As autoridades fazem o entendimento que elas querem.

Mas há um nível de atuação do agente consular que foge a uma simples checagem de documentos, que é principalmente quando for analisar a dependência. É ele que vai dizer se há de fato essa dependência ou não. Eu acho que acaba sendo uma contradição porque a lei prevê como um direito e depois a prática se dá com um nível de discricionariedade que pouco se garante em termos de direito.

Para lidar com os problemas apresentados nessa seção, as organizações têm tentado se articular com outros atores (“O que estamos fazendo é articular outros atores que possuem competência”) e resolver essas questões em uma seara política com *advocacy* e conversas junto ao CONARE e ao MRE. As organizações reconhecem a dificuldade de judicializar essas questões por serem temas novos nunca explorados no direito brasileiro. Também ações coletivas não seriam a melhor estratégia principalmente considerando o momento atual da política brasileira:

Fizemos essa reunião com a DIM para sensibilizar pelo lado político para levar essa demanda. A gente tem muita dificuldade de pensar uma judicialização coletiva por enquanto por conta dessa ideia de que seria uma expectativa de direito e então não é uma coisa, um cartucho que a gente gostaria de queimar agora, talvez. Mas por outro lado, essa reunião com a DIM não foi muito produtiva. Porque a gente recebeu as mesmas respostas de sempre dizendo que tem uma preocupação muito grande com a questão documental. A gente não tem muita clareza da melhor estratégia para adotar agora.

Essas dificuldades fizeram as organizações mudarem a sua forma de agir e de ver o processo de reunião familiar:

antigamente, eu estava sugerindo para a pessoa pedir a reunião familiar, principalmente se a família estava na Síria, porque ela não tinha que ir para o Líbano e gastar dinheiro, incluindo pessoas idosas, com crianças. Mas hoje em dia eu não sei, hoje em dia eu acho que não. Porque pode demorar para conseguir isso. Ano passado, eu recomendei para uma pessoa fazer reunião familiar para trazer os pais que estão na Síria. Até agora eles não conseguiram a reunião familiar deles.

Então o que antes era um procedimento certo. Eu até brincava, de todos os procedimentos, eu tinha certeza que o visto de reunião familiar ia sair de todo o procedimento que a gente fazia... podia demorar, era chato, eles perdiam os e-mails e os documentos, diziam que nunca tinham recebido... não tinha problema, a gente fazia porque, uma vez que eles recebessem, eu tinha certeza que o visto iria sair. Hoje eu já não tenho mais.

Esse posicionamento também se reflete nas mensagens que essas organizações deixariam para os refugiados sobre o tema da reunião familiar: “A mensagem era dar uma esperança, mas com pé no chão. A gente não queria iludir a pessoa. Queria dizer que era um direito, mas que existiam vários problemas ao longo do caminho e que a gente ia fazer o nosso melhor para que fosse o mais célere possível dentro das restrições que existiam”. Algumas sugeriram esperar para pedir (“Tem que esperar depois das eleições, que as coisas se normalizam para pedir reunião familiar”), outras para pedir o mais rápido possível (“Faça o pedido o mais rápido

possível”). A maior parte delas explicava a necessidade de lidar com as expectativas do refugiado (“uma das coisas que eu sempre falo já para diminuir qualquer tipo de expectativa e ansiedade é que nada nessa área é rápido”; “Mas não tenha expectativas em relação a tempo e ao deferimento do pedido porque infelizmente é uma coisa que a gente não consegue garantir”), fornecendo o máximo de informações possíveis sobre o processo (“Ter a informação adequada não só da lei e dos direitos, mas como isso funciona na prática”) e sendo transparentes sobre as dificuldades que ele pode enfrentar ao longo do processo (“que será um processo lento, burocrático e difícil”). Porém, para o refugiado ter paciência (“Mas ter paciência porque quando você lida com os órgãos e com o governo, você precisa ter paciência.”) e não desistir (“Será um processo longo, mas que você não desista”), que tinham pessoas e organização que queriam ajudá-lo nesse processo (“Tem várias organizações que estão apoiando isso e trabalhando para que tenha um olhar humanizado e sensível para a causa”).

Também ressaltaram que o refugiado tente conseguir o máximo de documentos possíveis (“Para ele fazer esforço de ter a documentação original em mãos. Porque tendo documentos em bom estado que comprove certinho sem nenhuma questão de data, o documento vai muito mais rápido.”) e busque auxílio ao longo do processo (“Que ele busque um apoio com alguma instituição ou com alguma pessoa de credibilidade e que ele se certifique de que os documentos que ele tem são legíveis e legítimos”). Reforçaram que a reunião familiar é um direito (“O processo não é rápido e não é fácil, mas é uma garantia e um direito que você pode exigir do Estado brasileiro”). Por fim, um representante do CONARE pediu que os refugiados confiassem na reunião familiar:

De confiar no instituto da reunião familiar, do visto e da extensão. Que aqui no CONARE e na coordenação-geral tem pessoas preocupadas com o refugiado e com o solicitante. Que confie e que peça. Agora de preferência que peça nos ajudando, nos dando as documentações o máximo que puder. A gente sabe também que nem sempre tem. É natural. Mas quanto mais documento, quanto mais comprovação tiver, mais fácil e rápido sai.

4.3.4 Diferenças por nacionalidades e parentesco: o caso dos sírios e dos congoleses

Ainda que algumas organizações não tenham percebido diferença no processo de reunião familiar a depender da nacionalidade do refugiado e do parentesco, a maior parte delas relatou algumas discrepâncias. O processo entre pais e filhos seria o mais fácil devido à maior agilidade para comprovar o vínculo. Já o processo com cônjuges, ainda que não precise comprovar dependência econômica, depende de comprovar que de fato existe a relação afetiva, o que pode ser mais complicado. Um entrevistado me explicou que, na RDC, existem três tipos de

casamentos diferentes com certidões diferentes: o casamento civil, o casamento religioso e o casamento no âmbito familiar ou de costume. Casos de cônjuge podem ser mais difíceis se eles não eram formalmente casados. Já casos que demandam a comprovação da dependência econômica, como para irmãos, seriam os mais complicados. Um entrevistado resume: “quanto mais você vai se afastando desse ideal ocidental de família, de núcleo familiar, mais a reunião familiar vai deixando de ser um direito e vai mais se tornando um ato discricionário do Estado brasileiro, apesar de ser um direito garantido pela lei”.

É razoável esperar diferenças no processo a depender da nacionalidade. Como esclarecido por membros do governo, o posto consular possui discricionariedade para conceder o visto de reunião familiar e cada posto tem autonomia para agir de maneira diferente conforme a realidade local. Também há uma percepção de que algumas nacionalidades teriam um processo de elegibilidade mais rápido do que outras e essas conseguiriam iniciar seu processo de reunião familiar mais rápido. Assim, tanto o processo de refúgio quanto de reunião familiar “Depende[m] da nossa política externa que vai reconhecer o país como os seus nacionais que venham pedir refúgio”. Ao mesmo tempo, atitudes discriminatórias no processo de reunião familiar poderiam depender do entendimento dos agentes no posto consular que concedem o visto. Isso foi reconhecido por diferentes organizações entrevistadas, que afirmam que o tempo do processo de visto varia “de embaixada para embaixada”.

Enquanto os entrevistados entendem que o CONARE analisa os processos da mesma forma, eles percebem que algumas embaixadas não são tão sensíveis à temática e acabam tendo preguiça ou falta de vontade com o tema. Esse seria o caso das Embaixadas de Kinshasa (RDC), Brazzaville (República do Congo) e Luanda (Angola). Por outro lado, os entrevistados reconhecem que alguns postos, como aqueles mais próximos da Síria, seriam mais sensibilizados com essa causa: “Na Jordânia, parece que está fluindo mais, não tenho percebido uma resistência. Não tenho percebido uma resistência tão grande por parte do pessoal da embaixada. Agora eu percebo uma resistência bem grande por parte da embaixada do Brasil na RDC. Parece que existe uma falta de vontade por parte dos agentes de colaborar com a situação.” Assim, haveria uma diferença no processo de visto com algumas nacionalidades tendo maior dificuldade do que as outras, principalmente se compararmos os dois maiores grupos que solicitam reunião familiar que são congolese e sírios.

O caso dos sírios é interessante porque eles teriam acesso ao visto humanitário criado pela Resolução 17 e renovado por resoluções seguintes. Dessa forma, sírios teriam outras formas de trazer os familiares que ficaram para trás, que não são acessíveis para outras nacionalidades. Apesar disso, muitas organizações reconheceram que o processo para a solicitação de visto

humanitário estava cada vez mais difícil (“Muitos sírios também dizem que estava difícil conseguir o visto humanitário, que estavam com vários problemas e por isso preferiam pedir por reunião familiar”) e que as próprias embaixadas estariam recomendando os familiares a fazer o processo de reunião familiar (“Agora está mais difícil o visto humanitário em alguns países, como Egito ou Arábia Saudita. Se a pessoa tem parente, eles dizem que tem que fazer a reunião familiar”).

Também foram constantes as comparações entre situações de reunião familiar de sírios e de congoleses, sendo que esse último grupo teria maior dificuldade: “Mas aí para os sírios são conseguidos mais facilmente. Até o processo no CONARE é mais simples e o tempo, mais curto. Para congolês, demora mais.”; “Para sírios, antigamente estava mais fácil e mais rápido no Líbano e em Damasco.”; “A gente tem uma facilidade para pedidos de refúgio de sírios”. “Olha, de uma maneira geral, refugiados africanos reclamam mais sobre a atuação das embaixadas”; “Eu lembro que um refugiado de Camarões fez dois pedidos de visto e obteve por parte do CONARE e na embaixada obteve o visto e a família chegou. Então, nesse mesmo tempo que todos os congoleses estão esperando, ele conseguiu fazer dois pedidos e eles foram aceitos.”; “nós temos percebido que, em Damasco, parece haver um tratamento melhor do que em Kinshasa. Eu acho que existe uma simpatia maior pela situação dos sírios do que pela dos africanos em geral”. O próprio fato de serem os congoleses o grupo que mais solicita a reunião familiar também denotaria as dificuldades que essa nacionalidade tem enfrentado nos postos consulares brasileiros:

[A] gente tem uma maioria de pedidos feitos por congoleses porque eles são a principal população, a majoritária [naquela localidade]. Mas também porque eles foram percebendo que era a única maneira de obter visto. Porque ao longo do tempo a possibilidade de obter visto na Embaixada de Kinshasa foi se tornando cada vez mais rarefeita. Então eles foram utilizando isso e fatalmente algumas pessoas devem ter utilizado documento falso para poder trazer alguém porque não tira mais visto. Enquanto pessoas de outras nacionalidades conseguiam vistos de turista e chegavam. Não faziam o uso desse expediente, ou se faziam tinham uma resposta mais rápida e mais positiva.

A diferença e a discricionariedade de atuação de cada posto acabam influenciando muito o tema de reunião familiar. Segundo uma entrevistada, o próprio CONARE teria sugerido que um caso de reunião familiar fosse encaminhado para ser analisado em outra embaixada dado que a Embaixada de Kinshasa estava apresentando empecilhos:

Mas Kinshasa estava pedindo esse documento que ele não tinha porque ele chegou aqui sem passaporte, o que é comum entre os refugiados. O que o CONARE sugeriu na época foi pedir por Brazzaville. Aí a gente preencheu outro formulário colocando

a Embaixada de Brazzaville. Aí ela foi por lá e conseguiu o visto. Aí a Embaixada de Brazzaville não colocou nenhum obstáculo e eles emitiram o visto. Isso foi em 2015.

Uma última dificuldade relatada seria que famílias abastadas ou refugiados mais ricos não teriam problema de reunião familiar porque conseguiriam ter acesso a outros vistos, como o visto de turista: “Se a pessoa tem capacidade financeira, ela pode trazer a pessoa mais rápido e fazer o processo aqui”; “O visto da RN 17 demora muito na embaixada e você pode pagar para alguém e sai rapidinho”; “outra questão da reunião familiar com refugiados é que aqueles que têm dinheiro eles podem conseguir trazer a família para cá mais rápido. É mais fácil porque eles têm formas diferentes. Pode ter visto de turismo e essas coisas. Quem fica sem família aqui é mais vulnerável”.

4.3.5 Mudanças no Processo de reunião familiar

As entrevistas também permitem entender importantes mudanças que foram ocorrendo no processo de reunião familiar ao longo dos anos. Uma primeira mudança foi a adoção da própria Resolução Normativa nº 16, em 2013. Isso era importante porque “os procedimentos de reunião familiar não foram disciplinados na Lei 9474 e se usava a extensão da condição do refúgio para se garantir a reunião familiar”; “O que a gente fazia era uma inovação administrativa para permitir a reunião familiar. Não existia um visto específico com essa finalidade”. Nesse sentido, uma das organizações entrevistadas resume essa situação e a fragilidade do procedimento criado com a Resolução 16, que poderia ser revogado a qualquer momento pelo CONARE, como o foi em outubro de 2018 com a adoção da Resolução 27:

O problema é que não se entende o artigo 2º como um direito a um visto de reunião familiar. Não tem esse entendimento como sendo um visto. Então a Resolução 16 é meio que uma invenção. Ela parte do entendimento de que estende a condição para os familiares, mas os familiares estão no país de origem. E aí, o que você faz com ele? Para ele poder usufruir desse artigo, o familiar tem que ter uma facilidade para entrar no país. Aí foi criada a Resolução 16, que diz sobre essa questão de facilitação de visto. [...]. O que existia era um acordo entre os membros do CONARE (dentre eles, o MRE) de que, se caso o refugiado manifestasse interesse de trazer um familiar, o Ministério da Justiça entraria em contato com o MRE e com a embaixada para facilitar esse processo e conseguir um visto facilitado.

Além de mudanças nos formulários ao longo dos anos, outra mudança mais procedimental foi a adoção de um sistema de protocolo eletrônico para receber os pedidos de visto de reunião familiar de forma mais segura pelo CONARE, no final de 2016. Esse seria, na opinião de representantes da coordenação-geral do CONARE, um sistema mais seguro por pedir um login e senha do usuário. Por um lado, as organizações reconhecem que a adoção do protocolo organizou mais o procedimento, que antes era feito por e-mail, o que levava à perda

de documentos e processos, sendo que alguns documentos e formulários tinham que ser enviados várias vezes. Contudo, diversas organizações se queixaram de que o sistema é ruim e instável, que ele não é muito acessível por todas as informações estarem escritas em português e por ser necessário fazer um login e uma senha (“Nem todo mundo tem conhecimento que isso pode ser feito ou entendimento do português para seguir as orientações. Então, acabam vindo aqui. Ficou mais difícil para o refugiado fazer por conta própria. Outra coisa é que uma vez feito o processo, eles não conseguem acompanhar”). Assim, o protocolo dificultaria o acesso direto do refugiado ao processo e a informações sobre o seu andamento. Ademais, o sistema não abre em todos os navegadores e algumas vezes não anexa os documentos. Diversas organizações sugeriram melhorar esse sistema, deixando-o mais eficiente, mais acessível e colocando as informações e o sistema em pelo menos outra língua. A seguinte fala resume muitas impressões sobre o protocolo

Esse protocolo eletrônico [...] tem vários problemas. Então assim basicamente um refugiado não consegue fazer o seu cadastro para enviar nada. Então ele vai precisar de mediação. Isso por si só colocaria em cheque a própria existência do protocolo. O que acho que ele tem de positivo e poderia ser aproveitado é a criação de um número de protocolo, ou seja, você tem a prova de que ele apresentou esse processo e ele te dá a possibilidade de você acompanhá-lo e ter uma resposta e tal. E de fazer uma cobrança porque antes era tudo por e-mail. O que mais acontecia era que a gente ligava para o CONARE e eles não sabiam onde estava o pedido.

Outra mudança ocorreu com a adoção da Resolução Normativa nº 24, em 2017, que impediu que pessoas que viessem por meio da reunião familiar pudessem solicitar a reunião familiar. Esse procedimento foi cristalizado nas normativas seguintes. Essa concepção está conectada com duas mudanças de entendimento por parte da CONARE sobre o procedimento de reunião familiar: uma relacionada aos dois processos (de visto e de extensão) e outra relacionada à interpretação do artigo 2º da Lei 9474. Alguns entrevistados chamaram atenção para mudanças em como a própria coordenação-geral entende o tema da reunião familiar: “Porque esse ponto era tratado como reunião familiar pelo CONARE. Aí o CONARE disse que não, que isso é extensão”. De fato, o então coordenador-geral do CONARE fez questão de esclarecer esses dois conceitos no início da entrevista:

Tem que esclarecer alguns conceitos. Então o que é reunião familiar de refugiados e o que é extensão da condição de refugiados. A lei 9474 (que é a lei que fala do refúgio no Brasil), no artigo segundo, diz para quem será estendido os efeitos desde que se encontrem em território nacional. A lei não falou em nenhum momento sobre reunião familiar. Em nenhum momento, ela fala que o refugiado teria direito à reunião familiar.

A segunda mudança foi a de que a coordenação do CONARE passou a entender que o refugiado também não estaria estendendo a sua condição, mas apenas os efeitos dela, ou seja, seu familiar não seria um refugiado. No entendimento do então coordenador-geral do CONARE, “A pessoa chegando com visto ou não, eu posso estender os efeitos da minha condição, mas veja que eu não estou estendendo a minha condição para ela. Eu estou estendendo apenas os efeitos da condição.”; “infelizmente o CONARE parece não entender que o familiar que vem deveria ser visto como um refugiado”. Como esse familiar apenas teve os efeitos da condição de refugiado de um primeiro refugiado reconhecido estendido a ele, ele não seria propriamente um refugiado. Essa é a justificativa utilizada para impedir que pessoas que vieram por reunião familiar possam solicitar reunião familiar, como afirma o então coordenador-geral do CONARE:

Porque a lei diz que os efeitos da condição de refugiado são extensíveis, mas a lei não fala que os efeitos do estendido podem ser estendidos também. Não porque causaria uma linha infinita de extensão dos efeitos. Entretanto, sendo essa pessoa também perseguida, ela poderia pedir o reconhecimento da condição de refugiada dela. E a partir desse reconhecimento, ela poderia estender para outros membros familiares.

Também outras organizações têm esse mesmo entendimento:

[...] essa pessoa não é um refugiado. Ele detém as condições e os direitos que asseguram a reunião familiar do refugiado. Porque o direito central é a reunião familiar, mas não significa que ele se torna um refugiado. Então, ele não pode se estender a outros. Porque a situação ficaria muito incontrolável. A questão é quem é o refugiado que tem o direito à reunião familiar. Então, esses membros familiares que estão na lei devem ter os efeitos da condição estendidos para que eles possam ficar com ele. Mas isso não significa que esses membros se tornem refugiados.

Já outras organizações foram mais críticas a essa impossibilidade de extensão da cadeia migratória, como consta na Resolução 24 do CONARE de 2017 e que foi reiterada na Portaria 12:

A diferença é que esse ano se criou uma divisão entre o refugiado original e aquele para quem foi estendido. Isso não existia e não está na lei. O CONARE pode fazer isso por resolução normativa. Mas a lei não fala que, para quem foi estendido, tem o direito de estender. A interpretação do artigo 2 pode ser mais restritiva. Antes não era assim. Isso começou, acho que, em julho de 2017. Então tinha esse problema que a gente tem que avisar que se você pedir extensão para o seu irmão, ele não pode trazer ninguém. Teve um caso que a gente pediu antes dessa alteração. Teve alteração e quando o CONARE foi decidir, ele negou o visto porque era a esposa pedindo para a família dela. Aí a gente fez um novo pedido como se fosse o marido que era o refugiado original pedindo para a sogra e para a cunhada. Aí o CONARE aceitou.

Essa mudança de interpretação do artigo 2º da lei 9474 e essa divisão clara de dois procedimentos (visto e extensão dos efeitos da condição: “a extensão dos efeitos não guarda relação com a reunião familiar”) que antes eram tratados como reunião familiar, fortalece o

cenário apresentado pelos entrevistados que em que se observa uma retirada do CONARE do tema de vistos (dado que ele teria apenas competência para lidar com a extensão) e o fortalecimento do papel do MRE nesse processo.

Muitas organizações apontaram que o processo de reunião familiar foi ficando mais difícil ao longo do tempo. Uma relatou que a dificuldade “Começou bem devagar em 2014. Começou para irmão e agora foi para todo mundo”. Já a maior parte das organizações reconhece que o processo foi ficando mais difícil principalmente depois de 2016: “Eu percebi, sim, um aumento nas dificuldades, nas formalidades e nas exigências.”; “lá para agosto de 2017. Começamos a perceber que os vistos estavam demorando mais, foi ficando mais difícil e, quando eram concedidos, as pessoas vinham reclamar que não estavam conseguindo na embaixada, principalmente no Congo”; “Eu percebi mudança em tudo. Na dificuldade, na dificuldade com o CONARE, na demora, na dificuldade de resposta de atendimento. Tudo isso piorou”.

Para algumas organizações, o aumento das dificuldades e da demora no tempo dos pedidos de reunião familiar estaria relacionado com o maior número de pedidos e a baixa capacidade institucional (que seria até proposital) do CONARE, do MRE e dos postos para lidar com eles. Como afirmou um entrevistado do MRE, “O volume aumentou enormemente. Eu não sei, parece que é algo do tipo está ficando mais difícil, então vamos correr. Eu não entendo porque está acontecendo isso. Mas não é bom. Nada é bom quando é exagerado. Isso pode ter uma reação... é bom ser comedido.”

Essa reflexão sobre o aumento dos pedidos de reunião familiar deve ser feita com cautela porque ela pode estar relacionada com o aumento da população refugiada como um todo. Como reconhece um entrevistado: “Acaba que, quanto mais refúgio concedido, maior a chance de ter extensão. E quanto maior o visto, quando vem muito visto a gente já sabe que a chance de extensão para daqui 6 meses, 1 ano, ela aumenta também na mesma medida em tese”. Isso é visto ao compararmos os dados do número da população refugiada no Brasil com o número de processos de extensão dos efeitos da condição de refugiado, conforme pode ser observado no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Relação entre Elegibilidade e Extensão no Brasil

Fonte: Elaborado pela autora com dados do CONARE.

Esse gráfico mostra que houve um aumento no número de pessoas reconhecidas como refugiadas por reunião familiar e que também houve um aumento no número de pessoas reconhecidas como refugiadas por elegibilidade (ou seja, pessoas que chegaram ao Brasil e pediram refúgio) por ano. Há uma correlação positiva⁷⁷ entre esses dois números sugerindo uma relação entre o aumento de refugiados no Brasil e o aumento de pedidos de extensão da condição de refúgio por reunião familiar. Sendo assim, não é possível fazer inferências conclusivas de que cada refugiado está solicitando mais reunião familiar agora do que antes.

Corroborar essa hipótese o fato de que, ainda que haja um aumento no número de pessoas reconhecidas como refugiadas por reunião familiar nos últimos anos, esse número é muito pequeno. Supondo que cada refugiado com cadastro ativo no Brasil tivesse chamado uma pessoa por reunião familiar (o que seria possível, dado que todas as pessoas têm pelo menos seus pais que são classificados como família na lei brasileira), o Brasil deveria ter pelo menos 6654 pessoas vindas por reunião familiar, ou seja, refugiados reconhecidos por extensão da condição do refúgio. Contudo, o número total de pessoas reconhecidas por extensão da condição é 6 vezes menor do que seria esperado, caso cada refugiado tivesse chamado um familiar. Outra forma de analisar essa informação é tentar calcular a razão entre o número de

⁷⁷ O coeficiente de correlação entre essas duas variáveis é de 0.43, o que indica a existência de uma correlação positiva entre elas.

refugiados por extensão da condição por reunião familiar e o número de refugiados com cadastro ativo no país. Se dividirmos o número total de pessoas reconhecidas como refugiadas por extensão da condição de refúgio por reunião familiar (941) pelo número total de refugiados (considerando apenas os que possuem registro ativo no Brasil, 6654), chegamos à razão de 941/6654. Isso significa que cada refugiado no Brasil trouxe por meio de reunião familiar menos de 0,14 pessoas. Essas duas análises indicam como é pequeno o número de refugiados que solicitam a extensão dos efeitos de sua condição por reunião familiar, mesmo considerando que a definição de família na legislação brasileira é mais ampla do que em outros países.

Assim, é possível concluir que houve um aumento no número absoluto de reuniões familiares de refugiados no Brasil, porém, relativamente, esse número é estável se correlacionarmos com o aumento da população refugiada como um todo no país. Segundo informações de um funcionário do CONARE, esse aumento em pedidos de reunião familiar estaria relacionado a diferentes fatores, dentre eles, mais reconhecimentos de refugiados: “Primeiro é o próprio conflito [...]. Um boom de vistos no ano passado foi de congolês da RDC⁷⁸. [...], provavelmente esse pessoal que pediu em 2017 foi muito reconhecido em 2016. Então, como eu te falei que quanto mais refúgio, mais extensão e, automaticamente, em tese mais visto”.

Além dessa percepção de que teria havido um aumento no número de pedidos de reunião familiar, outras organizações apresentam dois pontos que auxiliam a entender porque esse processo estaria ficando mais difícil: uma mudança no entendimento interno de quem seria responsável pelo visto muito baseada em (1) uma narrativa de suspeita e fraude e (2) uma tentativa constante de retroceder em termos de concessão de direitos para refugiados. Essas duas narrativas se misturariam. Como será mais bem discutido no Capítulo 5, alguns entrevistados reconheceram que houve uma mudança interna na atuação do MRE sobre o tema de visto entre 2017 e 2018 (“Então a principal mudança é a que eu te falei sobre quem tem a decisão sobre o visto. Essa foi a mais significativa”):

houve uma manifestação de insatisfação por parte do Itamaraty dentro de um debate dentro do GEP do CONARE. Dizendo que eles estavam insatisfeitos com o fato de que não era o posto consular que tinha a atribuição exclusiva de atribuir um visto, eles apenas obedeciam ao CONARE. E o próprio CONARE nessa gestão recente se surpreendeu com isso e disse que a atribuição era do Itamaraty. Então, a partir daí, começaram os problemas. Que de fato existia uma avaliação por parte do CONARE e, desde que fosse avaliada como positivo, era comunicado ao MRE e o visto era

⁷⁸ Um próprio entrevistado reconhece que o aumento dos pedidos de visto de reunião familiar por parte dos congoleses estaria ligado com a situação vivida no país: “Eu sei que no final de 2016 a gente teve alguns conflitos pontuais no Congo em Kinshasa. E eu lembro que foi uma época que a gente começou a receber muitos pedidos por causa desse conflito lá nessa época e isso se estendeu durante 2017”

concedido. [...]. Foi realmente uma reivindicação do MRE e parece, tudo leva a crer, que eles têm uma preocupação em relação ao fluxo de solicitações de visto e de refúgio de congoleses para o Brasil. Isso eles têm falado ao longo dos anos, pelo menos há 3 ou 4 anos. Eles falam disso.

Isso tem consequências diretas no modo como o processo de reunião familiar é executado: “Justamente por causa dessa visão de que o visto é uma expectativa de direito então parece que isso dá uma margem maior para o MRE solicitar documentos e fazer uma efetiva apuração da dependência”. Para justificar essa restrição de direitos, seria necessário construir uma narrativa contra determinados grupos, como os congoleses, ou seja, as restrições e medidas impostas ao processo de reunião familiar seriam uma resposta direta ao fato de que pessoas estariam cometendo ilegalidades no processo: “não tive o visto aprovado. E por que não teve? Porque usou de um processo legal, um mecanismo legal com finalidade escusa”. Isso seria feito por meio da ideia de fraude e da narrativa de uma suspeita contra esse grupo:

O foco são os congoleses porque tem sido um fluxo relevante. Quer dizer, se a gente considera hoje o número de venezuelanos, é um fluxo irrelevante. Mas há algum tempo e porque há um índice de elegibilidade positivo para os congoleses [...]. Então eles sempre manifestaram uma preocupação em relação a isso. E a gente foi reparando que sempre havia essa estratégia de utilizar um caso problemático. Então houve realmente um caso que houve uma fraude em um documento e isso foi explorado continuamente por muito tempo como argumento para dizer que é preciso ser mais criterioso e rigoroso, esse tipo de coisa. Há uma avaliação de que os congoleses são solicitantes falsos, que eram angolanos e que não eram refugiados. Então isso tem sido um debate longo. Isso também tem um impacto em relação ao posicionamento do ACNUR em relação aos congoleses. De que eles também têm uma preocupação de que os congoleses no Brasil não são congoleses e que não são refugiados, ou se fazem passar por pessoas que vêm de regiões que de fato não vieram. Então o tema do Congo foi bastante problemático nos últimos 2 ou 3 anos. Sobre eles, teve toda essa atmosfera de suspeita, de desconfiança. A Polícia Federal e o MRE sempre utilizando alguns casos específicos e pontuais para generalizar acusações e criar esse ambiente. Então isso não foi de uma hora para a outra, isso foi sendo criado. A gente mesmo antecipava um pouco isso e sabia que isso iria acontecer. E realmente aconteceu.

Também percebi um discurso de construção de suspeita sobre os documentos apresentados pelos congoleses:

Ou seja, ele solicita aqui a reunião familiar e lá é solicitado a comprovação de um documento que mostre o vínculo familiar, um documento oficial. Mas como funciona essa documentação, falando com colegas que já tiveram lá. Em qualquer esquina você consegue uma. Fala-se assim mesmo. [...] Então eu perguntei para um refugiado que pediu para a sua família vir e foi negado. Era para irmã e o posto entrevistou e descobriu que não era irmã. E ele me ligou para saber o que aconteceu. [...] Mas me explica talvez assim parece estranho quando você aparece com uma certidão de nascimento emitida no dia seguinte que o pedido foi iniciado aqui, e como que funciona isso. Ele me disse que a gente leva duas testemunhas, se apresenta perante uma autoridade de registro civil em Kinshasa e a pessoa fala: eu sou filho de sujeito e da sujeita. E as duas testemunhas corroboram, falam sim e acabou. E assim é emitido essa certidão de nascimento. Ou seja, é tão frágil essa prova que o posto começou a perceber isso (entrevistado do MRE).

Se identificou alguns casos de fraude documental para a caracterização de parentesco e a partir dessa identificação de casos de fraude houve praticamente um fechamento do consulado brasileiro, da embaixada brasileira para a concessão de visto de reunião familiar para essas pessoas. Assim, praticamente um fechamento mesmo de concessão. E sempre sob a justificativa de que há grande incidência de fraude, mas colocando uma dúvida a priori a todos os documentos apresentados lá pelos familiares.

Outros entrevistados também reforçaram que o governo usaria alguns casos específicos para defender restrições em entendimentos da política migratória: “A justificativa é que toda essa dificuldade de ter acesso a vistos de modo geral é que tem muita fraude. Eu não sei até que ponto é a fraude mesmo ou a fraude está sendo utilizada como uma fala para evitar”; “Eu nunca participei de nenhuma reunião em que isso foi mostrado para a gente ver assim que tipo de fraude que é. Eu me questiono se essa fraude é dessa proporção toda como é colocada”:

Acho que o maior problema é que se nivela tudo pelo que houve de mais complicado. Todas as situações que na verdade foram exceções são usadas para criarem as regras. Por exemplo, [focam] se houve um caso de fraude de documento e a pessoa mesmo com o documento fraudado conseguiu a reunião familiar, ao invés de avaliarem o número de fraudes perto do número de casos legítimos, e verificarem que os números de fraudes são baixos e os casos legítimos são uma maioria esmagadora[...]. Porque é inevitável: uma fraude ou outra vai passar. A sensação que dá é que pegam esses casos de fraude que são ínfimos e são a exceção e usam eles para criar regras que dificultam o processo para todo mundo. Então esse nivelamento pelo procedimento mais complexo vem acontecendo de uma forma gradual.

Há uma percepção por parte de algumas organizações de que estaria havendo uma tendência de recrudescimento e restrição de direitos em diversos campos, incluindo no refúgio e, mais especificamente, no tema da reunião familiar: “existe um processo que vai *contra legem* na confecção de vários atos administrativos que regulamentam a lei. A Lei foi desenvolvida em um governo democrático, um trabalho legislativo saudável. E houve uma alteração brusca da visão de mundo distinto”.

Na verdade, existe uma tentativa de todos os lados de retrocessos em direitos. A pauta migratória é um deles. Por um lado, é mais difícil mudar uma lei ou rasgar a Constituição. Então, você tem alguns instrumentos, como as portarias, sendo muito piores do que aquilo que foi o espírito da lei. Então é uma inversão da situação anterior, quando a gente trabalhava com uma lei restritiva, mas com portarias mais amplas. Era ruim, tinha insegurança jurídica. Mas o que a gente vê agora é exatamente o contrário: uma lei que garante direitos, mas com várias portarias querendo barrar.

Em sentido contrário a esse posicionamento, uma entrevistada reconheceu que as modificações feitas ao longo dos anos sobre o tema de reunião familiar tinham buscado melhorar o processo:

Eu penso que se buscou muitas vezes ir melhorando a possibilidade de reunião familiar. Se foi acertado ou não, teria que analisar. Mas, ao longo dos tempos, quando as instituições que atuam com os refugiados percebiam que havia algum aspecto

difícil que precisava de uma revisão ou algo diferente, isso era levado aos espaços adequados e buscava implementar adequações nos procedimentos, nas possibilidades. Não me parece que nesse caminhar tivessem tentativas de dificultar mais, de colocar mais limitações.

Outra mudança que influenciou o processo foi a adoção da Portaria Interministerial nº 12. A pesquisa de campo ocorreu entre agosto e outubro de 2018. Nesse período, a Portaria 12 já tinha sido publicada em 13 de junho de 2018, porém a Resolução Normativa 16 ainda estava em vigor, tendo sido revogada apenas em 30 de outubro de 2018, com a adoção da Resolução Normativa 27 pelo CONARE. Algumas organizações reconheceram que a demora para aprovar essa nova resolução ocorreu porque não havia consenso em como implementar esse direito à reunião familiar para refugiados⁷⁹. Assim, as organizações estavam em um limbo sobre como lidar com o tema de reunião familiar. Algumas entendiam que a Resolução 16 continuava válida e a estavam aplicando (“A Portaria 12 incluiu aí no final que são aplicáveis a refugiados. Mas, na prática, a gente não a está aplicando ainda. A gente está atuando como se ela não existisse, continua no sistema da RN 16”), outras já estavam aplicando a Portaria 12 (“É o mesmo procedimento, na verdade, porque você tem que ir até a embaixada e solicitar o visto com base na documentação do seu parente que está no Brasil que já tenha a residência permanente”).

Os membros do CONARE estavam discutindo a minuta de uma resolução que harmonizaria as duas normativas e, por isso, algumas organizações estavam recomendando aos refugiados que esperassem até que saísse essa nova Resolução para iniciarem o processo de reunião familiar (“Neste momento, a gente orienta, diz para as pessoas que aguardem um pouco porque está sendo elaborada uma resolução no CONARE que especifica o procedimento para os refugiados”). Em entrevista com o então coordenador-geral do CONARE sobre essa situação, ele afirmou a “A RN 16 continua vigente, mas eu entendo que ela perdeu a eficácia depois da legislação nova, quando a Portaria 12 entrou em vigor. O CONARE está tentando aprovar uma nova resolução, mas falta um último artigo porque não há consenso sobre esse artigo para substituir a Resolução Normativa 16⁸⁰.” Apesar disso, o próprio CONARE ainda estava aceitando pedidos feitos pelo procedimento da Resolução Normativa 16.

⁷⁹ “Agora nesse momento, [...] eu vejo que há um debate para ver qual é a forma e como se vai garantir esse direito à reunião familiar. Não há uma discussão no sentido de negá-lo, mas se está debatendo muito como implementar[...]. A demora na aprovação da resolução é prova disso. [...]. Se houvesse tranquilidade e entendimento já mais convergente nesse sentido, essa resolução sairia mais rápido”.

⁸⁰ Ele complementa: “Para nós, já vale a Portaria 12. Eu, pessoalmente, entendo que a RN 16 perdeu muita eficácia com a nova Lei de Migração e que ela precisaria de fato ser atualizada para entrar em harmonia com a lei de migração nova. Só que, no dia a dia, a gente tem que ir trabalhando com ela até que venha uma nova e a revogue explicitamente porque senão a gente inviabiliza vários termos práticos da vida cotidiana da administração”.

Se por um lado alguns entrevistados do governo tinham uma visão positiva sobre o processo que levou à publicação da Portaria 12 (“a Portaria 12 foi intensamente debatida com o CONARE, com o coordenador-geral, e submetida ao ACNUR para apreciação e comentários.”), alguns entrevistados ressaltaram que tanto o processo de regulamentação da Lei de Migração (2017) quanto o da Portaria 12/18 não foram participativos:

A regulamentação tem várias críticas. A regulamentação não foi aberta para a sociedade civil, não foi plural como foi o processo de construção da lei. Aí a ideia era que o Decreto estivesse pronto na data de entrada em vigor da lei. Teve um processo de consulta pública com muitas críticas, especialmente que esse processo era insuficiente [...] Depois do Decreto, veio a Portaria Interministerial, que também não teve um processo de discussão aberta. [...]. Foi uma discussão interministerial. [...]. O que aconteceu, teve um processo de validação da Portaria no âmbito do CONARE, salvo engano. Aí a gente teve uma oportunidade de fazer alguns acréscimos dentro dessa Portaria.

Apresentamos a Portaria 12 em vias de ela ser publicada. A gente entende que a lei no Congresso Nacional precisa de discussão da sociedade. Congresso é um local para debate amplo e irrestrito. Na hora de executar o procedimento, tem que ser alguém que conheça a máquina pública, que conheça os trâmites internos. Nem sempre as colaborações externas são úteis sobre como tramitar e instruir processo. Então a gente tem que equalizar se seria interessante ter a contribuição de cada um.

Muitos entrevistados disseram que não sabiam analisar se a Portaria 12 traria aspectos positivos ou negativos para o tema da reunião familiar de refugiados por ela ainda ser muito recente. Alguns entrevistados que tiveram acesso à minuta do CONARE disseram que ela seria bem parecida com a Portaria 12, como de fato acabou sendo a Resolução 27. Algumas organizações, principalmente representantes do CONARE e do MRE, percebiam que a Portaria tornaria o processo de reunião familiar mais célere, dado que os documentos, o vínculo familiar e a dependência econômica seriam analisados pelo posto consular e não passariam por quatro locais diferentes como antes era na RN 16 (CONARE, DNU, DIM e posto consular). Como a análise aconteceria na ponta, essa seria uma forma de desafogar o CONARE, que teria poucos funcionários e recursos e estaria distante dos familiares para poder fazer uma análise mais detalhada: “A Portaria 12 tende a facilitar o processo porque tira a questão do CONARE, que está afogado de pedidos.”. Na visão de algumas organizações, isso poderia tornar o processo mais célere: “Talvez o processo seja mais rápido do que ter que passar pelo CONARE. E quando chegar lá só ter uma afirmativa do refugiado para que esse procedimento possa ser feito.”.

Outro ponto positivo da Portaria 12 é que ela criou um visto de reunião familiar, o que faz com que as famílias possam economizar o valor da passagem de ida: “ter um visto específico para a reunião familiar é um ganho enorme porque anteriormente o membro familiar tinha que vir com visto de turismo e ele tinha que ter passagem de ida e de volta”. Ela também teria

deixado mais claro os documentos e procedimentos necessários para classificar um familiar: “A Portaria 12 é importante também nesse sentido porque ela estabelece critérios mais claros sobre o que é um familiar em termos gerais [...]. Isso torna a análise do agente consular mais clara porque ele tem os critérios para classificar alguém como elegível para reunião familiar.”. Para o então coordenador-geral do CONARE, também não seria necessário para uma pessoa que veio com visto de reunião familiar reapresentar todos os documentos para pedir a extensão dos efeitos da condição: “a ideia é que a comprovação de vínculo familiar e dependência econômica será feita no exterior. A ideia é essa e que se é feita lá por procedimento de visto de reunião familiar, seria dispensado de fazer aqui novamente para os procedimentos de extensão da condição dos efeitos de refugiados”.

Segundo entrevistas com o CONARE e com o MRE, os agentes consulares estariam mais capacitados para analisar esses documentos na ponta do que os funcionários do CONARE no Brasil: “O posto na ponta pode fazer essa verificação, de fato, porque eles são mais capacitados. Ele tem como averiguar se esse documento é legítimo ou não. Por meio de entrevistas ou outras investigações, ele pode verificar se há efetiva dependência econômica entre o chamante e o chamado”;

Por outro lado, você confere maior segurança jurídica. Porque o CONARE, ao analisar o documento, ele não tem conhecimento nem base documental para analisar as alegações feitas no processo. O posto, por outro lado, tem. Porque ele tem como entrevistar aquela pessoa e também tem como checar se a documentação apresentada é verdadeira ou não.

Porém, muitas organizações estavam preocupadas com a revogação da Resolução 16. Primeiro, porque o processo de reunião familiar passaria a ser feito no posto, desempoderando as organizações da sociedade civil e o próprio refugiado: “O CONARE disse que com a Portaria 12 o processo será mais fácil. Eu acho que será mais difícil porque a gente terá menos forma de perceber o que está acontecendo na embaixada. [...]. Então será mais difícil para a sociedade civil atuar em casos de reunião familiar”. Segundo porque aumenta a discricionariedade do agente consular na ponta e ele não é treinado para o tema do refúgio: “Eu achei ela bem preocupante. Se o que a gente tinha mais simplificado já era complicado, com uma discricionariedade reduzida das embaixadas, agora isso fica muito mais saltando aos olhos”. Um terceiro ponto é que deixa a possibilidade de flexibilização documental (dispensa de documentos) nas mãos do agente consular: “Essa Portaria 12 também existia uma complicação porque ela pede documentos que muitos refugiados não têm”. Uma entrevistada resume diversos desses pontos:

Mas, por outro lado, me preocupa muito a autonomia excessiva das embaixadas e consulados sobre esse pedido de visto. Porque se a resposta é negativa, se tem um indeferimento do visto, é muito difícil a gente aqui do Brasil conseguir atuar para alterar essa resposta. E, muitas vezes, a gente não consegue nem saber qual foi a justificativa desse indeferimento. [...]. Então você tira do CONARE esse poder de decisão que é quem tem legitimidade legal para analisar esse tipo de pedido. É quem tem conhecimento suficiente sobre o caso do refugiado [...] para entender o que é necessário, para saber se vai colocar a vida dele em risco, diferentemente da embaixada, que não tem acesso e não deve ter acesso ao processo de refúgio. E tira do refugiado também essa possibilidade de lutar para que aquela resposta seja positiva. Então você coloca em um país, em outro país, muitas vezes distante, uma embaixada que não necessariamente tem um contato com o tema do refúgio e coloca toda a decisão sobre algo tão importante, tão relevante na vida das pessoas, na mão de pessoas que não têm conhecimento e não têm proximidade com o tema. [...]. O risco de acontecerem arbitrariedades é muito maior quando você tira dessa equação a participação do CONARE e também uma participação mais ativa do próprio refugiado.

Como apresentado por algumas organizações, é muito complicado que o tema da reunião familiar esteja correlacionado com os interesses da política externa brasileira:

A gente perde o caráter especial de proteção dos refugiados do CONARE que, em tese, tem especialistas para isso. Além disso, a gente cria um caráter quase aleatório de decisões. Não necessariamente o cônsul de Damasco, Beirute ou Kinshasa terá os mesmos entendimentos sobre a matéria. Isso gera uma questão de inequidade e de potencial injustiça na gestão. E eu acho também que é muito importante dar um entendimento geral a isso. Porque evita a contaminação por argumentos de xenofobia, racismo, de preferência por um ou outro país. E evita que a gestão da reunião familiar de refugiados esteja sujeita a aspectos de política externa brasileira.

Por fim, a Portaria 12 colocaria refugiados e imigrantes em uma mesma situação, sem qualquer tipo de priorização ou considerando as necessidades específicas de deslocados forçados:

A Portaria 12, o maior problema dela é que ela engloba todos os tipos de reunião familiar. Então a gente está falando de reunião familiar de uma pessoa já reconhecida como refugiada que vem de uma situação de guerra ou de perseguição individual no seu país de origem da mesma forma que a gente está falando de uma pessoa, um CEO que veio dos EUA, que tem uma série de burocracias (então a obtenção de documentos é mais fácil e mais parecida com o brasileiro) e essa pessoa teria possibilidade financeira de bancar todos os custos da obtenção desses documentos.

Sobre esse tema da priorização de vistos nos postos consulares, uma situação concreta referente à implementação da Portaria nº 12 no Haiti foi relatada por um dos entrevistados do MRE. Ele disse que as pessoas que estão solicitando vistos de reunião familiar no posto consular de Porto Príncipe estão competindo pelas mesmas vagas de agendamento que outros pedidos de vistos. Porém, o Ministério estaria tentando resolver essa situação: “Então estamos desenvolvendo um sistema para dar preferência para quem vem por reunião familiar porque a gente entende que é um direito da pessoa trazer os familiares e que deveria ser priorizado na

concessão dos vistos”. Ainda que os haitianos não tenham sido reconhecidos como refugiados, isso também poderia ser um problema em outros postos consulares em que familiares de refugiados solicitam vistos de reunião familiar. Porém, entrevistados do MRE negaram essa possibilidade, afirmando que “Não há uma demanda tão grande em nossos postos que justifique um procedimento mais rápido e priorizado para reunião familiar”. Assim, não há qualquer sistema de priorização de agendamento de vistos de reunião familiar, principalmente de refugiados nos postos consulares.

O fato de existir essa autonomia do posto dá segurança para representantes do MRE, conforme visto em entrevistas: “90% dos casos não têm nada que aparentemente afetaria a continuação do procedimento. Mas que eu sozinho aqui não daria o visto por causa desses documentos só. Isso faz a entrevista no posto com a autoridade consular ser de suma importância”;

a gente não tem como avaliar negativamente uma certidão de nascimento. Eu não posso pegar e dizer que é fraude. Eu não tenho provas para isso. Então, uma cópia não autenticada normalmente não valeria nada, mas a condição do refugiado tem que ser considerada na apresentação de documentos. Aí a gente sabe que isso será apresentado de novo, que vai fazer uma entrevista e que isso será avaliado pela autoridade consular. Então eu fico mais seguro para mandar isso.

Contudo, uma organização chamou atenção sobre como os diplomatas na ponta não têm um entendimento profundo da realidade local, como funcionários do MRE e do CONARE acreditam ter:

A visão deles com a pessoa, com o refugiado, com a sensibilidade da situação, estava muito distante. Então a gente aqui, o MJ vendo essa necessidade, a importância poderia acelerar, mas lá na ponta eles ficavam em uma bolha. Os diplomatas estão lá dentro do consulado e às vezes nem sentem o que está acontecendo no país. Eu lembro que a gente juntou foto de uma situação muito precária para mostrar que essa pessoa precisava vir o quanto antes por causa da situação dela. Aí [o posto] pedia laudo médico. Como vai ter condições de ir? Eu percebia que o consulado estava muito distante do povo. Eles não conseguiam perceber a necessidade dessa urgência. Eles percebiam que tinha que entregar o documento por questão de autoridade para emitir o visto.

Apesar disso, o tom das entrevistas já mostrava como o MRE, desde a mudança no entendimento de quem deveria autorizar o visto, já era o principal órgão no tema da reunião familiar de refugiados. Vários procedimentos relacionados ao visto de reunião familiar, que seriam de competência do MRE, estavam sendo instruídos por questões internas sem qualquer conhecimento ou participação da sociedade civil: “O CONARE continua contribuindo com o que ele pensa, inclusive modificando entendimentos internos do MRE sobre emissão de visto. [...] Os procedimentos estão sendo regulados com instruções internas. Pode ser que um dia isso

vá para o texto da Portaria, pode ser que isso continue sendo regulamentado em instruções da DIM”.

Se, por um lado, diferentes organizações apontaram para a competência e o comprometimento com a causa dos responsáveis pelo tema da reunião familiar na Coordenação-Geral do CONARE e na DNU (MRE), diversas organizações da sociedade civil apresentaram que haveria uma disputa de egos entre o CONARE e o MRE que estaria dificultando o andamento dos processos de reunião familiar (“Era uma briga de ego entre o Ministério da Justiça e o Ministério das Relações Exteriores”; “Hoje existe essa briga de Ministérios, essa falta de comunicação entre os Ministérios.”; “O que nós avaliamos como problema, mas é algo que falta, não apenas transparência em relação ao processo, mas isso de certa maneira reflete uma tensão entre o Itamaraty/MRE e o CONARE em relação a quem decide sobre os vistos.”). É possível perceber isso com um CONARE se afastando cada vez mais do procedimento de visto e entendendo isso como de competência do MRE:

Quando [o refugiado] faz a reunião familiar, [ele] tem apoio do CONARE que faz essa ponte entre o governo brasileiro e o MRE para trazer esses familiares para o Brasil. Mas só que chega um momento que a gente percebe que o CONARE não dá conta disso. Às vezes, você encaminhou e quando dá problema, ele diz que não é competência dele e dão o contato do MRE. Então agora você sente que o CONARE se recusa a entrar no meio e questionar o MRE.

Outra percepção dos entrevistados é uma mudança de responsabilidade sobre o tema de reunião familiar de refugiados dentro do próprio MRE. Se antes havia um entendimento de que a DNU era a divisão responsável pela temática de refugiados e era a divisão que representava o MRE no CONARE, durante as entrevistas foi percebido um fortalecimento cada vez maior da DIM, que é a divisão responsável por vistos (“se os refugiados ou a sociedade civil tiverem problema, para que eles entrem em contato com a DIM”). Isso pode ser percebido por entrevistados que mencionaram a possibilidade de que a DIM passasse a substituir a DNU no CONARE. Também, como discutido no Capítulo 2, a Resolução 27 do CONARE menciona diretamente que o contato será feito entre o CONARE e a DIM, sem citar a DNU nesse procedimento⁸¹. Isso é preocupante do ponto de vista da reunião familiar porque a DNU tem uma visão mais humanitária por dialogar com temáticas relacionadas à ONU enquanto a DIM tem uma visão de controle migratório por meio da concessão de vistos. Essa perspectiva

⁸¹ Como pode ser visto na Resolução Normativa 27, “Para fins de emissão de visto temporário para Reunião Familiar, nos termos da Portaria Interministerial nº 12, de 13 de junho de 2018, a Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados informará à Divisão de Imigração do Ministério das Relações Exteriores a existência de manifestação de vontade do refugiado”. “Art. 8º A Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados poderá sugerir a análise e a eventual concessão de visto apropriado, à Divisão de Imigração do Ministério das Relações Exteriores” (CONARE, 2018b)

transparece em alguns pontos que denotam a inflexibilidade documental e a necessidade de documentos legalizados em casos de refugiados da divisão que instrui os postos consulares no tema de concessão de vistos:

A autoridade tem condições de verificar esse documento na língua local, desde que esse documento seja certificado por uma autoridade local. O documento seja legalizado perante uma autoridade para atestar que aquele documento foi emitido dentro dos parâmetros locais do país. Agora, em outros países, é mais complicado. Então, nesses casos, normalmente se pede a tradução do documento. A tradução juramentada para ter certeza da autenticidade do conteúdo daquele documento.

Vários entrevistados destacaram contribuições do ACNUR para o desenvolvimento legislativo e procedimental do tema da reunião familiar no Brasil. Algumas delas: “uma sugestão do ACNUR era levar para o Manual Consular alguns indicativos de documentos que poderiam caracterizar a dependência econômica”, “em relação ao refugiado é necessário a comprovação de que o refugiado no Brasil está de acordo com a reunião familiar. Isso foi um pedido do ACNUR, que fosse incluído porque em determinadas situações o refugiado aqui no Brasil não quer que um familiar se junte a ele”. O ACNUR também teria tentado influenciar a prática da caracterização da dependência econômica para torná-la mais ampla: “Existe um estudo do ACNUR, mas isso não foi para a frente. Isso foi feito, mas não foi usado como critério. Um estudo que se baseou em normas previdenciárias, como a prática do INSS em relação à dependência econômica. Nem tudo poderia ser aplicado, mas foi um estudo interessante de 20 páginas.”

Ao mesmo tempo, entrevistados apresentaram algumas críticas à atuação do ACNUR sobre o tema de reunião familiar de refugiados no Brasil: “O ACNUR falha nesse processo de capacitação de ONGs e órgãos governamentais.”; “É uma pena que [a reunião familiar] não tem a atenção ferramental e recursos do ACNUR para que isso seja feito. É um problema ter um mecanismo, mas deixar por conta do refugiado”. Assim, há um reconhecimento de que o ACNUR não teria qualquer ingerência sobre o processo de reunião familiar. A outra situação é que as organizações possuem conhecimento de que o ACNUR já foi mais ativo, contribuindo com esse tema no país no passado: “antes da questão síria estourar e os recursos do ACNUR serem direcionados muito para [...] a Síria, tinha alguns pedidos de reunião familiar que o ACNUR auxiliava a pagar a passagem. Então, havia essa possibilidade de o ACNUR ajudar, mas agora não há mais esse auxílio financeiro”. E em outros países: “os países da Europa têm acordo com o ACNUR para ajudar com isso também. No Líbano e na Jordânia, o ACNUR ajuda os sírios com custo de passagem. Mais ou menos. Pelo menos, tem. Mas tem esse acordo para ajudar a pessoa”. Mas uma organização reflete que o ACNUR financiar a reunião familiar

de refugiados no Brasil não seria uma prática viável porque “Uma vez que o ACNUR por sua vez passe a fazer isso em algum país, ele abre um precedente para fazer em todos eles e estamos falando de 22 milhões de refugiados no mundo. É muita gente, imagina a quantidade de recursos para dar conta disso.”

4.4 Discussões finais: Como o governo brasileiro tem lidado com o tema da reunião familiar?

Esse capítulo mostrou como diferentes organizações da sociedade civil e do governo percebem o tema da reunião familiar de refugiados no Brasil. Fica claro que a reunião familiar é de fundamental importância para o refugiado e para a sua integração local. A reunião familiar também pode atuar como um mecanismo de proteção para familiares que estejam em risco no país de origem e como uma forma de garantir que a renda do refugiado fique no país, gerando consumo e empregos.

As organizações reconhecem que, apesar de parecer simples, o procedimento de reunião familiar é complexo e refugiados podem enfrentar diferentes problemas, como dificuldades para comprovar o vínculo familiar e a dependência econômica, custos, obstáculos na embaixada (demora, falta de informações, corrupção, entrevistas longas) e dificuldades na Polícia Federal. Fica evidente que o processo de reunião familiar depende muito da discricionariedade dos atores envolvidos. Como burocracias de nível de rua (LIPSKY, 2019), podem facilitar ou dificultar o caminho dos refugiados para acessarem o visto de reunião familiar e o procedimento de extensão.

As entrevistas com as organizações também revelaram as mudanças que foram acontecendo no processo, como a adoção da Resolução 16, do protocolo eletrônico e da Portaria 12, e também as transformações em entendimentos, como a separação entre reunião familiar e extensão dos efeitos, modificações internas no MRE e sobre quem seria responsável pelo visto e a compreensão de limitação da cadeia migratória.

Uma última consideração decorre do fato de que, apesar da sua importância para a integração local do refugiado e apesar de a família estar protegida na legislação brasileira, a reunião familiar “não é um tema [para o governo brasileiro]. É um procedimento que existe, foi debatido em 2013, mas não é uma preocupação.” Essa falta de atenção do governo para o tema de reunião familiar de refugiados está presente em várias reflexões dos entrevistados ao serem perguntados como o governo brasileiro lida com esse tema da reunião familiar de refugiados:

Não com a prioridade necessária. Não dando a importância e reconhecendo a delicadeza necessária para o processo. Então, de maneira bem insatisfatória, reconhecendo que é positivo que exista uma política de reunião familiar e que ela engloba um número maior de pessoas, além de pais, filhos e cônjuges. Mas ainda assim, a gente está muito aquém do que o tema precisa em termos de cuidado, regulamentação, de celeridade e de prioridade.

Mas não me parece que na agenda de prioridades esse seja um tema instigado. Eu acho que o reflexo disso, em certa medida, é o próprio tratamento que as pessoas recebem nas embaixadas. Se isso fosse algo estimulado, priorizado, os desafios não seriam da forma que são. [...] parece que existe uma certa resistência por parte da administração. Eu tenho um pouco de receio. O próprio tratamento na ponta, se isso fosse uma prioridade, ele não seria da forma que é.

Às vezes, por a gente ter a 9474, que é super para frente, parece que a atenção foi dada ou parece que a atenção é algo constante. A gente não pode se enganar nesse sentido. A legislação está lá e é protetiva, mas só ela não basta. E se o próprio instituto do refúgio está ganhando visibilidade aos trancos e barrancos, me parece que na ordem do dia a reunião familiar não está exatamente acompanhando essa visibilidade. As coisas têm acontecido de uma forma bastante lenta, tanto que isso não se reflete na prática. Nessa ordem de ideias, a reunião familiar me parece que vai sendo como uma questão jogada para o tapete porque é uma questão que incomoda justamente porque mexe com relações diplomáticas, mexe com uma série de aspectos da engenharia do Estado que me parece meio incômodo, desconcentra.

Isso ocorre porque “O Brasil poderia fazer muito mais e não faz porque o orçamento é limitado. Isso precisa ser discutido. Porque o Brasil diz que é humanitário, mas na hora de colocar o dinheiro não tem. Não tem uma quota de reunião familiar. Não tem orçamento também.” Seria necessário melhorar a comunicação entre o CONARE e o MRE, fortalecer o CONARE em termos estruturais e profissionais para lidar com esse tema.

A partir daí, há uma conclusão que atualmente o processo da reunião familiar depende muito do MRE, o que seria uma fonte de muitos problemas relatados nesse capítulo. Isso transparece na fala de um entrevistado ao ser perguntado sobre como o governo brasileiro lida com o tema de reunião familiar para refugiados: “O CONARE lida bem e o MRE lida mal. O problema da execução dessa política é do MRE”. Como sugerido pelas organizações para resolver esses problemas, seria importante garantir que o MRE seguisse as regras do processo administrativo, assegurando transparência, informações e controle da atividade consular; também seria importante que o CONARE não se afastasse desse tema de reunião familiar como tem feito (“Que o CONARE seja quem fala sobre refúgio e reunião familiar e que ele possa ter as rédeas disso de conceder ou não”). Também é necessário que os procedimentos do refúgio (principalmente a elegibilidade e a reunião familiar) tenham prazos claros que sejam cumpridos e que todos os atores envolvidos no processo de reunião familiar (especialmente os postos consulares) sejam capacitados e sensibilizados no tema do refúgio.

Finalmente, é fundamental “humanizar esse processo de reunião familiar para possibilitar que essa família esteja se unindo de maneira permanente ou temporária”. Seria importante o governo “tratar a política de vistos como uma parte do compromisso constitucional brasileiro com a concessão de refúgio e como parte de um processo maior de proteção humanitária. Não ver a política de vistos apenas como exercício de controle de fronteira e de soberania, mas sim ver que [...] o visto é a porta de entrada para a proteção humanitária”.

CAPÍTULO 5 – O MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES E O PROCEDIMENTO DE REUNIÃO FAMILIAR PARA REFUGIADOS

“Aí, no nosso processo, a gente viu que os diplomatas brasileiros estavam com o poder de decidir se eles davam ou não. Então, eles que decidem sobre a reunião familiar realmente.” (refugiado congolês)

Segundo informações do Ministério das Relações Exteriores, em 2016, o Brasil possuía 225 postos consulares espalhados pelo mundo⁸². Isso significa que, teoricamente, refugiados poderiam solicitar a concessão de vistos de reunião familiar em qualquer um desses lugares, contudo apenas 30 desses receberam essa demanda⁸³, conforme mostrado no Mapa 1. Assim, percebe-se a importância do Itamaraty no processo de reunião familiar para refugiados descrito na Resolução 16/2013 e agora mais ainda com a nova resolução 27/2018.

Mapa 1 – Locais de solicitação de visto de reunião familiar (2015-2018)

Fonte: Elaboração própria com dados do CONARE.

Ao mesmo tempo, não se sabe muito sobre o que se passa dentro do MRE, uma vez que ele tenha recebido a demanda do CONARE sobre concessão de visto. Como relatado no

⁸² MRE. Dados abertos. Banco de Dados: Total de funcionários lotados por posto 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/dados-abertos>>. Acesso em: 02 set. 2019.

⁸³ Foram solicitados visto de reunião familiar em Abidjan (Costa Do Marfim); Abu Dhabi (Emirados Árabes); Addis Abeba (Etiópia); Aleppo (Síria); Amã (Jordânia); Ashqout (Líbano); Bagdá (Iraque); Bamako (Mali); Beijing, (China); Beirute, (Líbano); Brazzaville (República Do Congo); Cabul, (Afeganistão); Cairo, (Egito); Cartum, (Sudão); Conacri, (Guiné); Dakar, (Senegal); Damasco, (Síria); Dhâka, (Bangladesh); Freetown (Serra Leoa); Islamabad (Paquistão); Istambul (Turquia); Katmandu (Nepal); Kinshasa (RDC); Lagos (Nigéria); Lomé, (Togo); Luanda, (Angola); Nova Déli, (Índia); Ramallah, (Cisjordânia); Riad, (Arábia Saudita); Yaoundé, (Camarões).

Capítulo 4, nem as próprias organizações sabem o que acontece dentro do MRE e há preocupações sobre como essa burocracia não seguiria as regras do processo administrativo, como outras burocracias no Brasil. Esse capítulo busca entender como o MRE atua no tema da reunião familiar de refugiados fazendo uso de dados inéditos de documentos diplomáticos sobre esse tema. Considerando que o visto é necessário para que os familiares da maior parte dos refugiados venham para o país, o papel do Itamaraty como autoridade consular é crucial. A hipótese desse capítulo é que o Itamaraty tem atuado como uma burocracia de nível de rua, desenvolvendo um controle migratório de vistos de reunião familiar, o que dificulta o processo de reunião familiar para familiares de refugiados. Para tentar entender essa situação, esse capítulo faz uma análise da correspondência diplomática entre a Secretaria de Estado das Relações Exteriores⁸⁴, em Brasília (SERE), principalmente a Divisão de Imigração (DIM) e a Divisão das Nações Unidas (DNU), com as principais autoridades consulares no exterior responsáveis por conceder o visto para a reunião familiar. Também analiso as duas últimas versões do Manual do Serviço Consular e Jurídico (MSCJ), documento que traz as diretrizes para a concessão de vistos para estrangeiros que gostariam de vir para o Brasil obtido também durante a pesquisa no arquivo. Por fim, as informações encontradas nos documentos levantados são complementadas por entrevistas realizadas com os refugiados (Capítulo 3) e com as organizações (Capítulo 4), principalmente as duas entrevistas semiestruturadas realizadas com a DIM e com a DNU em setembro de 2018. A DIM é a divisão responsável pela emissão de vistos. A DNU era a divisão do Itamaraty que tratava do tema de refúgio e, portanto, ocupava o assento do MRE no CONARE. Durante a realização das entrevistas, havia a possibilidade de que a DIM passasse a ocupar o assento do MRE no CONARE⁸⁵. Essas são as duas divisões do MRE que estão mais envolvidas com a temática de reunião familiar, por isso elas foram o foco dessa parte da pesquisa.

Segundo Cornut (2015), um diplomata no exterior desenvolve três papéis fundamentais: de produtor de conhecimento, de representante de seu governo e de burocrata. O autor reconhece que não há diferenças na qualidade das análises de embaixadas grandes e das pequenas. Pelo contrário, embaixadas menores tenderiam a ter um maior contato com a sociedade e por isso teriam maior capacidade de entender a realidade local. Por outro lado, há o componente da discricionariedade que não pode ser excluído, pois cada pedido de visto é

⁸⁴ Informação fornecida durante entrevista com representante do MRE em Brasília em setembro de 2018.

⁸⁵ Conforme dito em entrevista, “Os membros do MRE [no CONARE] são tradicionalmente da DNU. Talvez haja uma mudança. Não está decidido ainda, mas a competência do ministério é da DNU nos trâmites internos com o CONARE e nos internacionais com o ACNUR.”

diferente, tem uma história e depende do contexto local. Nesse sentido, não é possível excluir a discricionariedade da atividade de diplomatas para concessão de visto. Assim, postos consulares podem ser entendidos como burocracias de nível de rua, como definido por Lipsky (2019), que utilizam estratégias para controlar os clientes. Nessa perspectiva, alguns estudos etnográficos com observação participante analisaram como postos consulares de países europeus concedem os chamados vistos Schengen para que pessoas possam visitar como turistas o espaço Schengen (ALPES, 2013; ALPES; SPIRE, 2014; ZAMPAGNI, 2016; INFANTINO, 2017). A principal preocupação dos diplomatas era evitar que as pessoas utilizassem os vistos para se tornarem imigrantes em países europeus. Ao mesmo tempo, os imigrantes também adotavam mecanismos para lidar com essas restrições de vistos (SCHEEL, 2018). Assim, eram solicitados documentos e realizadas entrevistas considerando perfis prévios de solicitantes para evitar solicitantes que apresentassem um “risco migratório” (ZAMPAGNI, 2016; INFANTINO, 2017).

No caso desse estudo, um visto de reunião familiar pressupõe que a pessoa mudará para o Brasil, ou seja, fará um percurso migratório. Assim, essa preocupação com o “risco migratório” não seria tão saliente. Contudo, um dos principais problemas dos postos consulares no caso da reunião familiar de refugiados é que seu objetivo principal não seria humanitário de manter as famílias juntas, mas sim exercer um controle migratório, garantindo que as pessoas que estão autorizadas a viajar para o Brasil não sejam contra os interesses e a segurança nacional do país. É nessa lógica que observamos como diplomatas nem sempre sensibilizados para a causa do refúgio acabam aplicando a política brasileira de reunião familiar na ponta por meio do contato direto com familiares de refugiados que precisam de um visto para entrar no país e se reunir com sua família.

Esse capítulo está dividido em outras seis partes, além dessa introdução. A primeira apresenta a metodologia de pesquisa desse capítulo, com especial atenção ao conteúdo dos documentos analisados. A segunda discute como o processo de reunião familiar para refugiados foi consolidado ao longo do tempo no Itamaraty. A terceira apresenta o caso específico da Embaixada de Kinshasa, por ser o posto consular mais demandado por visto de reunião familiar para refugiados. A quarta parte narra outros casos de não concessão de visto em outras embaixadas, além de Kinshasa. A quinta apresenta uma discussão sobre a questão de fraude e reunião familiar com base em relatórios da União Europeia. A sexta mostra outras situações de reunião familiar evidenciadas nos documentos analisados e retoma conclusões preliminares sobre o papel do Itamaraty na reunião familiar de refugiados no Brasil.

5.1 Metodologia

Conforme reconhece Bertonha (1999), a análise de documentos diplomáticos é especialmente interessante porque seus "atores sabiam que [eles] seriam preservados da curiosidade pública por muitas décadas" (p. 150). Assim, é mais provável entender que os diplomatas e aplicadores da política externa estavam produzindo os documentos com uma finalidade muito específica que era informar seus superiores ou outras burocracias do governo. Não havia expectativa de que esses telegramas e despachos telegráficos seriam utilizados na pesquisa científica, o que garante maior liberdade para os produtores dessa correspondência se expressarem sobre um tópico em questão⁸⁶.

Os documentos foram conseguidos em pesquisa realizada no arquivo físico do Ministério das Relações Exteriores em Brasília⁸⁷ entre os dias 17/09/2018 e 21/09/2018. O levantamento e a análise desses documentos foram autorizados pelo MRE por meio do sistema do órgão para a realização de pesquisas em seu arquivo. Como o tema da reunião familiar começa a aparecer mais fortemente depois da publicação da Lei 9474/1997, foram pesquisados os documentos entre 1997 e 19/09/2018 de caráter ostensivo (Abertos ao público) e os reservados até 19/09/2013 (esses documentos foram desclassificados a pedido da pesquisadora⁸⁸). Os documentos depois de 2000 estavam digitalizados e podiam ser pesquisados colocando termos-chave e selecionando os postos desejados. Foi utilizado o sistema de consulta do próprio arquivo com a pesquisa dos termos “reunião familiar” e “refugiado”.

Os documentos antes de 2000 estavam em formato físico e também foram pesquisados. Esses não tinham casos de reunião familiar relevantes para essa pesquisa. Os documentos desclassificados de reservados para ostensivos não trazem muitas novidades em relação ao conteúdo, sendo o mesmo dos ostensivos. São documentos enviados pela SERE solicitando a reunião familiar de refugiados antes da existência da Resolução 16/2013; informações sobre a segurança dos países de origem, incluindo golpes de Estado e enfrentamentos. Todos os documentos cujas partes estão reproduzidas nesse capítulo possuem caráter ostensivo, ou seja, estavam abertos à consulta pública no acervo do Ministério das Relações Exteriores sem necessidade de pedido de desclassificação.

Foram pesquisados documentos até 19/09/2018 trocados entre a SERE (por meio da DIM e da DNU) e a Polícia Federal e o CONARE (Ministério da Justiça e Segurança Pública) e

⁸⁶ Importante considerar que essa liberdade de expressão seria também constrangida pela estrutura e contexto do próprio Itamaraty que é uma organização hierarquizada.

⁸⁷ Maiores informações sobre como realizar uma pesquisa nos arquivos do Ministério das Relações Exteriores podem ser encontradas em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/servicos#pesquisaarq>>. Acesso em: 02 set. 2019.

⁸⁸ Esses documentos foram desclassificados a pedido da pesquisadora sob os termos dos Artigos 24 e 29 da Lei 12.527/11 e dos Artigos 35 e 72 do Decreto 7.724/12.

documentos trocados entre a SERE (DIM e DNU) e os postos consulares no exterior. Os documentos enviados pela SERE são chamados de despachos telegráficos (com a sigla DET, DT ou Desptel). Os documentos enviados dos postos consulares para a SERE são chamados telegramas (sigla TEL). Além desses dois tipos, também foram levantadas Circulares Telegráficas (sigla CET ou circetel), que são documentos enviados pela SERE para todos os postos consulares. Eles trazem informações sobre mudanças de normativa ou temas que devem receber atenção de todos os postos consulares. Ainda que tenha tentado perceber como o fenômeno ocorre em todas as embaixadas, foi feita uma pesquisa mais focada em alguns postos que são mais demandados por vistos de reunião familiar para refugiados⁸⁹: Kinshasa, Islamabad, Beirute, Damasco, Istambul, Amã, Luanda, Brazaville e Bamako. Ao longo desse capítulo, especial atenção é dada à situação de sírios e congoleses que demandam vistos de reunião familiar por serem esses os dois grupos que mais demandam esse tipo de visto, conforme exposto no Capítulo 2.

Ainda que o desenho de pesquisa com documentos diplomáticos seja muito rico para entender o processamento de vistos de reunião familiar para refugiados (dado que os implementadores da política não esperavam que esses documentos fossem usados para fazer uma análise dessa política pública), eles apresentam algumas limitações. Uma delas é o fato de que pode haver documentos que não foram levantados na pesquisa por estarem reservados (não serem públicos por 5 anos) ou secretos (não serem públicos por 15 anos), com possibilidade de renovação. Foram encontrados telegramas denegando vistos de reunião familiar principalmente na Embaixada de Kinshasa e na de Brazzaville. Isso não significa que apenas esses locais denegaram vistos porque pode ser que outras embaixadas também tenham denegado vistos após a abertura da SERE para exame confirmatório da relação de parentesco, porém a comunicação não foi feita de maneira ostensiva, ou seja, pode ser que esses telegramas estejam classificados como reservados ou secretos e, portanto, não puderam ser acessados pela autora na pesquisa no arquivo. O mesmo é possível dizer de outros temas que não aparecem nessa análise e da dificuldade para construir um diálogo entre a SERE e o posto (nem sempre é possível encontrar as respostas dos dois lados sobre um caso específico, por exemplo). Pode ser que elas existam, mas os documentos não estejam abertos para o público.

⁸⁹ De acordo com dados fornecidos pelo CONARE com informações de 831 indivíduos para quem foi solicitado um visto de reunião familiar via o sistema existente na Resolução Normativa 16/2013, entre 2015 e junho de 2018, 59,34% dos vistos foram solicitados em Kinshasa (RDC), 9,21% em Islamabad (Paquistão), 7,74% em Damasco (Síria), 6,02% em Beirute (Líbano), 2,08% em Dakar (Senegal) e 1,84% em Bamako (Mali). A maior parte dos vistos é solicitada no país de nacionalidade do beneficiário de visto de reunião familiar.

Foram analisados apenas documentos de caráter Ostensivo (até 19/09/2018) e alguns reclassificados de reservado para ostensivos emitidos antes de 19/09/2013. Já a prioridade dos documentos varia muito. Há desde pedidos de visto de reunião familiar, cujas comunicações são sempre feitas em caráter urgentíssimo, até aqueles que são feitos em caráter normal. De modo geral, as comunicações sobre vistos de reunião familiar antes da RN 16/2013 eram de caráter urgente. Os telegramas entre os postos consulares e a SERE sobre situação de suspeita de fraude, pedidos que necessitam de uma resposta mais célere, são transmitidos em caráter Urgente ou Urgentíssimo. Contudo, a maior parte dos pedidos é de caráter Normal. Não foi percebido nenhum padrão do uso da prioridade Urgente ou Urgentíssimo em casos envolvendo crianças ou idosos.

Foram levantados milhares de documentos posteriormente submetidos à análise de conteúdo do discurso. Foram analisados apenas aqueles que tratavam especificamente de reunião familiar de refugiados. Analisar o conteúdo de um documento pressupõe entender os significados, contextos e intenções presentes na mensagem (PRASAD, 2008, p. 1). Holsti (1969) recomenda a análise de conteúdo para descrever e fazer inferências sobre antecedentes, características e efeitos da comunicação. Foi possível identificar uma série de temas e situações e traçar como o tema de reunião familiar de refugiados foi se consolidando na prática do MRE. Por causa da sensibilidade do tópico e do teor das informações disponíveis, todos os documentos foram lidos e analisados pela autora da tese sem auxílio de nenhum software de análise qualitativa de texto. Com a leitura, foram escritos memorandos com as reflexões. Partes dos documentos ostensivos levantados são reproduzidos aqui⁹⁰, porém todos os nomes foram omitidos por questões de confidencialidade e proteção da privacidade de refugiados, familiares e diplomatas autores dos documentos.

Os principais tipos de comunicação entre postos consulares e a SERE versam sobre: emissão de visto, pedido de informações sobre emissão de visto, casos específicos envolvendo refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro fora do país (como refugiados e solicitantes de refúgio que viajaram para fora do país sem seguir os procedimentos da legislação brasileira), reuniões com representantes do ACNUR e outros eventos sobre o tema do refúgio, consultas e informações sobre o país em questões relacionadas com refugiados (por exemplo, a situação de campos de refugiados e de violência no país onde a embaixada está localizada). Há algumas mensagens informando que familiares de alguns refugiados tentaram solicitar reunião familiar na embaixada, com a SERE respondendo que o refugiado deveria iniciar o pedido de reunião

⁹⁰ Os respectivos originais dos documentos pertencem ao acervo do Ministério das Relações Exteriores.

familiar junto ao CONARE no Brasil, seguindo o procedimento da Resolução 16/2013. Principalmente locais mais afetados pelo conflito da Síria, depois de 2013, passam a ter uma grande comunicação sobre emissão e consulta relacionadas a visto humanitário de acordo com a RN 17/2013.

O MRE encaminhava listas de vistos solicitados, concedidos e denegados para a Polícia Federal. Isso mostra que não havia um sistema interligado entre essas organizações, o que foi confirmado em entrevistas com o MRE. De modo que poderia ocorrer que um visto dado em um posto consular fosse reconhecido como falso pela Polícia Federal na entrada do Brasil, considerando que a Polícia apenas dispunha dos dez pontos físicos de segurança do visto para perceber sua autenticidade, como narrado por representante do MRE. Essa situação teria acontecido, também, com familiares beneficiários de reunião familiar. De acordo com entrevistas com representantes de MRE, o sistema de vistos do MRE e o sistema da Polícia Federal não eram conectados até 2016. Por isso, vemos longas listas enviadas para a Polícia Federal com informações sobre a situação de vistos nos postos consulares.

A maior parte dos documentos trocados entre a SERE e o CONARE versam sobre envio da solicitação de visto de reunião familiar para o posto consular solicitado, explicação sobre a não concessão de vistos e informações sobre refugiados que viajaram sem autorização de viagem ou outras situações envolvendo refugiados. O DET 1780/2017 informa a não existência de autoridade consular em Freetown e sugere que o visto de reunião familiar seja solicitado em outro lugar, como Lomé ou Abidjã. O DET Nr. 00518, enviado pelo MRE para o CONARE em 05/06/2018, informa casos de reunião familiar que não poderiam ser encaminhados para as embaixadas por terem documentos faltantes: “não foram encontrados ofício, parecer ou documentos que permitam verificar vínculo familiar”; “Na certidão de casamento encaminhada, o nome do refugiado se repete no campo da esposa”; “Não foi encontrada documentação que permita verificar vínculo familiar”.

Algumas vezes há telegramas e despachos telegráficos que são enviados com correções de documentos enviados previamente. No tema da reunião familiar, essas correções são sobre a nacionalidade do refugiado chamante ou de seus familiares, nome dos familiares, local de solicitação de visto ou até adição de um membro da família que não estava no pedido anterior. Há casos de telegramas e despachos telegráficos cujo título tem nome de um refugiado, mas o conteúdo é sobre a reunião familiar de outro.

5.2 A Consolidação do Procedimento do visto de Reunião Familiar para Refugiados no MRE

A primeira informação que os documentos nos trazem é que existe uma permanente comunicação entre o CONARE, a SERE/DIM/DNU e os postos consulares sobre o tema de reunião familiar. A maior parte da comunicação entre o CONARE e o MRE (via SERE, não há comunicação direta entre os postos consulares e o CONARE) é composta por documentos do MRE informando que os pedidos de reunião familiar foram enviados para o posto em questão⁹¹, que os vistos foram de fato concedidos ou explicando brevemente porque alguns vistos não foram concedidos. Não há qualquer tipo de diferença dos despachos telegráficos enviados pela SERE para os postos consulares sobre visto de reunião familiar para refugiados. Todos seguem o mesmo modelo.

Os documentos mostram que houve uma consolidação do procedimento de reunião familiar ao longo do tempo. Isso pode ser visto nas mudanças presentes entre os modelos (texto básico utilizado pela SERE) para se comunicar com o CONARE e com o posto consular informando sobre um procedimento de reunião familiar de um refugiado ao longo do período analisado. É interessante perceber que a Resolução Normativa 16/2013 foi um marco para consolidar o procedimento de visto de reunião familiar. O que pode ser observado nos modelos exemplificativos abaixo.

⁹¹ Essas comunicações entre a SERE com o CONARE também foram mudando ao longo do tempo.

Entre 2013 e 2016, os documentos diziam “Comitê Nacional para os Refugiados. Vistos para reunião familiar. Familiares de [nome do refugiado].

Nr. 00025/2014.

Senhor Coordenador-Geral,

Em atenção ao procedimento instituído pela Resolução Normativa nº 16 do CONARE, informo que a solicitação para emissão de vistos em favor dos familiares do refugiado [nacionalidade] [nome do refugiado] foi devidamente encaminhada à [posto consular Brasileiro].

Cordialmente,

Chefe da Divisão das Nações Unidas.”

A partir de 2017, o documento se torna mais detalhado dizendo “Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Visto para reunião familiar. Parentes de [nome do refugiado]

Nr. 00100/2018

Senhor Coordenador,

Em atenção ao procedimento instituído pela Resolução Normativa nº 16 do CONARE, informo que a solicitação para emissão de visto em favor de [nome do familiar] (parentesco), parentes do refugiado sírio [nome do refugiado], foi devidamente encaminhada à Embaixada do Brasil em Beirute.

2. Informo que, para a concessão do visto, o interessado deverá preencher formulário online de solicitação de visto de visita, anexar foto e efetuar o pagamento dos emolumentos consulares devidos.

3. Ao ingressar em território brasileiro, o interessado deverá se dirigir à unidade da Polícia Federal e apresentar o visto emitido a título de reunião familiar, com vistas a dar seguimento à tramitação da solicitação junto ao CONARE.

Cordialmente,

Chefe da Divisão das Nações Unidas

Ministério das Relações Exteriores”.

Despacho Telegráfico 1 entre SERE e Embaixada antes da Resolução 16/2013

Refúgio. RDC. Reunião Familiar. Concessão de visto. [nome do refugiado]

//

Nr. 00011

1. O Senhor [nome do refugiado], cidadão da República Democrática do Congo, reconhecido como refugiado pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), em 2006, e portador do RNE no., manifestou ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) desejo de reunir-se no Brasil com sua família.

2. A extensão da condição de refugiado é automática para os membros da família dos que tenham essa condição reconhecida, de acordo com o Estatuto do Refugiado (Lei 9474/1997) e a Resolução Normativa 4/1998 do CONARE, que trata de reunião familiar.

3. Caso procurada pela família do Senhor [nome do refugiado], essa Embaixada poderá, desde que preenchidos os demais requisitos legais, providenciar a concessão de vistos de turista, de 30 dias, à mãe do [nome do refugiado], [nome do beneficiário] (nascida em data de nascimento)

4. Nos termos do Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474/97) e da Resolução Normativa nº 4/98 do CONARE, que trata de reunião familiar de refugiados, os efeitos da condição de refugiado são extensíveis ao cônjuge, ascendente ou descendente, assim como a membros do grupo familiar que sejam considerados dependentes do refugiado. Os irmãos menores de 21 anos enquadram-se nessa conceituação, conforme menção expressa no texto da referida Resolução Normativa.

Há também telegramas que iniciam da seguinte forma “O Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) solicitou apoio da SERE para a concessão de vistos à família do refugiado [nome do refugiado], que requereu reunião familiar, de acordo com a Lei 9474/97 (Estatuto dos Refugiados)”. Antes da Resolução 16, não havia um procedimento claro sobre como solicitar o visto de reunião familiar. Há tanto comunicação da SERE entrando em contato diretamente com o posto consular solicitando que esse emitisse um visto de turismo para determinado familiar do refugiado por ter recebido um pedido do ACNUR ou diretamente do CONARE tanto de familiares que iam diretamente até a embaixada com cartas da Caritas ou do ACNUR em que afirmavam que seus familiares eram refugiados no Brasil para solicitar o visto. Essas cartas diziam que “de acordo com a Lei 9474/97, familiares diretos de cidadão estrangeiro refugiado no Brasil somente poderão requerer extensão do referido benefício estando em território nacional, conforme o artigo 2º da referida Lei e os dispositivos da Resolução Normativa do CONARE nr.004 sobre extensão da condição de refugiado, a título de reunião familiar”. A partir daí, a representação consular entrava em contato com a sede em Brasília perguntando se estava autorizada a conceder o visto. A sede entrava em contato com o CONARE para verificar se de fato o refugiado era reconhecido como tal. Depois de uma resposta positiva da SERE, o posto concedia o visto.

Antes de outubro de 2013, algumas situações que aparecem nos documentos são casos de refugiados que retornaram ao país de origem para realizarem o casamento, o que viola a lei

9474/1997. Há um caso de um refugiado que já tinha solicitado visto de reunião familiar para a esposa e solicitou novamente para a outra, caso que estava sendo analisado pelo CONARE. Isso também mostra como não havia um procedimento claro para solicitação do visto.

Depois da entrada em vigor da Resolução 16/2013, o processo se torna mais organizado, deixando claro que esse deverá ser iniciado pelo refugiado no Brasil junto ao CONARE. O CONARE seria responsável por entrar em contato com a SERE e a SERE faria o contato com os postos consulares. Assim, é observado um maior contato da SERE com as embaixadas, transmitindo as informações e os documentos recebidos da coordenação-geral do CONARE com a finalidade de reunião familiar para refugiados. A Resolução 16/2013 foi transmitida para os postos consulares por meio da Circular Telegráfica Nr. 92359, de 04/10/2013. Isso muda a comunicação entre a SERE e os postos sobre o tema de visto de reunião familiar, como é possível ver no modelo abaixo.

Despacho Telegráfico 2 – Comunicação entre SERE e Postos Consulares até setembro de 2015

Comitê Nacional para os Refugiados. Visto para reunião familiar. Familiares de [nome do refugiado].

//

Nr. 00089

Faço referência às circels 92359 e 96303, relativas à adoção, pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), da Resolução Normativa n. 16, que institui novo procedimento para viabilizar a reunião familiar de refugiados.

2. A esse respeito, informo que a Coordenação-Geral do CONARE encaminhou solicitação de emissão de visto pertinente (VITUR) em favor dos seguintes familiares do refugiado sírio [nome do refugiado]: [nome do familiar] (parentesco).

3. Vossa Excelência está autorizado a conceder os vistos em questão. Cópia da solicitação e da documentação correspondente segue para o correio eletrônico dessa Embaixada.

4. A fim de manter o CONARE informado, muito agradeceria confirmar à SERE a emissão dos vistos.

Em 13/11/2014, a SERE encaminhou para os postos consulares a Circular Telegráfica Nr. 96303 que fornece mais informações sobre o procedimento de reunião familiar para refugiados. O documento afirma que

5. De acordo com o novo procedimento, a solicitação de concessão de visto para reunião familiar é encaminhada à Coordenação-Geral do CONARE pelo próprio refugiado interessado, devidamente acompanhada da indicação dos familiares que pretende trazer ao Brasil e da documentação pertinente. **À Coordenação-Geral, que integra a estrutura do Ministério da Justiça, compete avaliar os documentos apresentados e atestar a existência de vínculo de parentesco que enseje a aplicação da reunião familiar.**

6. Em caso de avaliação positiva, a Coordenação-Geral do CONARE encaminha ofício à DNU, em que indica os familiares que fariam jus ao visto e a repartição consular mais próxima de seu local de residência.

7. A solicitação de concessão de visto é, então, encaminhada por despacho telegráfico ao Posto indicado. O ofício original da Coordenação-Geral do CONARE, bem como documentação suplementar sobre o caso, quando houver, são encaminhados por correio eletrônico.

8. Note-se que todos os pedidos de concessão de visto para reunião familiar se referem a refugiados previamente reconhecidos por decisão do plenário do CONARE. O vínculo familiar, por sua vez, já terá sido apreciado pela Coordenação-Geral do Comitê. Não é necessário à autoridade consular, portanto, proceder, nesses casos, a exame de mérito sobre o cabimento do refúgio ou sobre a relação de parentesco entre os envolvidos.

9. Uma vez que a extensão da condição de refugiado aos familiares decorre de dispositivo legal, e que a vinda dos interessados ao Brasil não possui objetivo turístico, ficam dispensados os requisitos elencados pelas NSCJ 12.3.3⁹² e 12.3.5⁹³. Deverá ser observado, por outro lado, o disposto na NSCJ 12.1.41⁹⁴. (grifos nossos).

Porém, apenas os despachos telegráficos entre 17/11/2015 e o primeiro semestre de 2017 trazem a expressa menção de que não é necessário comprovar a relação de parentesco. Como pode ser visto no exemplo abaixo:

Despacho Telegráfico 3 – Comunicação entre SERE e Postos Consulares até o primeiro semestre de 2017 (grifos nossos)

Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Visto para reunião familiar de refugiados. Esposa de [nome do refugiado]

//

Nr. 00202

Faço referência às circels 92359 e 96303, relativas à adoção, pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), da Resolução Normativa n. 16, que institui novo procedimento para viabilizar a reunião familiar de refugiados.

2. A esse respeito, informo que a Coordenação-Geral do CONARE encaminhou solicitação de emissão de visto pertinente (VITUR) em favor de [nome do familiar], esposa do refugiado sírio [nome do refugiado].

3. Vossa Excelência está autorizado a conceder o visto em questão. Cópia de ofício correspondente segue para o correio eletrônico dessa Embaixada.

4. Relembro, a propósito, que todos os pedidos de concessão de visto para reunião familiar se referem a refugiados previamente reconhecidos por decisão do plenário do CONARE. O vínculo familiar, por sua vez, é objeto de apreciação anterior pela Coordenação-Geral do Comitê. Não é necessário à autoridade consular,

⁹² A Norma do Serviço Consular e Jurídico (NSCJ) vigente em 2014 era a de 2010. Seu ponto 12.3.3 afirma que “Além do previsto na NSCJ 12.1.17, o pedido de VITUR deverá ser acompanhado dos seguintes documentos: a) prova de meios de subsistência compatíveis com o status de turista internacional (Art. 20 do Decreto nº 86.615/81); b) comprovante de meio de transporte de entrada e saída do território nacional; e c) eventuais documentos adicionais para situações específicas.”

⁹³ O ponto 12.3.5 indica que “Escritura ou Compromisso de Manutenção, firmado em Cartório no Brasil por parentes ou amigos, não devem ser considerados como prova de meios de subsistência do interessado.”

⁹⁴ O ponto 12.1.41 afirma que “A Autoridade Consular deverá verificar se o nome do interessado consta na Lista de Controle Consular - LCC. Caso o estrangeiro conste na LCC, o visto solicitado fica sujeito à consulta prévia à SERE/DIM.”

portanto, proceder, nesses casos, a exame de mérito sobre o cabimento do refúgio ou sobre a relação de parentesco entre os envolvidos.

5. Uma vez que a extensão da condição de refugiado aos familiares decorre de dispositivo legal, e que a vinda dos interessados ao Brasil não possui objetivo turístico, ficam dispensados os requisitos elencados pelas NSCJ 12.3.2, II e 12.3.4, conforme disposto na circel 96303⁹⁵. Deverá ser observado, por outro lado, o disposto na NSCJ 12.1.46.

6. A fim de manter o CONARE informado, muito agradeceria confirmar à SERE a emissão dos vistos.

O ano de 2017 apresenta mudanças para o tema de visto de reunião familiar com a adoção da Lei 13.445/2017 (Lei de Migração) e da Portaria do MRE nº 1001 de 20/12/2017⁹⁶. Até a data dessa Portaria, o visto solicitado para a reunião familiar era um visto de turismo (VITUR)⁹⁷, facilitado na maior parte das vezes com múltiplas entradas e com prazo de 90 dias. Algumas vezes, a SERE também solicitava emissão de *laissez-passer* (principalmente para nacionais sírios e palestinos que não tinham como solicitar seu passaporte). A partir de 2018, o visto dado para os familiares de refugiados passou a ser o visto de visita de entrada única, com prazo de 30 dias e, desde outubro de 2017, a SERE passou a apresentar uma lista dos documentos fornecidos pelo refugiado para instruir o pedido no despacho telegráfico enviado para os postos com a solicitação de visto de reunião familiar.

Outra mudança que aparece em despachos telegráficos da SERE a partir de 03/05/2017 é o entendimento de que os postos consulares podem proceder à exame confirmatório da relação de parentesco. Isso é completamente diferente do entendimento anterior de que o CONARE era o responsável por essa análise e que a embaixada não deveria proceder “a exame de mérito sobre o cabimento do refúgio ou sobre a relação de parentesco entre os envolvidos”. Não há menção expressa sobre o que significa exame confirmatório sobre a relação de parentesco, ou seja, se a embaixada pode realizar uma entrevista ou demandar documentos adicionais. Fica claro que a embaixada recebe, via ofício, os documentos apresentados pelos refugiados.

⁹⁵ Os números das normas do NSCJ mudam por causa das atualizações periódicas do documento. Contudo, elas representam os mesmos pontos trazidos anteriormente.

⁹⁶ Essa Portaria traz que “O Ministro de Estado das Relações Exteriores, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, e tendo em vista o disposto no artigo 29, parágrafo 8º, inciso I, do Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017, Resolve: Art. 1º O visto de visita em situações excepcionais poderá ser concedido nos seguintes casos, para estada de até 90 dias: [...] II - a casos referentes a refúgio e reassentamento regulados expressamente por ato normativo do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Parágrafo único. O prazo de validade dos vistos de visita previstos neste artigo será de 90 dias, entrada única”

⁹⁷ Esse entendimento estava reforçado na Circular Telegráfica Nr. 98006, de 27/05/2015, que afirma que “ 5. Aos dependentes de refugiado reconhecido pelo Governo brasileiro poderá ser concedido VITUR, por solicitação do CONARE e autorização, por despacho telegráfico, da SERE/DNU/DIM, com base na Resolução Normativa 16/2013 do referido comitê.”

Portanto, solicitar novamente os originais desses documentos pode ser considerado uma exigência adicional no processo.

Não há qualquer explicação sobre o que seria esse exame de mérito e nem porque essa mudança foi adotada pelo MRE. Contudo, isso aumenta a discricionariedade do diplomata que concederá o visto na ponta. Isso pode ser visto no exemplo abaixo:

Despacho Telegráfico 4 – Comunicação entre SERE e Postos Consulares após maio de 2017
(grifos nossos)

Comitê Nacional para os Refugiados. Visto para reunião familiar. Refugiado [nome do refugiado]

//

Nr. 00215

Faço referência às circels 92359 e 96303, relativas à adoção, pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), da Resolução Normativa n. 16, que institui o procedimento para viabilizar a reunião familiar de refugiados.

2. A esse respeito, informo que a Coordenação-Geral do CONARE encaminhou solicitação de emissão de visto pertinente (VIVIS) em favor de [nome do familiar], beneficiários do pedido de reunião familiar do refugiado RD⁹⁸ congolês [nome do refugiado]. Cópia de ofício correspondente segue para o correio eletrônico dessa Embaixada, juntamente dos documentos transmitidos pela Coordenação Geral do CONARE, atestando a solicitação em questão:

- a) Cópia da Certidão de Nascimento de [nome do familiar]
- b) Cópia do RNE do Sr. [nome do refugiado];
- c) Cópia dos Passaportes dos familiares do Sr. [nome do refugiado];
- d) Cópia da Carta de Eleitora da [nome do familiar];
- e) Cópia da Ficha Individual de Estado Civil da [nome do familiar];
- f) Cópias de Comprovantes de Transferência de Remessas Financeiras do Sr. [nome do refugiado] para a Sra. [nome do familiar].

3. Relembro que o vínculo familiar foi objeto de análise preliminar da Coordenação-Geral para Assuntos de Refugiados (CGARE). Vossa Excelência está autorizado a conceder os vistos de visita em questão, com validade de 90 dias, entrada única, nos termos da portaria MRE 1001/17. A autoridade consular poderá proceder a exame confirmatório sobre a relação de parentesco entre os envolvidos. Em caso de dúvida ou indícios de fraude, o Posto deverá submeter consulta à SERE/DNU/DIM.

4. Uma vez que a extensão da condição de refugiado aos familiares decorre de dispositivo legal e que a vinda dos interessados ao Brasil não possui objetivo turístico, ficam dispensados os requisitos elencados pelas NSCJ 12.3.2, II e 12.3.4, conforme disposto na circel 96303. Deverá ser observado, por outro lado, o disposto na NSCJ 12.1.46⁹⁹.

5. Relembro que, para os casos em que o beneficiário seja menor de idade, continua sendo necessária autorização parental expressa para a concessão do visto, quando o menor não for viajar acompanhado de ambos os genitores.

6. A fim de manter o CONARE informado, muito agradeceria informar à SERE sobre a eventual emissão dos vistos.

A análise dos documentos *per se* não permite captar o que motivou essa mudança de entendimento. Entrevistas com autoridades do CONARE e do MRE justificam que isso foi

⁹⁸ A sigla RD significa República Democrática. Ela é utilizada para diferenciar congoleses da República Democrática do Congo, cuja capital é Kinshasa, de congoleses da República do Congo, cuja capital é Brazzaville.

⁹⁹ Esse documento já faz referência ao novo MSCJ de julho de 2018, que foi atualizado por razão da aprovação da Lei de Migração. O ponto 12.1.46 afirma que “A Autoridade Consular deverá verificar se existe carimbo indicativo de denegação, por Autoridade Consular nacional ou estrangeira, na última página do documento de viagem apresentado.”

decorrente do aumento do uso de documentos falsos por familiares de refugiados, principalmente na Embaixada de Kinshasa: “O *leading case* foi esse caso da esposa que não era e a partir daí os olhos começaram a ficar mais atentos especificamente em Kinshasa. E hoje eu diria que a grande maioria está sendo negada por fraude documental por não comprovação de vínculo familiar”. Dessa forma, há um entendimento de que o visto não é um direito, mas sim uma expectativa de direito. Assim, a pedido do MRE, o CONARE confirmou o entendimento de que o MRE era a organização responsável por conceder vistos para nacionais. Dessa forma, a concessão do visto seria de competência do MRE e não do CONARE, como o entendimento anterior. Há uma compreensão de que o MRE (por meio de seus diplomatas nos postos consulares) estaria mais preparado para analisar a legitimidade dos documentos apresentados em pedidos de reunião familiar do que os funcionários do CONARE, que não possuem esse treinamento sobre os documentos locais. Corrobora para essa posição do MRE, o ponto 12.1.4 do MSCJ de 2010, que afirma que “A concessão de visto é ato do poder discricionário do Estado soberano, podendo ser concedido, denegado, prorrogado, retificado ou transformado, sempre condicionado aos interesses nacionais”. Já o MSCJ de 2018 vai além, ao afirmar que “12.1.1 A concessão de vistos é de responsabilidade das Embaixadas, Consulados-Gerais, Consulados, Vice-Consulados, da SERE/DIM e, quando autorizado pela SERE, dos Escritórios Comerciais, de Representação do Brasil no Exterior e dos Escritórios de Representação do Ministério das Relações Exteriores no Brasil”.¹⁰⁰

O MRE passou a autorizar os diplomatas a desenvolverem exames confirmatórios da relação de parentesco (e, por consequência, da dependência econômica em casos que assim o demandem). Isso aumentou a discricionariedade de diplomatas para solicitarem para a SERE a não concessão e denegação de vistos de reunião familiar para familiares de refugiados. Contudo, não há autorização expressa para os diplomatas analisarem as condições que motivaram o refúgio do refugiado que já se encontra no Brasil, nem se os familiares do refugiado no país de origem correm riscos. Também não é uma obrigação do posto conduzir o exame confirmatório, dada a redação que diz que o posto poderá proceder ao exame e não deverá. Isso também aumenta a discricionariedade de diferentes diplomatas em postos em localidades diversas quanto à forma de desenvolver esse exame.

¹⁰⁰ O ponto seguinte afirma que “12.1.2 Compete à SERE/DIM atualizar, verificar e garantir a correta aplicação das normas e procedimentos para a concessão de vistos com base na legislação vigente”.

Existe uma diferença entre a não concessão e a denegação do visto¹⁰¹. A não concessão é um processo incompleto de solicitação de visto, de modo que a não concessão não impede que uma pessoa volte a solicitar o mesmo visto, como definido pela MCSJ versão de 23/07/2018:

12.1.76 A Autoridade Consular poderá negar concessão de visto ao estrangeiro:

I - que não preencher os requisitos para o tipo de visto pleiteado;

II - que comprovadamente ocultar condição impeditiva de concessão de visto ou de ingresso no país;

III - menor de dezoito anos desacompanhado ou sem autorização de viagem por escrito dos responsáveis legais ou de autoridade competente;

IV - que, ao solicitar o visto, comporte-se de forma agressiva, insultuosa ou desrespeitosa para com os agentes do serviço consular brasileiro.

12.1.77 O Posto manterá registro do pedido apresentado e não concedido, bem como dos documentos que o instruíram, para eventuais consultas, devendo fazê-lo, preferencialmente, no Sistema Consular.

12.1.78 A não concessão de visto não impede a apresentação de nova solicitação, desde que cumpridos os requisitos para o tipo de visto pleiteado

A denegação é um processo mais sério que fica registrado no sistema e no passaporte do solicitante. Após a denegação de um visto, qualquer outra autoridade consular de qualquer país saberá que essa pessoa teve um visto denegado, como pode ser observado no MSCJ:

12.1.79 A Autoridade Consular poderá denegar visto ao estrangeiro:

I - anteriormente expulso do País, enquanto os efeitos da expulsão vigorarem;

II - condenado ou respondendo a processo por ato de terrorismo ou por crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto no 4.388, de 25 de setembro de 2002;

III - condenado ou respondendo a processo em outro país por crime doloso passível de extradição segundo a lei brasileira;

IV - que tenha o nome incluído em lista de restrições por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo Brasil perante organismo internacional; e

V - que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.

12.1.80 A Autoridade Consular, ao denegar o visto, deverá apor, na última página do documento de viagem do estrangeiro, o carimbo de identificação do Posto e a data. Não deverá ser feita qualquer anotação adicional no documento de viagem estrangeiro.

12.1.81 O Posto manterá registro do pedido apresentado e denegado no Sistema Consular, bem como dos documentos que o instruíram, para eventuais consultas.

12.1.82 A denegação de visto poderá ser comunicada à SERE/DIM/Divisão Geográfica, por telegrama, caso o Posto julgue relevante, indicando o motivo que ensejou a denegação.

¹⁰¹ Em telegramas envolvendo outros tipos de visto que não o descrito na RN 16/2013, os motivos apresentados para denegar visto são apresentação de documentação falsa, principalmente extratos bancários, cartas-convites (há casos em que o posto consular confirmou essa afirmação com as autoridades competentes, como bancos, empresas que teriam convidado, empresas nas quais os solicitantes de visto dizem trabalhar, empresas no Brasil que teriam feito as cartas convites), casos em que houve desacato à autoridade consular (pessoa ficou brava, tratou mal os funcionários do posto), casos em que houve alguma suspeita de incongruência na entrevista ou nos documentos, que não foi bem explicada pelo solicitante de visto (mulher grávida sem outros filhos que disse que visitaria a filha, criança que a data de falecimento do pai era anterior à sua data de nascimento, caso de solicitante de visto que afirma que possui irmão no Brasil vivendo em situação irregular), pessoa sem condições de custear a viagem, suspeita de tentativa de imigração irregular, prestação de informações falsas ou tentativa de esconder os reais motivos da viagem.

12.1.83 A solicitação de visto apresentada por estrangeiro que teve visto anteriormente denegado fica sujeita à consulta obrigatória à SERE/DIM.

12.1.84 A pessoa que tiver visto brasileiro denegado será impedida de ingressar no País enquanto permanecerem as condições que ensejaram a denegação. (Art. 28, parágrafo único, do Decreto nº 9.919/2017)

Para entender um pouco melhor como ocorre essa análise na prática, a próxima seção apresenta como a Embaixada de Kinshasa tem aplicado esse novo entendimento sobre reunião familiar. O caso de Kinshasa é emblemático por ser o local onde houve mais solicitações de vistos com a finalidade de reunião familiar e ser da RDC o grupo que mais solicita reunião familiar no Brasil, como observado no Capítulo 2. Além disso, também seria de Kinshasa o caso emblemático narrado pelos entrevistados que teria justificado essa mudança de entendimento e maior poder para os postos consulares em casos de reunião familiar dentro do mecanismo da Resolução Normativa 16/2013. Assim, a Embaixada de Kinshasa poderia trazer elementos que ajudam a entender a discussão da consolidação do procedimento de reunião familiar dentro do MRE apresentada até aqui. Como narrado em entrevista, as comunicações entre a Embaixada de Kinshasa e a SERE motivaram a mudança do entendimento do MRE sobre visto de reunião familiar que levou a mais poder para o posto consular na ponta

Esse caso é de início de 2017. **Em algum momento foi esse *leading case* da esposa que não era marido. Você vai ver que a gente mudou esse template padrão. Você vai ver que mudou com esse caso.** Antes, por algum motivo, a coisa ia da seguinte forma. Isso já foi avaliado pelo CONARE. A análise era superficial e preliminar. [...] A resposta de Kinshasa veio, você vai achar isso, no primeiro semestre de 2017. Mas é um telegrama de Kinshasa para cá, a esposa conseguiu o visto. O embaixador fala: estou de mãos atadas, ela está na minha frente mostrando que ela não é esposa do cara, claramente eu vi que não era esposa. Mas como tem uma instrução da SERE de Brasília que tem que dar o visto, eu vou dar o visto. Mas seria bom olhar, eu preciso alertá-los porque eu estou vendo isso acontecer. Isso é aquela coisa que você não para para pensar. Você tem um mecanismo que está funcionando bem. Ninguém está reclamando, vamos embora. E aí realmente quando isso veio, a gente mudou. Então, a mudança foi em algum momento, você vai ver o modelo novo, em que a gente fala que o visto de reunião familiar foi objeto de análise preliminar do CONARE, a gente autoriza o embaixador de forma preliminar a conceder o visto, mas ele pode proceder a exame confirmatório e, caso alguma dúvida, ele deve consultar a gente aqui. Então é assim que funciona, porque foi percebido exatamente isso. Não tem como essa análise preliminar certificar que o vínculo familiar existe. A gente viu que há muitos casos que isso não é bem o que se passa. Então a prática acabou nos mostrando isso. **Kinshasa nos mostrou isso.** (grifos nossos)

5.3 Quem tem medo de refugiados? O caso da Embaixada de Kinshasa.

A primeira menção à possibilidade de fraude em vistos de reunião familiar para refugiados, assim como o questionamento da situação que motivou o refúgio, é vista no telegrama Nr. 00061 enviado pela Embaixada de Kinshasa para a SERE em 18/03/2015. O telegrama, retransmitido para todas as outras embaixadas na África, diz

RESUMO= Tece considerações sobre a situação local e a concessão de refúgio para RD congolese no Brasil; com relação a visto para familiares de refugiados, alerta para as dificuldades em se comprovar relações de parentesco na RDC, mesmo por meio de documentos; apresenta resumo da metodologia europeia no tratamento das duas questões. [...]

3. Nesse contexto, a análise do perfil dos refugiados, cujos nomes constam dos despachos telegráficos com instrução para a emissão de visto para familiares, revela que:

- a grande maioria dos cidadãos já refugiados tinha residência na região da grande Kinshasa, antes de sua instalação no Brasil;
- contra eles não há evidências de ameaças em razão de suas convicções políticas ou de envolvimento partidário, nem de perseguição étnica, ou problemas correlatos.

4. Registro, ademais, que os familiares que se apresentam ao Setor Consular para a retirada do visto autorizado tampouco apresentam comportamento de quem vive sob algum tipo de perigo ou medo. [...]

6. A busca por essa oportunidade insere-se em um contexto no qual os cidadãos do país têm muita dificuldade em obter visto para qualquer destino. Uma vez que compatriotas conseguem instalar-se em um país, rapidamente colocam em operação estruturas de apoio a outros compatriotas, parentes ou não, com o objetivo de facilitar a migração. A notícia circula com velocidade e a criatividade de métodos impressiona. É importante notar que a "ajuda" quase nunca é gratuita; pelo contrário, constitui atividade comercial ilegal lucrativa.

7. No que diz respeito à relação de parentesco, é importante que as autoridades brasileiras tenham conhecimento dos seguintes fatos na RDC:

- o conceito de família é muito elástico; alguém por quem se tenha muito afeto transforma-se em irmão, pai, filho, etc. O conceito de relação familiar biológica, que cria deveres e direitos alhures, é apenas relativo aqui;

- o conceito de nome é tão elástico quanto o conceito de família. Apesar de ser possível identificar "nomes de família" na sociedade, em termos práticos, no momento do registro os genitores têm liberdade irrestrita para atribuir o prenome, o nome do meio, o nome de família e o pós-nome (conceito que não existe no Brasil) à sua descendência, sem nenhuma relação com seus próprios nomes. Depois de feito o registro de nascimento, a qualquer momento os genitores podem solicitar mudança parcial ou completa do nome de seus descendentes em procedimento imediato. Da mesma forma, adultos podem requerer mudar parte ou o todo de seus nomes. Diante dessas "regras", é praticamente impossível a identificação de parentes, mesmo em primeiro grau, apenas pela leitura do nome completo;

- a emissão de documentos na RDC é feita por órgãos específicos da administração pública. Note-se, entretanto, que a falsificação de documentos é atividade regular no país. Documentos falsos são comumente produzidos até pelos órgãos oficiais que os emitem.

8. Diante desse quadro, países europeus, por exemplo, adotam procedimentos muito rígidos com relação à concessão do status de refugiado. Sua concessão é o resultado de um processo minucioso de exame das condições de vida do postulante para que fique comprovado que: (i) não se trata de tentativa de imigração ilegal para fugir de realidade econômica desfavorável; (ii) a documentação não é falsa. No caso de concessão de visto por reunião familiar, esses mesmos países exigem realização de exame de DNA dos parentes por laboratórios na Europa, justamente para evitar receber os "resultados desejados" pela indústria local das falsificações.

O telegrama coloca dúvida sobre a veracidade das causas que justificam o refúgio, explica como a definição de família é ampla na RDC e apresenta a dificuldade de lidar com documentos na RDC. Ainda que o Embaixador reconheça, no começo do documento, que ele não é um especialista no tema do refúgio, ele justifica a escrita desse telegrama com base em sua experiência desde 2013 como Embaixador na RDC recebendo solicitações de visto de reunião

familiar. A esse telegrama, a SERE respondeu em 08/04/2015 dizendo que encaminhou as informações para o CONARE. Também fez alguns esclarecimentos que podem ser vistos no despacho telegráfico Nr. 00043

- Tendo presente essas especificidades, o CONARE, órgão colegiado, no qual o Itamaraty exerce a vice-presidência, concede tratamento particularizado às solicitações de refúgio. Os solicitantes, que têm de apresentar seu pedido em território brasileiro, realizam entrevista individual com oficial de elegibilidade, quando têm a oportunidade de relatar a perseguição de que seriam alvo no país de origem. As alegações são posteriormente avaliadas em seus aspectos subjetivos (busca por eventuais contradições ou alegações desmentidas pela documentação apresentada, por exemplo) e objetivos (cotejamento da narrativa com os dados disponíveis sobre a região de origem do solicitante). [...]

O vínculo de parentesco, por sua vez, é atestado pela Coordenação-Geral do CONARE, com base na evidência documental apresentada pelo refugiado chamante. As considerações de Vossa Excelência sobre as particularidades da cultura local no que se refere a nomes de família e à falsificação de documentos serão, certamente, muito úteis àquele órgão na avaliação dos pedidos que venha a receber de congoleses no futuro.

- A adoção de métodos como a exigência de exames laboratoriais para a comprovação de parentesco, por outro lado, encontra dificuldades ligadas ao contexto de restrição orçamentária e à inconveniência de transferir ao solicitante custos excessivos que, na prática, poderiam impedir a reunião familiar.

Apreciaria receber eventuais sugestões adicionais para orientar a análise de pedidos de reunião familiar.

A sugestão do uso de exames de DNA apareceu em entrevistas com representantes do CONARE¹⁰² e do MRE em 2018, sem qualquer problematização sobre a questão (como discutido no Capítulo 1). Também um refugiado, ao se queixar dos problemas enfrentados na Embaixada de Kinshasa, disse para fazer um exame de DNA. Menções ao uso de DNA e à dificuldade de analisar documentos também são apresentadas no telegrama Nr. 00456 enviado pela Embaixada de Amã em 05/08/2015, em que compara a experiência do Reino Unido com a do Brasil:

A ocorrência de inconsistências é a principal causa de indeferimento de pedidos [no Reino Unido], ressalvada a extrema dificuldade (também registrada por este Posto) de verificar a autenticidade de documentos emitidos na Síria. No caso de dúvida acerca da legitimidade de documentos apresentados, o Posto se inclina pela não concessão, passível de revisão caso a documentação adequada seja produzida ou a autenticidade da documentação apresentada seja confirmada. Há registro, inclusive, de casos de reversão de indeferimento mediante apresentação, a custa dos próprios interessados, de teste de DNA, como prova de filiação, em substituição a documentação síria perdida ou danificada.

Essa postura restritiva é totalmente oposta à dinâmica permissiva da normativa brasileira vigente, que pugna por isentar os requerentes de praticamente qualquer comprovação, a despeito de reiterados protestos acerca de questões de fraude imigratória e de risco à segurança da Nação levantados por este Posto em ocasiões

¹⁰² “Só que existem outras maneiras de provar esse vínculo, eu penso que, na falta de qualquer documentação, a melhor solução seria um exame de DNA. Mas como ainda não é tão fácil fazer um exame de DNA cruzando fronteira, eu entendo que uma entrevista pode solucionar isso”.

anteriores, restando a esta e às demais representações consulares do Brasil no exterior atuar de mãos atadas ante qualquer mentira bem ensaiada e um desempenho seguro em entrevista. Registre-se¹⁰³, por oportuno, que esforços deste Posto de exigir, de maneira sistemática, lastro documental um pouco mais robusto, hábil a comprovar pelo menos parte das alegações em entrevista, foram expressamente obstados pelas partes competentes em Brasília, mesmo em relação a documentos de fácil produção e com custos reduzidos ou inevitáveis, como cartas-convite e passagens aéreas;

Durante as entrevistas com representantes da Coordenação-Geral do CONARE e do MRE, o aumento em casos de fraude foi a principal justificativa para tornar a análise de documentos mais criteriosa, com o apoio do serviço consular na ponta. Em todos esses, houve a menção de uma história específica de uma esposa de um refugiado congolês que não sabia o nome do marido. Essa situação foi descrita pelo MRE no documento Nr. 00688 para o CONARE no dia 24/03/2017, como retransmissão do telegrama Nr. 00058 enviado pela Embaixada de Kinshasa para a SERE em 06/03/2017. Onde se lê:

Na ocasião, a interessada, que se fez acompanhar por um suposto parente, aparentava estar muito nervosa e confusa nas suas indagações.

2. Na breve conversa que manteve com o Vice-Cônsul [nome], para que se identificasse o expediente de instrução para a concessão de seu visto, a interessada não foi capaz de dizer o nome do marido. Teve de recorrer a uma mensagem em seu telefone celular para tanto. Intrigado com essa falta de conhecimento básico, o Vice-Cônsul fez-lhe algumas perguntas. Curiosamente, a Senhora [nome] não se recordava da data do seu casamento, apesar de afirmar que havia ocorrido em algum momento de 2016, e acabou revelando ter uma irmã morando em Curitiba de nome [nome da irmã].

3. Casos como esse têm sido cada vez mais frequentes em meio aos "parentes" de refugiados que vêm ao Setor Consular para a retirada de seus vistos. A quase completa falta de informação sobre o "parente" refugiado no Brasil leva-me a crer que está instalado, no Brasil, um "comércio" de venda de parentescos de cidadãos RD congolezas (e por que não de outras nacionalidades?).

4. O parágrafo 4 dos despachos telegráficos que instruem sobre a concessão de vistos para familiares de refugiados informa que não cabe à Autoridade Consular examinar a relação de parentesco entre refugiados e seus parentes. Assim, em cumprimento às instruções desses expedientes, os vistos serão automaticamente concedidos àqueles que se apresentarem ao Setor Consular.

5. Não obstante o que precede, manterei Vossa Excelência informado sobre os casos que pareçam ser uma fraude contra o Estado brasileiro e sua política de acolhimento de refugiados, como o da Senhora [nome da pessoa], que, espontaneamente, sequer soube dizer com quem é casada.

O Embaixador não envia nenhum documento que comprova esse comércio de venda de parentescos, porém ele cumpre a promessa de manter o MRE informado sobre a situação de vistos em comunicações posteriores para a SERE sobre a concessão de vistos de reunião familiar. O Embaixador confirmou a concessão do visto para a pessoa do caso acima no dia 07/04/2017, por meio do telegrama Nr. 00105 enviado à SERE. Os telegramas seguintes de concessão (entre março e maio de 2017) seguem o mesmo padrão, informando a concessão do

¹⁰³ Erro ortográfico presente no telegrama original, mantido para garantir a fidelidade do documento.

visto, porém apresentando situações que levantam suspeitas a fim de registro. A primeira comunicação da SERE para a Embaixada de Kinshasa autorizando a realização de exame confirmatório de relação de parentesco tem a data de 17/05/2017. Contudo, esses telegramas de concessão de visto com ressalvas datam de março de 2017 até maio de 2017, quando, em teoria, a embaixada não era autorizada a proceder com exame de mérito do refúgio ou da relação de parentesco. Isso é possível observar no telegrama Nr. 00066, de 13/03/2017:

os agentes consulares brasileiros que o atenderam puderam constatar que [nome do irmão] dispunha de poucas e inconsistentes informações sobre seu parentesco com o chamante, sobre as circunstâncias que motivaram a fuga do chamante para o Brasil, desconhecendo o endereço de residência de seu irmão no Brasil. Ademais, apresentava características biológicas bastante diferentes do outro "irmão" do chamante, [nome do refugiado], para quem também foi concedido visto, além, evidentemente, de seus nomes que não permitem a identificação de uma ligação familiar. A suspeita desta Embaixada é a de que [nome do irmão] não tem relação de parentesco biológico com o chamante.

4. Teço esses comentários apenas para ilustrar, mais uma vez, o que parece ser abuso por parte de cidadãos RD congolezes com relação ao regime de concessão de refúgio no Brasil.

Também no telegrama Nr. 00076, de 21/03/2017, (“forneceram informações díspares sobre suas histórias familiares, denotando não terem convivência familiar mínima nem conhecimento íntimo sobre o chamante”) e no telegrama Nr. 00102, de 07/04/2017, “Informo, para fins de registro, que durante o processo de entrevista individual com cada um dos interessados, feita pelo Vice-Cônsul para a conferência das informações e identificação, foram constatadas várias inconsistências no que diz respeito à relação de parentesco com o chamante”. Esses relatos mostram que a Embaixada de Kinshasa começou a entrevistar os familiares dos refugiados antes que isso fosse se quer autorizado pela SERE.

O primeiro visto denegado com autorização da SERE na Embaixada de Kinshasa foi em julho de 2017. Ele é decorrente do narrado no telegrama Nr. 00176, de 29/06/2017, (com título de Consulta. Discrepância de Informações e retransmitido para todas as embaixadas da África), após o MRE ter mudado o entendimento que a embaixada poderia proceder ao exame confirmatório da relação de parentesco. Esse telegrama apresenta o seguinte relato:

Durante a entrevista com o Vice-Cônsul para conferência de documentos e identificação do chamante, a Senhora [nome da esposa] não apresentou certidão de casamento. Nas explicações oferecidas, [ela] relatou à autoridade consular não ser casada com o chamante. Esclareceu que o [refugiado] havia enviado apenas um "envelope com dinheiro" para pagamento de dote à sua família, prática consoante com a cultura local.

3. Saliento, ademais, que [nome do refugiado] chegou ao Brasil em 2013 com visto de turista. Conforme relatado anteriormente, no período da emissão do aludido visto, as ex-agentes consulares [nome da pessoa] e [nome da pessoa] atuavam na "venda" de vistos. A primeira foi por mim demitida e a segunda foi presa pela Polícia Federal em Campinas quando tentava fraudar o registro como cidadão residente no Brasil do

seu próprio marido. É muito possível que o visto de [nome do refugiado] tenha sido obtido, portanto, de maneira fraudulenta.

4. Diante do que precede, sou da opinião de que o visto em favor da Senhora [nome da esposa] não seja concedido.

5. Aguardo instruções.

Em 03/07/2017, a SERE responde com o despacho telegráfico Nr. 00097, que diz “O visto não deverá ser concedido diante dos fortes indícios de fraude migratória”. Isso abre precedente para que outros vistos sejam denegados ou não concedidos. Depois disso, ainda em 2017, são apresentados outros telegramas de consulta pelo mesmo Embaixador, que seguem a mesma lógica: apresentar argumentos para deslegitimar o solicitante de visto (alegando que não foi comprovada a relação de parentesco ou de dependência econômica, que a pessoa solicitou visto anteriormente e teve visto negado¹⁰⁴, que não há traços físicos semelhantes); apresentar argumentos que justificariam a fraude migratória do refugiado que já se encontra no Brasil (“o chamante obteve, em 2014, visto temporário de negócios (VITEM-II). Fica constado, portanto, que ele ou mentiu para as autoridades consulares em Kinshasa, quando de sua entrevista, ou mentiu para as autoridades do CONARE, quando de seu pedido de refúgio em território brasileiro” - TEL 183/2017); explicar a venda de parentesco (“Diante das inconsistências, desinformações e evidências de fraude, estou seguro de que a relação de parentesco entre os dois cidadãos RD congolese mencionados acima é objeto do que acredito ser um negócio de “venda de parentesco” de refugiados no Brasil, questão por mim já abordada em telegramas anteriores” - TEL 183/2017) e solicitar a denegação de visto.

Frente à contínua demanda por vistos de reunião familiar, o Embaixador encaminhou o telegrama Nr. 00198 no dia 18/07/2017, que coloca dúvidas sobre a realidade dos refugiados congolese no Brasil e seus pedidos de reunião familiar.

Recebi, com grande preocupação, os 22 telegramas expedidos entre 7 e 14 de julho com instrução para emissão de visto em favor de “parentes” de “refugiados” RD congolese no Brasil.

2. Antes que os supostos “parentes” tenham comparecido ao Setor Consular, determinei uma pesquisa junto ao SCEDV para identificar as condições que precederam a ida para o Brasil de cada um dos 22 chamantes. Essa pesquisa revelou que:

- 9 chamantes partiram para o Brasil com VITUR;
- 3 chamantes partiram para o Brasil com VITUR TE;
- 3 chamantes partiram para o Brasil com VITEM II;
- 7 chamantes não tiveram seus nomes identificados no Sistema.

3. Cumpre ressaltar que a Embaixada em Kinshasa segue protocolo rigoroso de análise de concessão de vistos que inclui: entrevista presencial com o Vice-Cônsul; análise minuciosa e atenta de toda a documentação apresentada; consulta a instituições bancárias para verificação da autenticidade de documentos apresentados, e; outras providências pontuais que cada caso possa requerer. Os vistos só são autorizados

¹⁰⁴ O telegrama Nr. 00241 de 28/08/2018 pede a não concessão da reunião familiar para o irmão de um refugiado que solicitou um visto de turismo para vir ao Brasil anteriormente e que não foi concedido.

quando a autoridade consular está convencida de que as condições para a concessão do visto foram plenamente observadas.

4. Apesar de todo esse esforço, noto que a "indústria" da falsificação de documentos na RDC tem se sofisticado, assim como as práticas daqueles que se dedicam a forjar as condições necessárias para a obtenção de vistos, seja para o Brasil, seja para outros destinos. Esses serviços são anunciados até pela internet. O resultado dessa sofisticação resulta na concessão de vistos que deveriam ser negados.

5. Diante do que precede, os 15 chamantes (e por que não os 22?) que hoje contam com o status de refugiado no Brasil apresentaram documentação compatível com os três tipos de visto que obtiveram. Ressalto que, em nenhum momento do processo de análise dos dossiês, a autoridade consular suspeitou de que esses interessados pudessem estar em algum tipo de situação de vulnerabilidade em razão de posições políticas, práticas religiosas ou qualquer outra atividade que pudesse embasar pedido de refúgio uma vez em território brasileiro.

6. Concluo, portanto, que os chamantes mentiram para a autoridade consular no momento de suas respectivas entrevistas. E se mentiram para a autoridade consular, não ficaria surpreso se houvessem mentido, também, para o CONARE.

7. Lamentavelmente, a experiência observada no Setor Consular tem revelado, ainda, que número crescente de chamantes mente com relação ao "parentesco" dos supostos "familiares" em favor de quem pedem visto por reunião familiar. Quando esses "parentes" se apresentam ao Setor Consular, há situações verdadeiramente embaraçosas.

8. Já reporte que uma "esposa" de refugiado precisou recorrer a uma mensagem de texto em seu telefone celular para dizer o nome de seu "marido"; sem essa informação não era possível localizar o expediente que autorizava o seu visto. No caso de grupos da mesma família, a entrevista individual com cada um revela inexplicáveis discrepâncias de informação: muitos "parentes" informam, por exemplo, grau de parentesco diferente daquele informado no despacho de telegráfico; a maioria deles desconhece as razões na RDC que levaram o "parente" a fugir para o Brasil; muitos não sabem dizer em que cidade do Brasil o "parente" está instalado.

9. Volto a lembrar que, para parentes biológicos (filhos e irmãos), Estados Unidos e países membros da União Europeia exigem comprovação de laço familiar embasado em resultado de exame de DNA custeado pelo interessado. O material, colhido em Kinshasa em clínica de confiança das referidas Embaixadas, é enviado por correio especial para laboratórios nos EUA ou na Europa. Os vistos só são concedidos após a confirmação dos resultados.

10. Da ótica da Embaixada em Kinshasa, que não participa do processo decisório de concessão de refúgio, tem-se a impressão de que as decisões do CONARE baseiam-se exclusivamente nos relatos apresentados pelos postulantes, sem que nenhum tipo de diligência ocorra no país de origem ou junto à Embaixada que procedeu à emissão do visto. Em busca de melhores oportunidades de vida, os "imigrantes econômicos" são dotados de ampla capacidade criativa na produção de narrativas que possam lhe assegurar visto de residência em qualquer parte do mundo. No caso dos parentes, é preciso se assegurar que o benefício oferecido não seja objeto de um "comércio ilegal".

11. Se esta minha percepção não estiver equivocada, acredito ser do interesse nacional, inclusive por razões de segurança, que os processos de concessão de status de refugiado e de visto por reunião familiar para parentes de refugiados obedeçam a critérios mais rigorosos por parte das autoridades brasileiras. Em [um] mundo onde se observa abundantemente a ação prejudicial de indivíduos e grupos de marginais de toda ordem, inclusive terroristas, é imprescindível que se conheça a origem e o caráter daqueles acolhidos em território nacional.

O telegrama é preocupante porque coloca dúvida nos processos de refúgio dos refugiados que solicitam reunião familiar, menciona uma "indústria" de documentos sem apresentar nenhuma prova e demanda maior participação da embaixada nos processos de elegibilidade, o que não está na lei 9474/1997. Além disso, justifica essa posição com base no interesse nacional

e razões de segurança (inclusive mencionando terroristas). Essa é uma evidência de que processos de reunião familiar passaram a ser analisados com uma ótica de que todos os pedidos são oriundos de fraudes migratórias iniciais (pessoas que conseguiram vistos na embaixada e solicitaram refúgio no Brasil) e que, portanto, estão mentindo. O telegrama também deixa claro que a embaixada adotou como procedimento a realização de entrevistas presenciais com o Vice-Cônsul, ou seja, um homem branco brasileiro que não foi treinado para conduzir entrevistas com pessoas que tenham necessidade de proteção (especialmente mulheres que podem ter sido sobreviventes de violência baseada no gênero). Esse telegrama é respondido pela SERE em 20/07/2017 com o despacho telegráfico Nr. 00130 que afirma que essas informações serão levadas ao CONARE.

Há relatos preocupantes nos telegramas como a menção da clara alteração de nome de genitores em certidões (TEL 233/2017), falsificações (TEL 234/2017), familiares de refugiados que tiveram vistos anteriormente denegados por apresentarem documentos falsos (TEL 290/2017). Isso faz com que o Embaixador argumente que o reconhecimento de refugiados e essa concessão de vistos de reunião familiar pode ir contra o interesse da sociedade brasileira e configurar até mesmo uma ameaça à segurança nacional, demandando por mudanças tanto no procedimento de elegibilidade quanto de reunião familiar no telegrama Nr. 00290 de 19/09/2017:

3. Esse caso revela, de maneira incontestável, o que já venho relatando em muitas outras comunicações telegráficas: as supostas "relações de parentesco" evocadas perante o CONARE pelos "refugiados" são, na maioria dos casos, objeto de um negócio de "venda de parentesco". Ciente desse tipo de golpe, recordo que as embaixadas europeias exigem a realização de exames de DNA para a concessão de vistos em favor de parentes biológicos.

4. Relembro, ainda, o que já argumentei em comunicações telegráficas anteriores: a admissão em território brasileiro de "refugiados" e de seus supostos "parentes" por meio de decisões que, da ótica do posto, parecem ser desprovidas de critérios objetivos, vai de encontro aos interesses da sociedade brasileira e poderá constituir, em futuro não muito distante, ameaças à segurança nacional. Com a experiência de quatro anos e meio como embaixador em Kinshasa, defendo uma revisão estrutural das práticas da concessão de refúgio e a subsequente concessão de vistos para familiares.

Em 2018, um novo Embaixador começou a assinar os documentos na Embaixada de Kinshasa. Enquanto os documentos de consulta sobre vistos de reunião familiar de 2017 apresentam sempre a possibilidade de venda de parentesco para refugiados ao final de cada telegrama (mesmo sem apresentar quaisquer documentos que corroboram essa afirmação), os telegramas de consulta de 2018 seguem a mesma estrutura dos anteriores (tentar negar a relação familiar, demonstrar que não existe dependência econômica, colocar em dúvida a justificativa do refúgio do refugiado e de risco do familiar), porém terminam pedindo que a condição de

refugiado seja revogada e que o nome do refugiado seja enviado para a Polícia Federal para que sejam tomadas as providências legais cabíveis. Em alguns casos o Embaixador solicita que o processo de reunião familiar de outros membros da família do refugiado que já se encontram no Brasil também sejam revogados.

A primeira estratégia para justificar essa posição é apresentar dúvidas sobre os documentos apresentados pelos refugiados no processo de reunião familiar:

9. Por fim, fazendo referência às informações contidas nos TELs 182 e 183, chamo a atenção para o fato de que, por razões que chamo de "debilidade institucional" do aparelho de Estado RD congolês, os documentos públicos aqui emitidos (como certidões de nascimento, atestados de Estado Civil, etc.) não devem ser considerados "prova" definitiva de estado e/ou condição específicos, mas apenas como um possível indicador de tal estado ou condição. Enquanto as autoridades brasileiras responsáveis pela concessão da condição de refúgio não considerarem tal realidade (a facilidade com que se obtém na RDC um documento público com informações falsas), o afluxo de "falsos" refugiados para o Brasil seguirá crescendo exponencialmente (TEL 189/2018)

Essa é uma das justificativas para mostrar que a relação de parentesco não existe na realidade. Há telegramas que realmente relatam situações de dúvida sobre a relação de parentesco entre o refugiado e o familiar (como por uso de documentos suspeitos, esposa disse que assinatura da certidão era diferente da atual porque estava com o dedo machucado, inexistência de documentos de procuração para a realização de casamentos): “Perguntado sobre a razão pela qual seu nome de família era diferente do nome de família de seu alegado irmão, não soube responder. Solicitado a apresentar outros documentos que corroborassem o alegado vínculo familiar, não o fez” (TEL 158/2018); “Ao longo da entrevista, a nacional RD congoleza demonstrou dificuldades em responder às perguntas mais simples sobre o seu alegado marido (TEL 84/2018)”; “No exame da documentação do dossiê, verificou-se que a certidão de casamento apresentada continha "vício de forma", tendo sido emitida sem que um dos nubentes estivesse presente ou fosse legalmente representado por terceiros. (TEL 98/2018)”.

Em alguns telegramas não se esclarece como foi descoberto que a documentação era falsa, como no telegrama Nr. 00079, de 20/03/2018, em que se lê apenas “Muito agradeceria autorizar-me a denegar, com base no item ?V? do MSCJ 12.1.87, solicitação de visto para fins de reunião familiar em favor da Senhora [nome], alegada cônjuge do refugiado RD congolês [nome do refugiado], em razão de ter a mesma apresentado documentação falsa (certidão de casamento).” O mesmo ocorre no telegrama Nr. 00097, de 13/04/2018, que afirma “A respeito, informo que a certidão de nascimento da senhora [nome da irmã do refugiado] apresentada a

esta embaixada não corrobora a relação de parentesco alegada”. Não há qualquer explicação adicional sobre quais análises foram feitas ou sobre como a embaixada chegou a essa conclusão.

Em alguns casos, ainda que o Embaixador reconheça que existe a relação de parentesco, ele pede que o visto seja denegado alegando que o refugiado foi para o Brasil com um visto temporário e lá solicitou refúgio. Isso pode ser visto no telegrama Nr. 00228, de 22/08/2018, sobre um pedido de reunião familiar para a esposa e três filhas pequenas de um refugiado congolês no Brasil.

Como do referido documento não constavam as assinaturas dos noivos, foram feitas duas visitas à autoridade de Estado Civil da mencionada localidade para comprovar a veracidade do documento apresentado. [...] As referidas retificações estão devidamente registradas nos originais apresentados. A veracidade dos documentos mencionados foi comprovada em visita à autoridade civil da referida "Commune". [...]

5.Segundo a entrevistada, o solicitante teria participado de manifestações contra o governo e, como consequência, teria sido objeto de perseguição política pelas autoridades locais, forçando-o a imigrar. Inquirida se o marido, diante dos atos de perseguição política, teria procurado ajuda e/ou proteção junto a algum órgão ou organização não-governamental de defesa dos direitos humanos, a beneficiária não soube responder.

6.Não foi possível comparar as informações coletadas na entrevista com as razões alegadas pelo refugiado para justificar seu pedido de refúgio em 2015, uma vez que o Posto não recebera cópia do formulário da solicitação de refúgio do solicitante. Considerando, no entanto, a atividade profissional do refugiado [nome do refugiado] antes de imigrar para o Brasil (marceneiro), é pouco provável que o mesmo tenha sido objeto de "perseguição política" pelas autoridades RD congolesas, mesmo que tenha efetivamente participado de protestos contra o governo. Tal improbabilidade é corroborada pelo fato de que o referido refugiado, à época, tenha logrado obter documento de viagem em seu nome junto às autoridades que o perseguiam, tenha solicitado e obtido VITUR no setor consular desta Embaixada, e tenha embarcado rumo ao exterior após passar por vários controles operados pelos seus antagonistas.

7.O fato de que o solicitante, na condição de "perseguido político", não tenha buscado proteção junto às inúmeras organizações estabelecidas em Kinshasa de defesa dos direitos humanos também lança dúvidas sobre a versão de que o governo RD congolês realmente o assediava politicamente. Em meio a tantas dúvidas, entretanto, é possível afirmar que o VITUR concedido em 2015 ao solicitante foi obtido por meio de declarações falsas (uma vez que sua intenção era imigrar).

8.Assim, tendo em conta que o pedido dos vistos para reunião familiar em tela ampara-se legalmente sobre a condição de refugiado do solicitante [nome do refugiado], e considerando o exposto nos parágrafos 6 e 7 desta comunicação (que ensejaria possível reavaliação pelo CONARE da referida condição, à luz do disposto na alínea "a" do parágrafo único do Artigo 65 da Lei 6.815, de 19/08/1980, no item II do Artigo 39 da Lei 9.474, e no item 12.1.87¹⁰⁵ do MSCJ), muito agradeceria considerar a possibilidade de me autorizar a postergar a concessão dos referidos vistos até que o CONARE reavalie ou reitere a condição de refugiado do solicitante.

¹⁰⁵ O ponto 12.1.87 do MSCJ, versão de 23/07/2018, (vigente na data da escrita do telegrama) afirma que “Pela concessão de vistos, deverão ser cobrados os emolumentos previstos na Portaria do Ministério das Relações Exteriores que ajusta a Tabela de Emolumentos Consulares (TEC), ressalvados os casos previstos em lei”. Talvez o embaixador estivesse se referindo ao ponto 12.1.69 “Havendo incongruência grave na entrevista, ou entre essa e a documentação apresentada, a Autoridade Consular, a seu critério, negará a concessão ou denegará o visto”. Essa é mais uma evidência sobre confusões do diplomata em relação à normativa vigente.

Esse telegrama é emblemático por várias razões. A primeira é que, mesmo após ter confirmado a veracidade dos documentos e assim a relação de parentesco, o Embaixador pede que seja autorizada a postergação dos vistos até que o CONARE analise a possível perda da condição de refugiado do chamante no Brasil. Isso mostra que o Embaixador foi além da função de proceder ao exame confirmatório da relação de parentesco e que ele tem poder de manter uma família separada apenas por achar que o CONARE não fez um bom trabalho em reconhecer refugiados no país. O segundo ponto mostra que o Embaixador não tem conhecimento da realidade do refúgio, principalmente de casos de perseguição individualizada, como presentes no Congo. Nessas situações, para fugir, a pessoa às vezes tem que usar técnicas, incluindo a corrupção de autoridades. Assim, o fato de um refugiado ter saído do país pelo aeroporto não invalida sua narrativa de perseguição. Corrobora para isso o Embaixador solicitar, em alguns casos, documentos originais legalizados pelas autoridades congoleesas no Brasil, como no telegrama Nr. 00099 de 17/04/2018: “À luz do exposto, foi solicitado aos entrevistados que trouxessem os originais das respectivas certidões de nascimento e a autorização de viagem do menor devidamente legalizada pelas autoridades consulares RD congoleesas no Brasil”. Essa exigência documental por parte da embaixada aparece nas entrevistas com os refugiados no Capítulo 4 e com as organizações discutidas no Capítulo 5.

A terceira razão é que o Embaixador demonstra clara falta de entendimento sobre a legislação brasileira em vigor ao citar a Lei 6.815, de 19/08/1980 (Estatuto do Estrangeiro), que não era mais vigente em 2018, tendo sido revogada em 2017 pela lei 13.445 (Lei de Migração) para demandar “punição” contra o refugiado. A quarta razão é que o Embaixador menciona que não recebeu a formulário de solicitação de refúgio do refugiado no Brasil. Isso mostra que a embaixada passou a utilizar informações do processo de elegibilidade, incluindo a entrevista, para realizar um controle migratório de vistos de reunião familiar. Esse entendimento foi confirmado em entrevistas com representantes da coordenação-geral do CONARE e do MRE: “Caso ele queira, sim [acessar informações sobre o processo de elegibilidade]. Pelo seguinte, porque o MRE tem assento no CONARE. Então todos os processos passam por ele. [...] caso o MRE queira informações a respeito daquele refugiado que está aqui, ele tem. Isso é tranquilo, não há problema nenhum”.

Não estava claro para as organizações da sociedade civil entrevistadas que os agentes consulares tinham essa informação: “Porque a gente fica pensando de que modo eles vão fazer a busca de contradições se a gente presume que eles não têm acesso ao pedido de refúgio, aos relatos que as pessoas fizeram. Porque se eles têm, isso é bastante problemático” (entrevista com organização da sociedade civil). Também os refugiados e solicitantes de refúgio são

informados no Brasil da confidencialidade de seus processos de refúgio e não há qualquer menção de que essas informações serão utilizadas com outra finalidade que não seja a verificação pelo CONARE se a pessoa deveria ser reconhecida como refugiada de acordo com a lei 9474/1997: “o que tem assustado muito os refugiados é isso, o fato de que eles pensam que o posto consular tem acesso aos pedidos de refúgio e que eles vão fazer a comparação. Então, isso é assustador porque para eles era evidente que o CONARE mantinha sobre sigilo aquilo que era declarado” (entrevista com organização da sociedade civil). De acordo com um dos entrevistados, especialista em direito migratório no Brasil:

como o processo do refugiado no Brasil é confidencial, você não pode condicionar a concessão do visto ao fornecimento dessas informações. Porque nesse caso não é nem questão de elegibilidade, é questão da confidencialidade. Se já existe o processo, ele foi decidido e o familiar no Brasil é refugiado, essa pergunta ela não pode ser feita. O motivo para ter obtido o refúgio, ele não pode ser sindicado posteriormente pelo posto consular.

Há telegramas que mostram a demanda da embaixada por documentos adicionais do processo de elegibilidade do refugiado chamante no Brasil para proceder ao exame confirmatório da relação de parentesco. No telegrama Nr. 00225, de 17/08/2018, há a solicitação "agradeceria igualmente receber cópia do visto concedido, nome do responsável e/ou acompanhante do menor e declaração feita ao CONARE para obtenção da condição de "refugiado"". Os telegramas Nr. 00231, Nr. 00232, Nr. 00234, Nr. 00235, enviados para a SERE em 24/08/2018, além de solicitarem acesso a documentos do processo de elegibilidade, também partem do pressuposto de que documentos apresentados em processos de reunião familiar são falsos.

Muito agradeceria receber cópia do Formulário de Solicitação de Refúgio da nacional RD congoleza [nome da refugiada], a fim de melhor capacitar o funcionário encarregado de proceder com o exame confirmatório¹⁰⁶ sobre a relação de parentesco. 2.Esclareço, a respeito, que à luz das inúmeras tentativas de obtenção de visto para reunião familiar por meios fraudulentos, esta Embaixada tem buscado obter o maior número de informações relativas ao refugiado, a fim **de evitar que a simples apresentação de documentos falsos seja suficiente para confirmar a relação de parentesco.** (grifos nossos)

Sobre esse pedido, a SERE responde com o despacho telegráfico Nr. 00211, de 05/09/2018, com título “Refugiados. Reunião familiar. Solicitação de documentos adicionais. Procedimento de solicitação de refúgio. Confidencialidade.”:

Muito agradeço o empenho de Vossa Excelência na análise minuciosa dos casos de solicitação de reunião familiar de refugiados submetidos a esse posto. A verificação de casos de fraude, notadamente no que tange à comprovação de relação de parentesco

¹⁰⁶ Erro ortográfico presente no telegrama original, mantido nessa tese para garantir a fidelidade da comunicação.

para fins de aplicação da RN16 do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), é medida que contribui para fortalecer o sistema de proteção a refugiados do Brasil.

2. Nesse sentido, é pertinente a justificativa do segundo parágrafo dos telegramas 231 e 232, já que, uma vez dotada de maiores informações, poderá a autoridade consular realizar análise ainda mais pormenorizada da eventual relação de parentesco a fundamentar a concessão de visto para fins de reunião familiar.

3. Os atos do processo de reconhecimento da condição de refugiado são, à luz do artigo 23 da Lei 9.474/97, regidos pelo princípio da confidencialidade, devendo todos os intervenientes guardar segredo profissional quanto às informações às quais terão acesso no exercício de suas funções, conforme o artigo 25 da mesma lei. Os representantes, titular e suplente, de cada órgão ou entidade integrante do CONARE são os intervenientes habilitados a ter acesso ao processo de solicitação de refúgio. Os membros do CONARE são designados pelo senhor Presidente da República, mediante indicações do órgão que representam.

4. Nos termos do artigo 20 da Lei de Refúgio, os atos referentes ao preenchimento e registro do formulário de solicitação de refúgio estão cobertos pelo sigilo das informações.

5. Desse modo, a SERE está impedida de proceder ao encaminhamento dos formulários de solicitação de refúgio, objetos dos expedientes de referência. Poderão ser encaminhados, caso Vossa Excelência julgue pertinente, o formulário de solicitação de reunião familiar, bem como documentos de identificação que podem, eventualmente, comprovar o vínculo familiar.

Outra situação clara é a tentativa de demonstrar que os familiares não estão em risco ou que o refugiado também não estava em risco quando veio ao Brasil para solicitar refúgio. Isso confirma, mais uma vez, que as entrevistas com os familiares possuem perguntas sobre o processo de elegibilidade, processo esse que os diplomatas estão tendo acesso via representante do MRE no CONARE, como exposto na comunicação acima. Um exemplo disso é o que se lê no telegrama Nr. 00212, de 14/08/2018, sobre a reunião familiar de uma irmã com um refugiado no Brasil (que já tinha solicitado reunião familiar para dois irmãos anteriormente):

Quanto à alegada situação política, assinalo que a irmã mora em Kinshasa, ou seja, à distância de 2.500 km do leste do país, onde estão localizadas as áreas de conflito. Além disso, a beneficiária afirmou não estar envolvida em atividades políticas de qualquer natureza. Por fim, deve ser considerado que mesmo a alegada "perseguição política" em 2014 contra o solicitante pode ser objeto de contestação. O partido mencionado (UDPS, ver parágrafo terceiro) é um dos dois maiores partidos da oposição e, em 2014, sob a liderança de Étienne Tshikedi, mantinha relações de trabalho com o partido situacionista no Congresso. A hipótese de que o solicitante, à época um jovem de 27 anos, sem qualquer função de relevância no partido, fosse alvo de "perseguição política" é desprovida de qualquer base factual. A prova da falácia da versão apresentada às autoridades brasileiras em 2014 é que a alegada vítima de perseguição, no auge do assédio pelas autoridades RD congolesas, foi capaz de obter um passaporte em seu próprio nome junto a essas mesmas autoridades, solicitar visto de negócios (VITEM II) junto à Embaixada do Brasil e, mediante declarações falsas, obter o tal visto, para finalmente embarcar para o exterior pelo aeroporto internacional de Kinshasa, diante de inúmeros "perseguidores". Cabe ser ressaltado que a mesma justificativa foi utilizada três anos mais tarde pelo solicitante para obter os vistos para reunião familiar de seus alegados irmãos [nome dos irmãos].

Apesar de não ter qualquer menção expressa na lei 9474 ou na Resolução 16 de que a reunião familiar depende de os familiares do refugiado estarem em risco, a possibilidade de

refugiados apresentarem “falsas razões de riscos de seus familiares”, assim como destaque para o fato de que os familiares dizem não estar em perigo, estão presentes em diferentes telegramas de Consulta enviados pela embaixada para a SERE. Em diversos deles¹⁰⁷, o embaixador afirma não encontrar indícios de que o familiar ou o refugiado no Brasil tem ou tivera problemas com as autoridades.

No telegrama 238, de 27/08/2018 é relatado que a mãe teria fugido da RDC depois de seu marido militar ter partido para uma missão no leste do país e nunca mais ter retornado, o que foi seguido pela visita de militares em sua casa. Sobre isso, o embaixador narra que “Solicitado a explicar o motivo pelo qual a mãe escolhera o Brasil para “fugir”, e não um país mais próximo e de acesso menos oneroso, respondeu que a solicitante sempre gostara daquele país”. No telegrama 175 de 12/07/2018, o embaixador afirma que

Nas entrevistas conduzidas, tampouco foram encontrados indícios de atividades políticas que pudessem sustentar a tese de “perseguição política”. A impressão causada pelas declarações sobre o tema foi a de que os entrevistados pareciam ter sido instruídos a confirmar as alegadas atividades políticas dos seus irmãos, mas não haviam sido preparados (“coached”) para detalhar tais atividades.

No telegrama Nr. 00187, de 23/07/2018, o irmão da refugiada

Inquirido sobre a situação descrita pela solicitante em relação à perseguição por parte da polícia local, o entrevistado declarou que fora preso em duas ocasiões: uma em 2010 e a outra em 2016. Em ambas ocasiões, disse ter sido extorquido pela polícia, tendo sido rapidamente liberado na primeira vez (após usar o dinheiro que tinha na carteira). Na segunda ocasião, por não ter dinheiro, foi mantido em detenção por 5 horas, tendo sido liberado após a intervenção de um amigo da família.

Contudo, isso não é suficiente para caracterizar uma situação de perseguição, na opinião do diplomata, que afirma que a refugiada no Brasil teria fornecido informações falsas de que seu irmão tinha ficado preso por uma semana e teria sofrido ameaças de morte (“mas seu irmão tampouco foi capaz de detalhar as circunstâncias nas quais as supostas ameaças teriam ocorrido”). Também o fato de a refugiada ter apresentado “quatro cópias de recibo de transferência de recursos, no total de aproximadamente US\$ 525,00 (quinhentos e vinte e cinco dólares norte-americanos), no período de 30/11/2016 a 03/03/2017” não parece convencer o Embaixador da relação de dependência econômica entre os irmãos. Pois ele narra que “Ao longo do seu relato, o beneficiário não foi capaz de caracterizar a relação de dependência financeira com a irmã”. O telegrama conclui que “As informações colhidas na entrevista com

¹⁰⁷ Isso ocorre nos TEL 158/2018, TEL 166, TEL 175, TEL 178, TEL 188, TEL 191, TEL 251, TEL 155, TEL 176, TEL 210.

o senhor [nome do irmão], ao invés de corroborarem as justificativas apresentadas pela solicitante [nome da refugiada] para a concessão do visto de reunião familiar, serviram justamente para desmenti-las, sinalizando que a solicitante parece não hesitar em faltar com a verdade diante de autoridades brasileiras para conseguir seus fins”. Apesar do irmão ter confirmado que foi preso duas vezes, isso não configuraria, na opinião do Embaixador, “perseguição política”.

Outros telegramas de Kinshasa¹⁰⁸ solicitam que o visto de reunião familiar não seja concedido pela dependência econômica não ter sido comprovada. Dois casos se destacam: o primeiro em que o Embaixador alega não existir relação de dependência econômica entre o irmão e o refugiado no Brasil porque o irmão estudou em escola particular¹⁰⁹. Isso revela desconhecimento do diplomata sobre o sistema de ensino local, além de não reconhecer a possibilidade de que pessoas se tornem dependentes econômicas das outras em momentos de dificuldade, como desemprego ou doença. Na segunda situação, o Embaixador afirma que não existe dependência econômica porque o refugiado só mandou dinheiro no último ano¹¹⁰. A prática de apresentar três comprovantes de envio de remessas não significa necessariamente que o valor apresentado seja o valor total enviado pelo refugiado desde que ele chegou ao Brasil, como argumentado pelo Embaixador. Também, como mostrado no Capítulo 4 e no Capítulo 5, refugiados não guardam os comprovantes ou enviam dinheiro em nome de terceiros. Assim, a justificativa de que o familiar não possui outros comprovantes de envio de remessas não pode ser desprezada tão facilmente. Por fim, o diplomata não reconhece a realidade dos refugiados no Brasil, que têm que se sustentar com salários baixos (conforme mostra o relatório do ACNUR e Cátedra Sérgio Vieira de Mello de 2018, a maior parte dos refugiados ainda que seja qualificada, não consegue trabalhar em sua área de formação), enviar remessas e ainda arcar com os custos da vinda do familiar. No telegrama 176, de 13/07/2018, além de não estar convencido da relação de dependência econômica entre os irmãos, a embaixada apresenta a

¹⁰⁸ Isso ocorre nos TEL 158/2018, TEL 165/2018, TEL 175, TEL 178, TEL 188, TEL 191, TEL 195, TEL 155, TEL 168, TEL 176, TEL 206, TEL 238, TEL 210, TEL 216.

¹⁰⁹ “Considerando que, de acordo com a beneficiária, os pais são separados há muito tempo e que, apesar disso, ela e seus irmãos estudaram em escolas particulares ([nome da pessoa], na École Catholique St. George; [nome da pessoa], no Complexe Écolaire Kihinga); e tendo em vista que a beneficiária mora com a mãe e a irmã mais jovem em casa própria, e está cursando faculdade particular, é possível afirmar que a alegada dependência econômica não corresponde aos fatos” (TEL 212/2018)

¹¹⁰ “No concernente à alegada relação de dependência econômica que existiria entre a beneficiária e o solicitante, foram apresentados apenas três (03) cópias de recibos de transferência de recursos, ocorridos no período entre 25/06/2017 e 30/10/2017, totalizando aproximadamente US\$ 350,00 (trezentos e cinquenta dólares norte-americanos). A comparação entre os fatos relatados e os comprovantes de remessas de recursos apresentados mostra que somente após a ida para o Brasil dos alegados irmãos [nome dos irmãos] é que tiveram início as remessas mencionadas. Cabe ressaltar que a beneficiária não soube precisar quando ocorrera a primeira transferência de recursos”. (TEL 212/2018).

seguinte consideração para justificar que também não haveria relação de “dependência psicológica” entre os familiares: “tendo em conta não haver sido relatado na entrevista qualquer fato que pudesse indicar "dependência psicológica" ou algo semelhante entre os alegados irmãos (trata-se, afinal, de adulto de 25 anos de idade, cursando instituição privada de nível superior)”.

Há, também, casos em que o familiar menciona a necessidade de ir para o Brasil para auxiliar a refugiada, que está para ter um bebê, ou seja, um cidadão brasileiro que está nascendo. No telegrama Nr. 00168, de 05/07/2018, a solicitante afirma que tem pressa para que ocorra a reunião familiar porque sua irmã (refugiada no Brasil) está grávida. Frente a isso, a embaixada escreve que “Por fim, a informação de que a alegada irmã estava grávida e que havia pressa na chegada da entrevistada ao Brasil pareceu indicar que o verdadeiro motivo para a "reunião familiar" seria apenas contar com o apoio laboral da alegada familiar”. Esse pedido recebeu autorização do MRE para ser denegado, sem considerar a necessidade da refugiada que já está no Brasil do apoio de sua família e negando a convivência de um cidadão brasileira (a criança que nascerá) de sua tia.

Os pontos aqui discutidos podem ser sumarizados no telegrama Nr. 00182, de 18/07/2018, com o título: “RDC. Conselho Nacional para Refugiados. Reunião Familiar. Possível Ação de Quadrilhas. Comentários”, retransmitido ao CONARE em 24/07/2018 pelo despacho telegráfico Nr. 00817

Conforme informado na comunicação de referência, esta Embaixada tem recebido número elevado de solicitações de visto para reunião familiar. Tal situação, ademais de sobrecarregar o modesto setor consular do Posto, formado por duas funcionárias brasileiras do quadro local e pelos dois diplomatas aqui lotados (incluindo o Chefe da Missão), tem despertado minha atenção pela alta ocorrência de solicitações baseadas em falsidades.

2. Entre os casos examinados até agora neste ano, todos os pedidos (sem exceções) foram objeto de consultas à SERE em razão das discrepâncias existentes entre o declarado pelo refugiado (solicitante) no Brasil e seu familiar na RDC. De modo geral, as discrepâncias ocorrem na tentativa do solicitante em justificar o pedido de reunião familiar por razões de "dependência econômica" ou "perseguição política".

3. No primeiro caso, boa parte dos processos poderiam ser interrompidos na origem, se os critérios existentes fossem aplicados com mais rigor. A prática tem sido aceitar a apresentação de três ou quatro comprovantes de transferência de recursos financeiros para a RDC como "prova" da já mencionada "dependência econômica". Em alguns casos examinados pelo Posto, o total do montante das transferências ao longo de três ou quatro anos não superava US\$ 200,00 (duzentos dólares norte-americanos), sinalizando com obviedade que a alegada relação de dependência inexistia.

4. Um outro ponto a ser considerado é a frequência das remessas de recursos apresentadas: remessas trimestrais ou mesmo semestrais, mesmo quando os recursos ultrapassam os US\$ 100,00 (cem dólares norte-americanos) não deveriam ser aceitas como "prova", uma vez que a relação de dependência implica certa assiduidade no recebimento da ajuda.

5.No caso da "perseguição política", causa-me enorme perplexidade o elevadíssimo número de imigrantes RD congolezes que recebem o "status" de "refugiado político" no Brasil. Em primeiro lugar, porque a situação política no país, embora complexa, há muito deixou de gerar "perseguição política" ampla e irrestrita: há entre três e cinco políticos de renome, conhecidos internacionalmente, que poderiam se enquadrar na categoria de perseguidos políticos pelo governo da RDC. Em todos os demais casos, tal classificação não se aplica.

6.Para corroborar as afirmações contidas no parágrafo anterior, sugiro seja feito rápido levantamento com a seção do ACNUR na Bélgica, por exemplo, para ver quantos "refugiados políticos" da RDC aquele país recebeu nos últimos anos (cito especificamente a Bélgica pelo fato da RDC ter sido ex-colônia daquele país e de haver grande identidade político-cultural entre os dois países; nada impede que a mesma pesquisa seja feita com a Suécia, ou qualquer outro que atue com destaque na área de proteção dos direitos humanos).

7. Os "nossos" refugiados políticos, apesar das alegadas perseguições pelas autoridades policiais e judiciárias RD congolezas, invariavelmente chegaram ao Brasil como portadores dos antigos VITUR e VITEM II (respectivamente vistos de turismo e de negócios), devidamente obtidos junto ao setor consular e concedidos em passaportes válidos e novos. A viagem, em 99% dos casos, foi feita por avião, tendo o perseguido político logrado, em todas as vezes, embarcar no aeroporto internacional de Kinshasa sem ter tido qualquer problema com as autoridades que o perseguiam.

8.Os comentários e considerações feitos nos últimos três parágrafos, aliados às informações colhidas nas entrevistas com os familiares, demonstram que boa parte das declarações prestadas pelo imigrante RD congolês no que se refere à perseguição de natureza política não é verdadeira. Tal fato, por si, de acordo com a Lei 9.474/1997 (item II do Artigo 39), seria suficiente para que o imigrante tivesse sua condição de refugiado revogada. Como tais flagrantes violações não são objeto de acompanhamento mais rigoroso por parte do agente público brasileiro, o imigrante, já gozando da condição de refugiado, sente-se à vontade para continuar a fazer declarações falsas e, dessa maneira, beneficiar seus familiares e mesmo terceiros.

9.A ocorrência relativamente frequente de apresentação de documentos falsos (tais como certidões de nascimento, casamento, atestados de Estado Civil, etc.), aliada ao igualmente frequente fenômeno de filhos que não têm o nome de família nos seus próprios (em aberta contradição aos costumes observados no país), parecem indicar que esteja em curso "esquema" (envolvendo grupo organizado para cometer crimes) no qual o comércio de "vistos para reunião familiar" é feito em conluio com alguns refugiados no Brasil.

10. Nos casos semelhantes ao mencionado no parágrafo anterior, os beneficiários (ademais dos nomes de família diferentes) nunca logram apresentar documentos anteriores ao passaporte emitido: assim, após realizar acordo com o refugiado (fictício, à guisa de exemplo) "Papy Kotemba" (cujos pais são "Joseph Kotemba" e "Anne Marie Ikete", o nacional RD congolês "Moise Ulimbo" obtém passaporte em seu nome e, com a ajuda de um "declarante", obtém junto ao cartório de uma comunidade qualquer nova certidão de nascimento informando que seus pais são os mesmos "Joseph Kotemba" e "Anne Marie Ikete". Com a cópia da nova certidão, o refugiado solicita e recebe autorização de reunião familiar para o seu alegado irmão, cumprindo assim sua parte no negócio.

11.Esta Embaixada, mediante a utilização de entrevistas minuciosas e, em alguns casos, múltiplas, tem logrado algum êxito em desmascarar tais situações, em função do despreparo dos beneficiários no tocante à situação familiar do seu "irmão", para usar o exemplo dado no parágrafo anterior. Em casos mais bizarros, o beneficiário mostrou-se incapaz de se lembrar dos nomes de seus próprios familiares imediatos.

13.A respeito, é de grande relevância para o entrevistador que todas as informações sobre o solicitante sejam transmitidas ao Posto, principalmente no que se refere aos motivos alegados para a obtenção do "status" de refúgio. Mesmo os agentes (Polícia Federal?) responsáveis em tomar nota das primeiras declarações do imigrante poderiam tentar obter mais informações sobre as condições de chegada (porto de embarque, número de voo, companhia utilizada, tipo de visto, número de passaporte, etc.), de modo a facilitar mais tarde o trabalho de reconstrução da narrativa.

12.À luz do exposto, muito agradeceria, s.m.j., fossem os comentários acima transmitidos ao integrantes do CONARE e aos demais técnicos envolvidos na avaliação da solicitação de visto para reunião familiar, de modo que os casos mais aberrantes possam ser interrompidos ainda no início do pedido, evitando assim sobrecarregar toda a cadeia de instâncias envolvidas no processo.

É possível perceber que o Embaixador parte do pressuposto de que todas as relações familiares e os documentos para comprovar as relações de parentesco seriam ilegítimos. Isso fica claro quando o Embaixador escreve em suas comunicações as palavras "refugiado" ou autodeclarado: "perseguido político", "perseguição política", "status", "refugiados políticos" (com as aspas). Isso (junto com o conteúdo dos telegramas enviados) transparece que esse burocrata não acredita que o solicitante (refugiado no Brasil) do visto de reunião familiar seja qualquer uma dessas coisas. Dessa forma, a análise de todo o pedido de visto de reunião familiar já seria feita com esse entendimento inicial de que o refugiado não seria um "refugiado de verdade" em primeiro lugar, o que já motivaria o Embaixador a olhar aquele caso de reunião familiar com desconfiança (esperando encontrar problemas e falsidades) e entender que ele seria fruto de uma primeira fraude (a ida de uma pessoa ao Brasil com um visto de certo tipo e que acabou solicitando refúgio).

Ademais, corrobora para esse fato as entrevistas terem sido feitas, como informado pelo Embaixador, por ele mesmo ("tenho me encarregado pessoalmente de analisar todos os pedidos apresentados, conduzindo todas as entrevistas realizadas com os familiares dos refugiados" - TEL 181/2018), uma pessoa não treinada na temática de refúgio e nem em entrevistas envolvendo essas populações. De modo que, não é possível garantir (dado que não há qualquer gravação dessas entrevistas e nem transcrição) o que foi perguntado, se foi criado um ambiente de confiança no qual as pessoas se sentiam livres para se expressarem, se havia mais de uma pessoa na entrevista¹¹¹, se foi utilizado algum tipo de tradução e como. Isso se torna ainda mais sério quando ocorre a entrevista de mulheres jovens, que podem ser sobreviventes de violência baseada no gênero. Não seria de esperar que essas mulheres tivessem qualquer tipo de segurança para compartilhar suas histórias e experiências com homens brancos, funcionários públicos brasileiros que partem do pressuposto de que elas estão mentindo, que seus familiares não são "refugiados de verdade" e que existe um sistema de "venda de parentesco" do qual elas são parte.

¹¹¹ Isso é recomendado no MCSJ (2018): "12.1.68 Ao proceder à entrevista, a Autoridade Consular deverá preferencialmente fazer-se acompanhar de outro funcionário, com vistas a assegurar a imparcialidade."

O telegrama seguinte (Nr. 00183, de 19/07/2018) corrobora essa análise ao informar a situação vivida no Congo e relacionar com o que seriam “refugiados de verdade”, segundo o contexto do país. Para isso, a Embaixada de Kinshasa apresenta os argumentos:

Ocorre que a probabilidade¹¹² de tais "deslocados internos" chegarem ao Brasil por meios próprios (depois de obterem documentos de viagem, vistos e bilhetes de avião) é praticamente inexistente. Tratam-se de pessoas do meio rural "profundo" (distante de áreas metropolitanas), analfabetas ou de baixa formação acadêmica, sem qualquer acesso a recursos financeiros para cobrir os gastos decorrentes das medidas descritas acima. A única remota possibilidade (de imigração) seria por intermédio das agências ou organizações não governamentais¹¹³ em atuação na região. Nesses casos, no entanto, o setor consular da Embaixada seria contatado pela agência/ong e não pelo próprio imigrante em potencial.

5. Assim sendo, sou de opinião que a questão dos refugiados deva continuar sendo objeto prioritário de nossa atenção, mas vejo a concessão do "status" de refugiado a pessoas que não se enquadram na referida condição como um desserviço à causa, por provocar a falsa ideia de que o País esteja contribuindo de maneira significativa para amenizar o problema. Paralelamente, o não cumprimento (de forma rigorosa) dos critérios já existentes poderá engendrar (se é que já não o fez) a formação de grupos ou quadrilhas para a venda de "relações de parentesco com refugiados", como forma de facilitar a imigração de pessoas sem os requisitos necessários.

6. Nesse sentido, reitero que seja enfatizada junto ao CONARE a necessidade de que as concessões do "status" de refugiado e, posteriormente, as solicitações de visto para reunião familiar sejam feitas somente após rigorosa investigação dos fatos relatados, com a participação ativa da Embaixada na análise prévia dos casos.

Para contrapor esse telegrama, alguns breves dados sobre a situação na República Democrática do Congo precisam ser apresentados. A Freedom House (2019) classifica a RDC como um país não livre com um total de 15 de 100 pontos possíveis e com uma imprensa não livre¹¹⁴. A organização reconhece que o sistema político do país está paralisado pelo constante atraso das eleições, que seus cidadãos não gozam de direitos civis básicos e que a corrupção é um problema no país. Além disso, reconhece que tanto os grupos armados rebeldes quanto as forças do governo estão envolvidos em violência e abusos de direitos humanos. No quesito direitos políticos, o país recebeu 3 dos 40 pontos possíveis e no quesito liberdades civis recebeu 12 de 60 pontos possíveis (FREEDOM HOUSE, 2019). A situação da República Democrática do Congo deve ser considerada ao solicitar e avaliar documentos adicionais apresentados por familiares de pessoas que podem ter sido perseguidas pelo governo congolês. Ademais, esse é um país extremamente corrupto, com uma cultura burocrática diferente da brasileira.

Além da narrativa de questionar a perseguição vivida por refugiados e seus familiares, percebe-se uma constante contestação do trabalho do CONARE (como autoridade competente

¹¹² Erro ortográfico presente no telegrama original, mantido nessa tese para garantir a fidelidade da comunicação.

¹¹³ Erro ortográfico presente no telegrama original, mantido nessa tese para garantir a fidelidade da comunicação;

¹¹⁴ Disponível em: <<https://freedomhouse.org/country/congo-democratic-republic-kinshasa>>. Acesso em: 03 set. 2019.

para reconhecer refugiados no Brasil), assim como um pedido para que a embaixada participe mais ativamente dos processos de refúgio (o que vai contra a lei 9474/1997, que garante essa competência ao CONARE). Essa crítica ao trabalho do CONARE de reconhecer pessoas como refugiados está presente em outros telegramas de consulta enviados pelo Embaixador para a SERE, especialmente nos trechos a seguir

Recordo, por oportuno, que neste país existe uma verdadeira indústria de falsificação de documentos – de notas verbais a certidões de nascimento – e, pelo que o posto já pôde comprovar, há também uma rede de "venda de parentesco" relacionada a cidadãos RD congoleses refugiados no Brasil, tendo em vista a relativa facilidade em se conseguir o status de refugiado no Brasil e a possibilidade de imigrar legalmente ao País na condição de parente de refugiado (TEL Nr. 00020, 29/01/2018)

6. Por fim, à luz dos inúmeros casos de utilização de documentos falsos por parte de "refugiados" RD congoleses, e da aparente incapacidade dos analistas do CGARE de detectar inconsistências no estabelecimento do vínculo familiar (no caso em tela, um simples cruzamento de dados teria sido suficiente para questionar os vínculos declarados), sugiro seja vivamente considerada a possibilidade de que o setor consular desta Embaixada seja previamente consultado no concernente à concessão de vistos para reunião familiar. (TEL 154, 20/06/2018)

3. Como as solicitações para autorização de vistos para reunião familiar são oriundas do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e a referida instância parece não coibir os abusos praticados pelos ditos "refugiados políticos" RD congoleses, não vejo qualquer possibilidade de redução da demanda mencionada no parágrafo anterior. A respeito, cabe ressaltar que muitos dos pedidos apresentados atualmente são feitos por nacionais congoleses que entraram no Brasil em 2012 e 2013. É bem provável, portanto, que a "classe de 2014" (falsos refugiados que se aproveitaram da Copa do Mundo no Brasil para imigrar ilegalmente) venha em breve produzir demanda ainda maior dos referidos vistos para reunião familiar (TEL Nr. 00245, 28/08/2018)

A SERE responde a esses telegramas de Consulta sobre vistos de reunião familiar do Embaixador autorizando a não concessão ou denegação e confirmando que o CONARE será informado sobre as informações levantadas pelo posto para eventuais providências. Sobre o constante questionamento do embaixador sobre o trabalho do CONARE, a SERE responde nos despachos telegráficos Nr. 00198, de 31/08/2018, e Nr. 00199, de 31/08/2018:

Com relação à situação do solicitante, muito agradeço as informações transmitidas pelo parágrafo 6 do telegrama de referência, que foram encaminhadas ao CONARE. Esclareço, entretanto, que o Sr. [nome do refugiado] foi reconhecido como refugiado pelo CONARE após avaliação de parecer elaborado por oficial de elegibilidade, a partir de informações obtidas por meio de entrevista com o solicitante, as quais são protegidas pelo princípio de confidencialidade.

Adicionando a seguinte informação nos despachos telegráficos Nr. 00205, de 03/09/2018, e Nr. 213 de, 11/09/2018: “Caso seja do entendimento da Coordenação-Geral do CONARE que as informações do expediente de referência constituem elementos que possam eventualmente levar à perda da condição de refugiada da Sra. [nome da refugiada] nos termos do artigo 39 da lei 9474/97, será instaurado procedimento administrativo pertinente”. Entrevistas com

representantes do MRE mostram que o Embaixador não teria a competência de perguntar sobre o processo de elegibilidade:

Aí ele diz que não quer conceder porque estão dizendo que o cara não é refugiado. Bom, esse pode ser um fato novo que possa vir a ensejar uma perda, caso existam elementos para tanto. Mas não caberia nesse momento de entrevista de visto de reunião familiar, a reavaliação da elegibilidade da condição de refugiado do sujeito. Então, essa confusão ela pode ser simplesmente ajustada. Então, a gente encaminha um DET dizendo que isso já foi objeto de avaliação pelo CONARE. Tendo fatos novos que possam ensejar a perda, isso será parte de um processo administrativo do CONARE com possibilidade de defesa. E isso não tem a ver com o procedimento de reunião familiar em si. Mas isso já aconteceu. A gente vai lá e esclarece. Dessa forma, vão fazendo os ajustes.

Lipsky (2019) mostra que burocracias de nível de rua tenderiam a racionar seus recursos, dificultando o acesso a serviços e processos quando essas se sentem pressionadas. Ao entender a Embaixada de Kinshasa como uma burocracia de nível de rua que implementa a política brasileira de reunião familiar por meio da concessão de vistos aos familiares de refugiados no Brasil, talvez seja possível entender que esse posto também esteja sobrecarregado por solicitações de visto de reunião familiar, ainda que, como reforçado por entrevistas com o MRE, essa demanda seja muito menor do que demandas em outros postos, como o de Porto Príncipe, onde são solicitados cerca de 2 mil vistos de vários tipos todos os meses. Isso é observado no telegrama Nr. 00245, de 28/08/2018, com prioridade Urgente:

Informo e rogo providências. Como é do conhecimento de Vossa Excelência, o Posto conta apenas com dois diplomatas. Se, no número de diplomatas, não difere dos demais postos na região e mesmo no continente, a ausência total de outros funcionários do Quadro de Serviço Exterior o coloca em situação díspar em relação às embaixadas nos países vizinhos.

2.Essa situação de desequilíbrio entre as tarefas naturais do Posto e os recursos humanos disponíveis agravou-se consideravelmente neste ano, em função de elevadíssima demanda na área consular decorrente de volume exacerbado de solicitações e autorizações de visto para refugiados e seus familiares. À guisa de exemplo, informo que até o momento o Posto recebeu autorizações de visto para reunião familiar para 288 (duzentos e oitenta e oito) nacionais RD congolezes, o que implica cerca de 200 entrevistas e inúmeras diligências aos cartórios de registro civil na grande Kinshasa, uma vez que os casos de documentos falsos são frequentes. [...]

4.À luz do exposto, muito agradeceria fosse considerada a possibilidade de se aumentar a lotação do Posto na classe de diplomatas, uma vez que as vagas disponíveis para Oficiais e Assistentes de Chancelaria seguem abertas, sem candidatos. Agradeceria, igualmente, fossem envidados esforços no sentido de que fossem oferecidas mais missões de caráter transitório, a fim de que as demandas do Posto possam ser momentaneamente atenuadas.

De fato, o número de diplomatas na Embaixada de Kinshasa é baixo se compararmos com outros postos consulares que também recebem solicitações de reunião familiar para familiares de refugiados como podemos ver no Quadro 7.

Quadro 7 – Número de Diplomatas por Posto Consular Brasileiro em 2016

<i>Nome do Posto</i>	<i>País</i>	<i>Quantidade de Funcionários</i>
Consulado-Geral em Istambul	Turquia	6
Consulado-Geral em Lagos	Nigéria	4
Embaixada em Abidjan	Costa do Marfim	5
Embaixada em Amã	Jordânia	8
Embaixada em Bagdá	Iraque	4
Embaixada em Beirute	Líbano	9
Embaixada em Brazzaville	República do Congo	4
Embaixada em Dacar	Senegal	6
Embaixada em Damasco	Síria	4
Embaixada em Iaundé	Camarões	3
Embaixada em Islamabad	Paquistão	3
Embaixada em Kinshasa	RDC	3

Fonte: Elaboração própria com informações do MRE (2016). Esse número se refere apenas aos diplomatas de carreira em cada posto consular, não considerando outros funcionários locais ou da chancelaria.

Assim seria razoável pensar que as dificuldades propostas pelo Embaixador seriam decorrentes, tanto de uma percepção inicial de que os congoleses não seriam “refugiados de verdade” e de uma busca por proteger os interesses nacionais, quanto de uma tentativa de lidar com o aumento da demanda por vistos de reunião familiar e mais trabalho no posto.

Apesar disso, a informação de que a Embaixada de Kinshasa não estava concedendo vistos de reunião familiar não se sustenta empiricamente. Há telegramas de 2017 e 2018, que confirmam a concessão de vistos para mãe, filha, esposa e irmão de refugiados congoleses. No ano de 2018 (até 19/09/2018), foram levantados cinco documentos que confirmam a concessão de visto de reunião familiar (telegramas 32, 33, 34, 35 e 36); seis documentos assinados pelo Embaixador, confirmando que ele denegou o visto (telegramas 107, 193, 194, 197, 198, 203), três telegramas confirmando a não concessão do visto (telegramas 177, 192 e 204) e 17 telegramas de consulta (com pedido de não concessão de visto) (telegramas 79, 84, 97, 98, 99, 102, 154, 155, 158, 165, 166, 168, 169, 174, 175, 176 e 178). No mesmo ano, a embaixada recebeu 13 comunicações do MRE autorizando a não concessão de visto (Despachos Telegráficos 160, 161, 170, 174, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 213 e 214).

No ano de 2017, foram encontrados um despacho telegráfico autorizando a não concessão de visto (DET 97/2017) e um solicitando a denegação de visto (DET 156/2017). Por outro lado, foram encontrados 72 telegramas da Embaixada de Kinshasa confirmando que vistos de reunião familiar foram emitidos e oito telegramas (telegramas 58, 66, 176, 183, 232, 233, 234 e 353) de consultas ou comentários sobre a não concessão de vistos em 2017. Os termos presentes nos telegramas da SERE que autorizam a não concessão ou denegação do visto de reunião familiar

são “apresentou informações inconsistentes e discrepantes e que podem evidenciar fraude documental (DET 198 31/08/2018; DET 201/2018)” / “que evidenciam fraude documental” (DET 200/2018; DET 203/2018; DET 204/2018)/ “que indicam provável fraude documental” (DET 214/2018); indícios de má fé e fraude, “não apresentou informações suficientes para comprovar dependência financeira” (DET 202/2018).

Alguns telegramas assinados pelo Embaixador do Brasil em Kinshasa são mais curtos, mencionando apenas a normativa em que foi baseada a denegação ou suspeita de fraude. Já outros trazem uma descrição sobre a entrevista e os elementos com base em que é solicitada a não concessão do visto. Esses telegramas que apresentam informações mais completas dizem, por exemplo, o que ocorreu durante a entrevista ou qual foi o procedimento utilizado para confirmar se os documentos apresentados eram falsos (por exemplo, entrar em contato com um advogado que verificou o documento ou com o órgão que o emitiu). Nesses últimos casos, o risco de discricionariedade do agente consular aparenta ser menor, visto que há maiores informações sobre o que motivou objetivamente a negação. Nos casos em que há apenas menção ao MCSJ, há maior espaço para que prevalecesse a discricionariedade do agente consular.

O Embaixador justifica a denegação em 13 telegramas¹¹⁵ e a SERE autoriza a denegação em sete despachos telegráficos¹¹⁶ com base no ponto "V" do MSCJ 12.1.87. Contudo, a versão de 2018 e a de 2010, com atualizações até 2017, não apresentam esse ponto. O ponto V. do artigo 12.1.79 diz que poderá ocorrer denegação de visto ao estrangeiro “V - que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.”

A outra justificativa para não conceder os vistos, presente em cinco documentos¹¹⁷, seria o ponto "III" do 12.4.10 do MSCJ¹¹⁸. Cumpre destacar que o MSCJ de 2018 não possui um ponto 12.4.10 III. O ponto III do 12.1.76 afirma que “A Autoridade Consular poderá negar concessão de visto ao estrangeiro "III - menor de dezoito anos desacompanhado ou sem autorização de viagem por escrito dos responsáveis legais ou de autoridade competente”. Porém, os vistos denegados não envolviam casos de menores. O artigo 12.3.41, no ponto sobre

¹¹⁵ São eles TEL79/2018, TEL 154/2018, TEL 155/2018, TEL 166/2018, TEL169/2018, TEL 174/2018, TEL 197/2018, TEL 198/2018, TEL 199/2018, TEL 201/2018, TEL 203/2018, TEL 228/2013, TEL 253/2018

¹¹⁶ DET 154/2018, DET 155/2018, DET 167/2018, DET 172/2018, DET, 176/2018, DET 177/2018, DET 178/2018

¹¹⁷ DET 155/2018, TEL 155/2018, TEL 166/2018, TEL 169/2018, TEL 203/2018

¹¹⁸ A nova versão da MCSJ de 2018 afirma que “**12.4.109** O VITEM XI poderá ser concedido em casos em que o chamante for refugiado reconhecido pelo governo brasileiro nos termos do art. 1º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.” E “**12.3.40** A Autoridade Consular poderá conceder VIVIS por reunião familiar ao estrangeiro cônjuge de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência, cujo casamento tenha sido realizado por procuração”.

“Reunião Familiar com base em casamento por procuração”, versa que “O visto poderá ser não concedido quando houver fundada suspeita de que o vínculo matrimonial foi estabelecido unicamente para fins migratórios, havendo conluio entre o solicitante e o chamante para ocultação de tentativa de imigração irregular”.

Causa certo espanto o fato de vistos serem denegados com base em artigos que não necessariamente correspondem ao tema no MSCJ. Principalmente porque o Embaixador do Congo utiliza a legislação brasileira para solicitar a denegação de vistos, como pode ser visto no telegrama 166, de 04/07/2018

10.À luz do exposto, e considerando os antecedentes do refugiado [nome do refugiado] (que poderia ser acusado de incorrer em crime de falsa identidade - artigo 307¹¹⁹ do Código Penal Brasileiro – ao obter visto de turista em 2014 mediante declarações falsas, uma vez que sua intenção era de imigrar, e possivelmente em crime de falsidade ideológica, ao se declarar “refugiado” na chegada ao Brasil – artigo 299¹²⁰ do CPB), muito agradecerá autorizar-me a denegar, com base no item “V” do MSCJ 12.1.87 e “III” do MSCJ 12.4.10, a solicitação de visto para fins de reunião familiar em tela.

Há, de fato, situações suspeitas narradas nos telegramas da embaixada, como a esposa que precisou conferir o nome do marido em seu celular, uma filha que fez meia entrevista em francês e, após ser perguntada sobre a vida da mãe, não ter mais conseguido entender o idioma francês e ter sido necessário auxílio de funcionária local para traduzir a língua local (TEL 242/2018), solicitantes que tiveram apenas documentos anteriores a 2016 roubados antes de terem que se apresentar na embaixada (TEL 206/2018), solicitantes que perderam seus documentos (TEL 169/2018). No dia 11/06/2018, a Embaixada de Kinshasa enviou o telegrama Nr. 00146, em que narra que recebeu informações de uma companhia aérea sobre um congolês que tentou embarcar com visto falso de reunião familiar (VITUR no lugar de VIVIS), sem data de validade e com cópia de RNE de um refugiado no Brasil. A embaixada reconhece que “trata-se de etiqueta M1 verdadeira, obtida por meio de algum serviço de legalização consular, posteriormente “lavada” quimicamente e reimpressa na forma de visto”.

Contudo, em nenhum momento, verificam-se, em quaisquer dessas situações, condições que justificariam a perda ou revogação da condição de refugiado do solicitante no Brasil, o que é solicitado pelo Embaixador em todos os telegramas de consulta sobre denegação de 2018. Além disso, em nenhum momento fica claro se as autoridades brasileiras consideraram a

¹¹⁹ O artigo 307 do Código Penal Brasileiro versa sobre falsa identidade: “Art. 307 - Atribuir-se ou atribuir a terceiro falsa identidade para obter vantagem, em proveito próprio ou alheio, ou para causar dano a outrem”.

¹²⁰ O artigo 299 do Código Penal Brasileiro versa sobre falsidade ideológica “ Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:”

presunção de inocência (princípio fundamental do direito penal brasileiro) ou deram o direito de resposta para o refugiado no Brasil poder explicar a situação ou apresentar informações adicionais nos casos relatados. É possível que erros e mal-entendidos tenham acontecido considerando a situação de trauma envolvida em contextos de conflitos, perseguições e violações de direitos humanos. Como mostrado no Capítulo 4, é possível que familiares não saibam a história que motivou a solicitação de refúgio e que relações familiares sejam amplas, com tios sendo considerados pais e famílias em que os pais possuem filhos com outras pessoas.

Se por um lado é possível que refugiados estejam envolvidos em fraudes, como tentativas para obter vistos¹²¹, por outro também é possível que a embaixada esteja envolvida em práticas ilícitas. O telegrama da Embaixada de Kinshasa Nr. 00010, de 12/01/2017, narra uma situação de falsificação de visto de reunião familiar em que é lembrado o seguinte caso “A respeito da possibilidade de subtração de etiquetas e plásticos aludida, permito-me recordar os casos das funcionárias [nome das funcionárias], ambas demitidas de seus cargos no Setor Consular sob acusação de conduta criminoso na expedição de vistos (faço referência aos telegramas 60/2015 e 66/2014, respectivamente).” Há vários casos de corrupção e denúncias de venda de visto na mídia, tanto no Brasil (como na Embaixada de Porto Príncipe¹²², em 2013 e 2014, e no

¹²¹ Um refugiado congolês reconheceu durante a entrevista “Houve alguns casos de pessoas que não trouxeram realmente familiar deles, dessas pessoas. Lembra que você me perguntou o que representa família para você. Eu falei: não só pai e mãe. Os amigos podem ser familiares também, depende da história. Porque eu posso morar com um irmão, com um amigo meu e a gente virar família. Mesmo não sendo do mesmo sangue. Então família para nós africanos é assim. Então se algumas pessoas tentaram fazer a reunião familiar para os amigos que moravam junto e tal, isso não significa que todo mundo está nesse processo aí. E todo mundo pode pagar por isso.”

¹²² Ver STOCHERO, Tahiane. Sonho brasileiro aquece comércio de documentos e vistos falsos no Haiti. **G1**, 18/10/2013 06h59 - Atualizado em 18/10/2013 13h50. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/10/sonho-brasileiro-aquece-comercio-de-documentos-e-vistos-falsos-no-haiti.html>>. Acesso em: 16 ago. 2019; DAL PIVA, Juliana. Funcionários da embaixada do Brasil no Haiti estariam cobrando propina por visto. **O Globo**. 24/10/2012 - 21:01 / Atualizado em 24/10/2012 - 21:02. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/funcionarios-da-embaixada-do-brasil-no-haiti-estariam-cobrando-propina-por-visto-6518154>>. Acesso em: 16 ago. 2019; MRE. Nota 271. Nota de Esclarecimento. Criado: 07 de Julho de 2015 - 12h37. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10438-nota-de-esclarecimento-haiti>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

Consulado-Geral em Lagos, em 2015, e outros postos consulares nacionais¹²³), como em outros países (Alemanha¹²⁴, Suíça¹²⁵, Estados Unidos da América¹²⁶ e outros países europeus¹²⁷).

Esses casos são decorrentes do enorme poder que diplomatas gozam para a concessão de vistos em contextos cada vez mais restritivos à imigração, da dificuldade de investigar esse tipo de situação em que muitas vezes é a palavra do solicitante de visto contra a do funcionário público e do fato de os postos consulares estarem longe das sedes e dos mecanismos de controle. Assim, a possibilidade de corrupção na Embaixada do Brasil em Kinshasa, como narrada por diversos refugiados durante as minhas entrevistas, não pode ser descartada tão facilmente. Nos documentos levantados, foi encontrado o telegrama Nr. 00181 da Embaixada de Kinshasa, de 18/07/2018, em que um refugiado apresenta essa queixa de corrupção diretamente ao Embaixador por e-mail.

Em 16 de julho do corrente, tomei conhecimento de comunicação eletrônica dirigida a esta Embaixada, enviada pelo senhor [nome da pessoa] em 14/07/2018 (sábado), na qual foram aventadas sérias acusações contra funcionária específica do setor consular e contra os serviços prestados pelo setor em relação às solicitações de visto para reunião familiar de refugiados RD congolese no Brasil.

2. Na comunicação em tela, que reproduzo abaixo, o senhor [nome da pessoa], primeiramente, acusa a Embaixada e/ou seus agentes de violação dos direitos humanos pelo fato de (algumas) solicitações de visto para reunião familiar não terem recebido aval da Embaixada.

3. Em seguida, o senhor acusa a funcionária ([nome da funcionária]) de maltratar membros de famílias (de refugiados?), recusando-se a receber aqueles que se apresentam para submeter os dossiês (de solicitação de visto para reunião familiar).

4. O autor das denúncias então acusa a dita funcionária de bloquear o processamento de vistos (em geral), a fim de que os solicitantes sejam levados a pagar (via agência de viagens) pela obtenção dos vistos.

5. No último parágrafo de sua comunicação, o senhor retoma o tema das solicitações de visto para reunião familiar, alegando estar ciente de que tais pedidos tenham sido rejeitados pela Embaixada por motivos "que ninguém conhece". O senhor conclui sua comunicação avisando que autoridades brasileiras, o defensor público, ONG (? - sem especificar qual), a Ouvidoria Consular do MRE e o Ministério da Justiça tinham sido

¹²³ Ver MODZELESKI, Alessandra. Itamaraty apura venda de vistos brasileiros no Consulado-Geral da Nigéria. **Diário de Pernambuco**. 13/06/2017 09:53. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/brasil/2017/06/itamaraty-apura-venda-de-vistos-brasileiros-no-consulado-geral-da-nige.html>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

¹²⁴ Ver REHLE, Michaela. Germany's 'Achilles heel': Middle East consulates sell forged visas to migrants – media. **Reuters**. Published time: 27 Nov, 2018 07:42. Edited time: 28 Nov, 2018 13:56. Disponível em: <<https://www.rt.com/news/444947-germany-consulate-sell-visas-refugees/>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

¹²⁵ SWISSINFO. Corruption threatens Swiss representations. **Swissinfo.ch**. December 10, 2006 2:46 PM DEC 10, 2006 - 14:46. Disponível em: <<https://www.swissinfo.ch/eng/corruption-threatens-swiss-representations/5618750>>. Acesso em: 16. Ago. 2019.

¹²⁶ Ver DEPARTMENT OF JUSTICE. Former U.S. Consulate Official Sentenced to 64 Months in Prison for Receiving Over \$3 Million in Bribes in Exchange for Visas, Friday, August 14, 2015. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opa/pr/former-us-consulate-official-sentenced-64-months-prison-receiving-over-3-million-bribes>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

¹²⁷ Ver SCHENGEN VISA INFO. Schengen visa process "corruption" in Tunisia, Algeria and Morocco. **Schengen visa info**. 18/10/2017. Disponível em: <<https://www.schengenvisainfo.com/news/schengen-visa-process-corruption-tunisia-algeria-morocco/>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

comunicados do relatado, e que o próximo passo seria apresentar a denúncia à Polícia Federal.

6. Em 17/07/2018, enviei comunicação eletrônica ao senhor [nome da pessoa] convidando-o para reunião na Embaixada em 18/07/2018 (ou em data de conveniência mútua) para tratar das graves denúncias aventadas. Na minha mensagem, instei-o a trazer para o encontro as provas que afirmara ter em mãos e que corroborariam suas acusações.

7. Em relação aos processos de concessão de visto para reunião familiar, informo que, desde minha chegada ao Posto em 31/01/2018, tenho me encarregado pessoalmente de analisar todos os pedidos apresentados, conduzindo todas as entrevistas realizadas com os familiares dos refugiados. Tendo o Posto recebido da SERE cerca de 130 comunicações autorizando a concessão de visto para reunião familiar até agora (média de 22 por mês), foram processadas 22, das quais 5 concessões de visto (autorizadas sem minha ciência, na primeira semana da minha chegada) e 17 consultas à SERE por irregularidades.

8. Em que pese a discrepância entre o número de autorizações e o de processados, não há acúmulo de dossiês no setor consular devido ao fato de os familiares de refugiados levarem meses para se apresentar à área consular com a mínima documentação necessária. A praxe das funcionárias do setor tem sido a de marcar as entrevistas para a semana seguinte à apresentação dos documentos.

9. À luz do exposto, e considerando que todas as autorizações para denegação ou não-concessão de visto para reunião familiar partem exclusivamente da SERE, evidencia-se a ausência de qualquer fundamento nas alegações feitas pelo senhor [nome da pessoa] contra a Embaixada e/ou funcionários do Posto no tema. Quanto ao esclarecimento da razão pela qual o visto tenha sido negado ou não concedido, acredito seja competência do CONARE dar ou não as explicações ao solicitante (refugiado) no Brasil.

10. No concernente às acusações contidas no parágrafo terceiro desta comunicação, esclareço que a norma vigente no setor consular é a de não aceitar dossiês incompletos, o que causa a "rejeição" dos dossiês em muitos casos. Tal prática é corrente em todas as repartições consulares brasileiras.

11. Em relação às acusações contidas no parágrafo quarto, reitero que sou o único responsável, desde minha chegada, por todos os vistos concedidos pelo Posto, exceto no caso dos cinco vistos para reunião familiar mencionados no parágrafo sétimo desta comunicação. De qualquer forma, aguardo resposta do senhor para que a reunião seja realizada e o assunto devidamente esclarecido.

Acompanha o telegrama a íntegra do e-mail da pessoa. Alguns pontos desse telegrama chamam atenção. Primeiro, o fato de o autor do e-mail não ter sido um dos meus entrevistados e, mesmo assim, mais de um refugiado entrevistado ter apresentado o mesmo nome da funcionária mencionada no e-mail, ter relatado que essa mesma pessoa trata mal os familiares dos refugiados, pede dinheiro¹²⁸ e ainda que ela exige mais documentos como forma de dificultar o processo de visto. O segundo ponto é a menção de dossiês incompletos que são rejeitados. Isso não seria esperado no caso da reunião familiar de refugiados em que os refugiados iniciam o processo no Brasil junto ao CONARE, apresentando os documentos necessários. Assim, não fica claro porque pedidos já encaminhados via SERE seriam

¹²⁸ Um entrevistado congolês relatou “Não, é um brasileiro mesmo que trabalha lá na embaixada mesmo. Você sabe brasileiro que trabalha lá na Embaixada do Congo ganha bem porque quer dinheiro. Ela foi lá na casa da minha irmã, foi lá na casa dela. Irmã pediu para baixar preço, disse que ia fazer tudo documento de novo. Ela disse que mandou o documento e que você não conseguiu o visto e disse que vai ter que fazer tudo de novo. Ela pediu esse dinheiro”.

considerados incompletos e quais outros documentos deveriam ser apresentados, ou seja, as exigências documentais da embaixada podem estar dificultando o processo de reunião familiar. O terceiro ponto é que a suspeita de um esquema de corrupção na Embaixada de Kinshasa é levantada. Não encontrei a resposta da SERE a esse telegrama nos documentos analisados. Esse relato também aparece na fala de refugiados entrevistados para explicar o porquê de o processo de reunião familiar ter ficado mais complicado:

Ela começou a fazer isso há muito tempo. Muita gente que está aqui em São Paulo e no Brasil ela que ajudou para conseguir o visto. Você chega, dá mil dólares para ela. Ela sai o visto para você. Aí você viaja. Aí quando chegou muita pessoa aqui, refugiado do Congo, a pessoa que ela ajudou para pegar o visto, para fugir. Ela ajudou, começou bom. [...], ela conseguiu sair o visto para mim fugir. Eu cheguei aqui e pedi o refúgio, consegui o documento, agora eu vou fazer para a minha família. Ela não sabia. Ela vai começar a faltar os clientes. Porque muita gente chegou aqui e vai começar a pedir reunião familiar. Aí ela não tem mais cliente, então todo mundo que foi lá começou a pedir reunião familiar, reunião familiar, e ela não pegou mais dinheiro (refugiado congolês)

A maioria dos agentes consulares no Congo estão envolvidos no sistema de vender o visto mesmo. Esse sistema de vender visto sempre existia. Se você pegar a maioria das pessoas que chegaram aqui no Brasil, a maioria deles passou nesse esquema. Antes isso não acontecia na reunião familiar, porque antes o governo brasileiro estava dando visto de turista. Agora, como o governo cortou o visto de turismo para o Congo. A partir dessa data, as coisas mudaram porque não tem mais como vender o visto que estava vendendo com mais facilidade. Agora todo mundo está de olho no único caminho que ficou que é solicitar o visto da reunião familiar. (refugiado congolês).

Finalmente, é possível ver uma narrativa por parte do MRE (tanto nas entrevistas quanto nos documentos) de que as medidas adotadas para dificultar o processo de reunião familiar, assim como a mudança do procedimento (RN 27/2018), seriam respostas às próprias ações dos refugiados de apresentarem documentos fraudados. Isso pode ser visto no despacho telegráfico Nr. 00154, de 22/06/2018, enviado pela SERE para a Embaixada de Kinshasa com prioridade urgente:

2. As informações sobre a provável tentativa de fraude contra a administração pública brasileira, não consumada graças à atuação atenta desse posto, serão encaminhadas ao Departamento de Polícia Federal, para as medidas criminais cabíveis, bem como ao CONARE, a fim de que se dê início a procedimento visando à perda da condição de refugiado dos nacionais congolese [nome dos refugiados].
3. As tentativas de fraude em solicitação de reunião familiar praticadas por refugiados oriundos da República Democrática do Congo têm sido frequentemente sinalizadas pelos representantes do Itamaraty junto ao CONARE. Motivaram projeto de resolução normativa daquele órgão com vistas a alterar o procedimento para a solicitação de reunião familiar de refugiados, ora em análise pelo Comitê. As ponderações de Vossa Excelência, sobre a consulta prévia ao setor consular, deverão ser refletidas na nova normativa.
4. A próxima reunião plenária do Comitê ocorrerá no dia 29/6, quando se espera seja aprovado o novo procedimento para reunião familiar. O posto será informado das referidas alterações procedimentais assim que aprovadas pelo CONARE.

Assim, a Resolução Normativa 27/2018, que substitui a Resolução Normativa 16/2013, dando maior discricionariedade para os postos consulares onde os familiares dos refugiados passarão a solicitar o visto de reunião familiar (como discutido no Capítulo 2), pode ser entendida nesse contexto de discussão apresentado pela Embaixada de Kinshasa sobre documentos fraudados em casos de reunião familiar e “refugiados falsos”. Corrobora para isso o fato de o CONARE ser permanentemente informado sobre as queixas na embaixada e os casos de não concessão de visto. O CONARE, ainda que não entre em contato diretamente com os postos consulares, é permanentemente informado sobre o que se passa dentro do escopo da Resolução Normativa 16/2013. É possível observar que o CONARE recebe informação sobre denegação e não concessão de vistos de reunião familiar nos postos e seus motivos.

A SERE, ao responder a um pedido de consulta sobre visto de reunião familiar, afirma que "O CONARE será comunicado das informações levantadas pelo posto para eventuais providências" e, de fato, informa ao CONARE. Foram encontrados documentos enviados pela SERE (DNU) para o CONARE (que foram retransmitidos de telegramas enviados pela embaixada para a SERE), que trazem informações sobre vistos denegados e suspeitas de fraude. Até maio de 2017, os documentos diziam que os vistos tinham sido concedidos, porém apresentavam ressalvas que foram apontadas pelo Embaixador no Brasil na RDC. É possível ver isso no documento Nr. 00696, enviado pela DNU ao CONARE em 27/03/2017 (“o primeiro interessado declarou que ele e os outros interessados são primos do chamante e entre si; outras incongruências genealógicas puderam ser constatadas); no documento Nr. 00697, de 27/03/2017 (“forneceram informações díspares sobre suas histórias familiares, denotando não terem convivência familiar mínima nem conhecimento íntimo sobre o chamante.”); no documento Nr. 01063, de 10/05/2017 (“a Senhora [nome] (esposa) não soube dar informações sobre o processo de adoção do filho”, no documento Nr. 01064, de 10/05/2017 (“Registro que a interessada não soube informar o nome do marido que a chamava para ir ao Brasil”); o documento Nr. 01067, de 10/05/2017 (“durante o processo de entrevista individual com cada um dos interessados, feita pelo Vice-Cônsul [...], foram constatadas várias inconsistências no que diz respeito à relação de parentesco com o chamante”; “chama atenção a ausência de traços biológicos comuns entre os cinco interessados, a despeito do fato que, segundo os documentos de identificação, todos são filhos do mesmo pai e da mesma mãe.”[...] “nenhum deles soube explicar de maneira objetiva e clara os problemas que levaram o chamante a fugir da RDC para refugiar-se no Brasil”). O CONARE recebeu o despacho telegráfico Nr. 01683/2017, que retransmite informações do telegrama

Após recebimento das solicitações mais recentes de visto para reunião familiar, a Embaixada do Brasil em Kinshasa enviou comunicação, em 18/7, informando haver evidências de que têm sido fraudadas as condições necessárias para a obtenção de vistos, seja para o Brasil, seja para outros destinos. Tais serviços seriam anunciados inclusive pela internet.

2. Acrescentou que a experiência no Setor Consular da Embaixada tem revelado que número crescente de chamantes tem prestado informações falsas em relação ao parentesco dos supostos familiares em favor de quem solicitam visto para reunião familiar. Houve situação, por exemplo, de suposta esposa de refugiado precisando recorrer a uma mensagem de texto em seu telefone celular para dizer o nome do marido.

3. Ademais, no caso de grupos da mesma família, a entrevista individual tem explicitado discrepâncias de informação. Muitos parentes informam, por exemplo, grau de parentesco diferente daquele discriminado no pedido enviado à Embaixada. Boa parte desconhece os fundados temores de perseguição na RDC que levaram o familiar a fugir para o Brasil, bem como a cidade na qual este está instalado.

4. A Embaixada do Brasil em Kinshasa teria a impressão de que há solicitantes de refúgio e de visto para reunião familiar que constituiriam, em realidade, migrantes econômicos. E, nesse contexto, encaminhou as informações acima para contribuir nos esforços que visam a impedir que o direito de reunião familiar não seja objeto de abuso por meio de "comércio ilegal" e fraudes.

Além disso, foram encontrados despachos telegráficos enviados da SERE para o CONARE que narram os motivos pelos quais os vistos de reunião familiar não foram concedidos. Nesse sentido, é interessante o relato de falta de informações dos refugiados entrevistados porque os documentos mostram claramente que os vistos não concedidos foram motivados por narrativas da embaixada, porém esses só foram de fato não concedidos quando devidamente autorizados pela SERE. Além disso, as informações foram repassadas para o CONARE. Dessa forma, a embaixada, o MRE e o CONARE poderiam fornecer informações ao refugiado sobre a negativa do processo sem ter necessidade de dizer simplesmente que “o Brasil negou o visto”, como relatado pelos meus entrevistados.

Se, por um lado, o que motivou a consolidação do processo de concessão de vistos de reunião familiar pelo MRE foi uma norma (a RN 16/2013), por outro lado foi um processo interno não público que abriu precedente para aumento da discricionariedade dos serviços consulares. Da mesma forma que isso pode ter evitado casos de fraude, isso também pode ter separado famílias de refugiados com prejuízos econômicos, emocionais e sociais para essas pessoas e dificultando a integração local de refugiados que já se encontram em território nacional.

5.3.1 Dois exemplos de como vistos de reunião familiar foram processados na Embaixada de Kinshasa em 2018.

Essa seção apresenta dois relatos construídos¹²⁹ a partir dos documentos envolvendo casos de vistos de reunião familiar na Embaixada de Kinshasa: o primeiro que levou à não concessão de um visto e o segundo levou a um pedido de denegação por parte do Embaixador. Enquanto o primeiro caso é interessante porque foi possível encontrar todos os documentos, desde os enviados pelo CONARE até o diálogo entre a SERE e a Embaixada de Kinshasa, o segundo é interessante porque o refugiado que solicitou a reunião familiar foi um dos entrevistados no Capítulo 4.

No dia 27/04/2018, a DNU enviou mensagem para o CONARE afirmando que a solicitação para a emissão do visto em favor do irmão do refugiado tinha sido encaminhada para a Embaixada de Kinshasa e solicitando que o interessado preenchesse o formulário online de solicitação de visto, anexasse uma foto e efetuasse o pagamento da taxa de visto. No mesmo dia, a SERE encaminhou uma mensagem para a Embaixada de Kinshasa (conforme modelo do Despacho Telegráfico 4) autorizando a concessão do visto para o irmão do refugiado (e autorizando realizar o exame confirmatório de relação de parentesco) e enviando os seguintes documentos por correio eletrônico: ofício do CONARE, certidão de nascimento do irmão do refugiado, cópia do passaporte do irmão do refugiado, cópia da cédula de identidade de estrangeiro do refugiado e comprovantes de transações bancárias entre o refugiado e o seu irmão.

No dia 08/08/2018, o Embaixador encaminhou um telegrama para a SERE narrando que entrevistou o "alegado irmão" em 24/07/2018. O telegrama narra que o irmão apresentou documentos em que os nomes dos seus pais eram os mesmos que o nome do refugiado. Contudo, o Embaixador chama atenção para o fato de que o refugiado, quando solicitou visto para ir para o Brasil em 2014, escreveu outros nomes de pais no formulário de solicitação de visto. O irmão ainda narra que cursava direito, mas teve que parar por questão financeiras e que ele possui um total de nove irmãos. Também foi perguntado sobre a situação do refugiado antes de sair do Brasil. O telegrama afirma "Não soube informar sobre possível envolvimento político do solicitante, alegando estar na faculdade nessa época e, portanto, distante da família". Sobre a questão de dependência econômica, o Embaixador escreve

Em relação à alegada dependência econômica entre o beneficiário e o solicitante, foram apresentados quatro (4) cópias de comprovantes de remessa de recursos para [nome do irmão], todos de 2017, que totalizam US\$ 1.043,56 (hum mil e quarenta e

¹²⁹ Para manter a confidencialidade, não menciono o número dos despachos telegráficos e telegramas como forma adicional de proteger os refugiados das situações narradas aqui.

três dólares norte-americanos, e cinquenta e seis centavos). De acordo com as informações contidas no formulário de solicitação de reunião familiar do CONARE preenchido por ou em nome do solicitante, depreende-se que o refugiado era o responsável pelos custos dos estudos do irmão. Uma análise mais detalhada do dossiê, contudo, mostra que o beneficiário já se encontrava na universidade há um ano quando o solicitante imigrou ilegalmente para o Brasil, e que quando as remessas de dinheiro tiveram início, de acordo com os comprovantes apresentados, o beneficiário já havia interrompido os estudos.

Ao final, o Embaixador chega à seguinte conclusão

6. Ainda com referência à relação de dependência econômica, a existência de tantos outros irmãos mais velhos do que o beneficiário, alguns dos quais profissionalmente qualificados, constitui fator de dissolução do argumento apresentado pelo solicitante. Outrossim, o argumento de "não encontrar trabalho" (formal) tampouco pode ser considerado como fator de dependência econômica, principalmente em países onde parcela significativa da população desenvolve atividade econômica informal, como é o caso da RDC.

7. À luz do fato de ter a alegada dependência econômica sido contestada pelas informações colhidas, de ter o solicitante feito declarações falsas às autoridades brasileiras em pelo menos duas ocasiões (na solicitação do visto e na justificativa do motivo para refúgio), muito agradeceria receber autorização para não conceder o visto para reunião familiar em tela.

A análise do telegrama depreende que foi possível comprovar a relação de parentesco entre o refugiado e o irmão. Apesar disso, o embaixador ainda se refere ao “alegado irmão”. O segundo ponto é que o Embaixador não se mostra convencido de que haja uma relação de dependência econômica. Considerando que o irmão afirma não trabalhar e que o refugiado enviou mais de 1000 dólares para ele em menos de um ano, a relação de dependência econômica parece existir. De acordo com o site Wage Indicator, a República Democrática do Congo tem como salário mínimo o valor de 7075,00 francos congolezes por dia¹³⁰. Se multiplicarmos esse valor por 30 dias, temos o valor de 212.250,00 francos congolezes por mês. Isso seria algo em torno de 128 dólares por mês¹³¹. Nesse sentido, o valor enviado pelo refugiado equivale a mais de 8 salários mínimos no país. Quanto ao fato de o refugiado ser responsável por pagar a faculdade do irmão, isso poderia ser factível, dado que a mensalidade da faculdade pode ser paga por outros meios como boletos (por exemplo), sem a necessidade de o refugiado ter que enviar o valor via remessas e transferências bancárias.

No dia 31/08/2018, a SERE enviou um despacho telegráfico para a Embaixada de Kinshasa, dizendo “Uma vez que o nacional RD congolês [nome do irmão do refugiado] apresentou informações inconsistentes e discrepantes e que podem evidenciar fraude

¹³⁰ Informações disponíveis em WAGE INDICATOR. Congo, 2019. Disponível em: <<https://wageindicator.org/salary/minimum-wage/congo>>. Acesso em: 05 set. 2019.

¹³¹ Para essa conversão, utilizei o site XE. CDF to USD, 2019. Disponível em: <<https://www.xe.com/currencyconverter/convert/?Amount=50400&From=CDF&To=USD>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

documental, o visto não deverá ser concedido.” No dia 03/09/2018, a DNU encaminhou um documento para a Coordenação-Geral do CONARE em que está escrito “A Embaixada do Brasil em Kinshasa foi instruída a não conceder o referido visto, por suspeita de fraude documental e não comprovação de dependência econômica.” E traz elementos do telegrama enviado de Kinshasa para a SERE.

Esse relato deixa claro que, ainda que a não concessão do visto tenha surgido do relato da Embaixada de Kinshasa, é a SERE que autoriza a não concessão e essa avisa o CONARE. Assim, as três organizações teriam informações sobre o porquê de o visto não ter sido concedido. Além disso, esse relato mostra que, em nenhum momento, houve um contato com o refugiado para explicar a situação e solicitar informações adicionais ou para informar sobre a decisão.

O segundo caso mostra o diálogo entre o CONARE, o MRE e a Embaixada de Kinshasa que levaram à denegação do visto para a mãe de um refugiado. Esse foi um dos entrevistados no Capítulo 4, de modo que é possível contrastar a história por ele narrada e aquilo que está descrito nos documentos envolvendo o caso dele.

No dia 12/06/2018, a DNU encaminhou um despacho telegráfico para a Coordenação-Geral do CONARE em que afirmava que a solicitação para a emissão de visto em favor da mãe do refugiado tinha sido enviada para a Embaixada do Brasil em Kinshasa. Para solicitar o visto, a mãe do refugiado deveria “preencher formulário online de solicitação de visto de visita, anexar foto e efetuar o pagamento dos emolumentos consulares devidos”. No mesmo dia, a SERE encaminhou um despacho telegráfico para a Embaixada de Kinshasa, nos moldes do Despacho Telegráfico 4, em que autorizava a concessão do visto de visita e afirmava que a embaixada poderia proceder a exame confirmatório da relação de parentesco. O documento ainda afirmava que o refugiado tinha apresentado o passaporte da mãe e sua certidão de identidade (RNE) para solicitar o pedido.

No dia 17/08/2018, o Embaixador do Congo encaminhou um telegrama de Consulta para a SERE em que ele descreve que ele entrevistou a mãe do refugiado no dia 13/08/2018. O documento afirma que a mãe apresentou a certidão de nascimento dela emitida em 27/07/2018. Assim, o documento reconhece “referida relação de parentesco pôde ser corroborada por meio do formulário de solicitação de visto preenchido pelo solicitante em 2013 e pela cópia da Cédula de Identidade de Estrangeiro do mesmo, transmitida eletronicamente ao Posto.” Apesar disso, o Embaixador realizou um exame confirmatório no qual perguntou sobre a situação que motivou o filho dela (refugiado no Brasil a imigrar): “Em relação ao solicitante, a beneficiária

informou que ele era militante junto a uma organização não-governamental e teve de fugir por causa de problemas políticos. Não soube, contudo, identificar a ONG à qual o filho pertencia”.

Além disso, a mãe do refugiado afirmou que ela não tinha filhas, apenas filhos e que o pai do refugiado estava vivo. Ao ser perguntada sobre a situação de sua família, disse que eles nunca tiveram problemas com as autoridades locais “pois viviam praticamente "escondidos" em um distante bairro da periferia de Kinshasa”.

Ao final do telegrama, o Embaixador chega à seguinte conclusão:

7.As informações colhidas na entrevista com a beneficiária [nome da mãe] permitem desmentir totalmente a narrativa apresentada pelo solicitante para justificar o pedido de visto para reunião familiar. Não só o pai do solicitante continua vivo e trabalhando [...], mas também a mãe afirmou não ter sofrido qualquer assédio das autoridades e/ou de terceiros depois de 2013. [...]

8.Ademais das afirmações falsas do solicitante em relação às justificativas para o visto de reunião familiar, há fortes indícios de que as razões apresentadas para a obtenção da condição de refugiado tenham sido igualmente falsas. A participação de [refugiado] no evento JMJ-2013 (tal qual mencionado no quarto parágrafo desta comunicação) foi algo que levou meses para ser preparado, uma vez que dependia da tramitação de pedidos de hospedagem para milhares de jovens na casa de brasileiros de confissão católica residentes no Rio de Janeiro e imediações. Ao contrário do que provavelmente tenha declarado ao solicitar o pedido de refúgio, sua ida para o Brasil foi pensada e preparada com meses de antecedência.

9.Cabe ressaltar também o fato de ter a beneficiária se "esquecido" da filha: de acordo com o DT 081, de 25/06/2015, a nacional RD congolesa [nome da pessoa] é irmã de [nome do refugiado] e [nome do irmão do refugiado] que já tinha vindo por reunião familiar]. Tal "esquecimento" pode ser indicativo da possibilidade de fraude. Desconheço as justificativas apresentadas no pedido de visto para reunião familiar naquela ocasião, mas estou convencido de que os motivos alegados não devem ter sido muito diferentes dos apresentados para a solicitação em tela. A respeito, cabe ser reiterado que a beneficiária negou que o filho [nome do irmão do refugiado] que já tinha vindo por reunião familiar] tivesse tido qualquer problemas com as autoridades locais.

[...]

11.Considerando o exposto nos últimos quatro parágrafos (do sétimo ao décimo), muito agradeceria autorizar-me a denegar o visto para reunião familiar em nome da nacional RD congolesa [nome da mãe]. Agradeceria igualmente fosse considerada a possibilidade de que o nome do refugiado [nome do refugiado] fosse submetido ao CONARE, a fim de que sua condição de refugiado pudesse ser reavaliada à luz de suas declarações falsas a autoridades brasileiras em pelo menos duas oportunidades.

Esse telegrama, assim como outros que solicitam a denegação, causa surpresa porque a relação de parentesco foi confirmada. Contudo, o embaixador pergunta informações sobre o processo de elegibilidade do refugiado que são confidenciais. Ademais, ele chama atenção para o fato de que a família não estava em risco. No entanto, a legislação brasileira sobre reunião familiar para refugiados reconhece o direito à reunião familiar independentemente da situação de risco do familiar. Ou seja, não é necessário que o refugiado demonstre que seus familiares correm risco. Apesar de que seria possível depreender que existiria um risco, dado que os

familiares viviam escondidos. Assim, o Embaixador vai além do exame confirmatório da relação de parentesco e mesmo assim solicita à SERE que o visto seja denegado.

As informações podem parecer conflitantes à primeira vista. Porém, ao perguntar, durante entrevista para o refugiado em questão, quem fazia parte de sua família, ele me explicou que ele foi criado pelo tio que foi assassinado por estar envolvido com política. O refugiado considerava esse tio como um pai. Assim, quando menciona que seu pai morreu em outras ocasiões acessadas pelo Embaixador, o refugiado poderia estar se referindo ao seu pai de criação (seu tio) e não ao seu pai biológico que está vivo. Além disso, o refugiado me informou que seu pai teve filhos com outras mulheres. Então, ele possui apenas irmãos de parte de pai e mãe, e outros irmãos e irmãs apenas por parte de pai. Dessa forma, a sua mãe não teria mentido para o Embaixador sobre não ter filhas, dado que ela apenas teria filhos.

Finalmente, o fato de o refugiado ter vindo para o Brasil com um visto diferente e depois ter solicitado refúgio não pode ser usado contra ele. De acordo com a própria lei 9474/97, “Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”. E “Art. 10¹³². A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem”. O Brasil não possui um visto para congoleses solicitarem refúgio. Assim, as pessoas chegam ao território nacional da maneira que podem. Nessa lógica, é preocupante que um Embaixador solicite que o CONARE reavalie a condição do refugiado sendo que a relação de parentesco entre ele e a mãe (para quem ele solicitou reunião familiar) foi comprovada.

Três outras situações foram relatadas a respeito desse caso pelo refugiado durante a entrevista, a primeira é que a mãe se sentiu humilhada durante a entrevista, sendo que o entrevistador disse para ela que não lhe concederia o visto se ela não respondesse perguntas sobre o processo de elegibilidade de seu filho. A segunda foi que a mãe, ao chegar à embaixada, foi pedido que entregasse a certidão de nascimento dela. Segundo o refugiado, esse é um documento que é assinado pelo Ministro da Justiça e que só é conseguido depois de um processo judicial. Assumindo que a família do refugiado estava sendo perseguida pelo governo (razão pela qual ele foi reconhecido como refugiado), é extremamente perigoso colocar os familiares nessa posição de solicitar documentos diretamente para o agente perseguidor. Isso viola diretamente o artigo 43 da Lei 9474/1997, que afirma que “No exercício de seus direitos e

¹³² § 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento.

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”. Além disso, a certidão de nascimento da mãe não contribui com nenhuma informação adicional para comprovar a relação de parentesco nesse caso, dado que o refugiado não era nascido. Então, não fica clara a real necessidade desse documento que foi solicitado para realizar o exame confirmatório nesse caso.

A terceira situação diz respeito ao pagamento do visto. O refugiado relatou que, nas outras ocasiões em que ele solicitou visto de reunião familiar, os familiares recebiam o documento para pagar pelo visto e depois tinham o visto liberado. Durante a entrevista, o refugiado não sabia e nem foi informado da comunicação diplomática sobre o visto da sua mãe. Naquela ocasião, ele disse que sua mãe tinha sido chamada para pagar o visto em outubro de 2018, ou seja, dois meses depois do telegrama solicitando a denegação do visto. Nesse caso, isso criou falsas esperanças no refugiado.

5.3 A Não Concessão de vistos de reunião familiar em outros postos consulares brasileiros

Além dos casos na Embaixada de Kinshasa, foram encontrados outros três documentos que informam a não concessão de vistos de reunião familiar em outras embaixadas, sendo um deles antes da Resolução Normativa 16/2013.

Em 27/07/2010, a Embaixada de Amã denegou visto de turista para um cidadão iraquiano que queria se reunir com seu tio (refugiado reconhecido no Brasil). A explicação para a denegação do visto era que o solicitante não tinha meios suficientes para justificar sua condição de turista e não se enquadrava na definição dos beneficiários de reunião familiar da RN 04/1998.

O despacho telegráfico Nr. 00465, de 18/08/2017, enviado pela DIM à Polícia Federal narra a situação de um cidadão de Gana, reconhecido como refugiado no Brasil, que solicitou visto de reunião familiar (VIPER) para a sua esposa. Acontece que, ao apresentar o visto que o refugiado usou para chegar ao Brasil, foi constatado que esse era um visto obtido de forma fraudulenta, razão pela qual o visto da esposa foi denegado.

Além da Embaixada de Kinshasa, o único local em que houve documento solicitando denegação de visto de reunião familiar via sistema da RN 16/2013 foi a Embaixada de Brazzaville. Em 26/07/2017, o telegrama Nr. 00242, de caráter Urgentíssimo, enviado da Embaixada de Brazzaville para a SERE, narra a situação de pessoas que têm viajado para o Brasil com vistos diferentes (como de negócios) e solicitado refúgio para depois trazer a família. O embaixador narra a situação específica de um "plano familiar de mudança definitiva para o

Brasil" iniciado por um refugiado que teve visto concedido para viajar para o Brasil em agosto de 2013. Em dezembro de 2015, a embaixada concedeu visto de turista para a esposa e dois filhos do refugiado. Em 07 de julho de 2017, a embaixada recebeu pedido de visto para irmão e outro filho menor. Como narra o Embaixador,

Tendo em vista o claro indício de fraude no pedido de VITEM II feito em 2013, e considerando que irmão maior de idade no gozo de boas condições de saúde não deveria ser considerado dependente econômico de refugiado, procedi a entrevista com o mesmo. [...] Durante o encontro, o dito irmão, de 25 anos, revelou não ser vítima de perseguição política, religiosa ou de qualquer natureza na República do Congo. Assim como dissera o senhor [nome do refugiado], seu parente afirmou ser solteiro e acrescentou que não tem trabalhado nem estudado ultimamente.

6. Diante do quadro de ausência de dependência econômica, por não ser ascendente nem descendente do refugiado, de quem sabe meramente informar que vive em São Paulo, e da ausência de razão política, religiosa ou qualquer outra que o ameace neste país, sou de opinião, smj, de que visto algum deverei conceder ao senhor [nome do irmão], irmão de [nome do refugiado].

Esse telegrama é interessante porque mostra a frustração do Embaixador por ter concedido um visto que não deveria permitir a estadia permanente de uma pessoa no país. Contudo, a lei brasileira garante a qualquer pessoa solicitar refúgio estando em território nacional. Dessa forma, não é possível caracterizar como fraude o pedido de refúgio. Uma vez tendo sido reconhecido como refugiado, a lei brasileira garante a possibilidade de solicitar a reunião familiar. Como narrado pelo Embaixador, o irmão, no caso, não trabalha, de modo que ele pode ser dependente do refugiado.

Esse telegrama, assim como os demais da Embaixada de Kinshasa aqui apresentados, é mais um indício da discriminação de um agente consular contra refugiados e do desconhecimento das regras que delimitam a reunião familiar. Nesse sentido, o Embaixador não consegue mostrar que houve, de fato, qualquer tipo de fraude na relação de parentesco e ainda assim afirma que negará o visto, levando à separação prolongada de uma família refugiada que já está no país. Ademais, há a afirmação de que o irmão não sofre qualquer perseguição política e religiosa no país. Como bem descrito na lei 9474/1997, é competência do CONARE decidir reconhecer uma pessoa como refugiada e não de um Embaixador que não possui qualquer competência legal para fazer essa análise. Por fim, o instituto da reunião familiar afirma que não é necessário que o familiar demonstre sofrer perseguição, pois a reunião familiar é o que garante o direito à família do refugiado que já está no Brasil (já foi reconhecido pelo CONARE) e não pode voltar ao país de origem para gozar da vida familiar.

5.4 O mau uso da reunião familiar como argumento político

Um elemento utilizado para justificar políticas restritivas de reunião familiar é evitar o mau uso do direito de reunião familiar por meio de casamentos de conveniência, falsas declarações de paternidade e uso de documentos fraudados. Ainda que existam casos de fraude na reunião familiar, os dados sobre o fenômeno são limitados. Alguns estudos superestimam o fenômeno e outros subestimam, porém é difícil supor que todos os refugiados se envolveriam necessariamente em algum tipo de fraude para conseguir reunião familiar, especialmente considerando os custos do processo que são arcados por eles mesmos. Em 2012, a European Migration Network conduziu um estudo sobre o mau uso do direito à reunião familiar com informações de 24 países europeus¹³³. O estudo concluiu que não há muitas informações sobre o mau uso do direito de reunião familiar, dado que essa é uma situação difícil de investigar por poder violar o direito à privacidade e à vida familiar. Contudo o mau uso do direito da reunião familiar continua a ser usado como uma desculpa para dificultar políticas de reunião familiar em vários países europeus.

As duas formas mais utilizadas de violações são as de falsas declarações de paternidade e de matrimônios de conveniência, com esse último sendo a forma de maior ocorrência. Ainda assim, grande parte dos casos que foram identificados aconteceram entre cidadãos europeus como requerentes da reunião familiar para estrangeiros. Dentre as pessoas que decidem se casar por conveniência, as principais motivações são econômicas ou financeiras, para ajudar um amigo, por razões humanitárias, compaixão ou idealismo e, em alguns casos, grupos criminosos estavam envolvidos e houve coerção. As formas adotadas pelos Estados para evitar o mau uso da reunião familiar envolvem medidas nos postos consulares, como entrevistas e coleção de fatos, checagem das relações familiares, informações sobre o estilo de vida. No país de destino, envolvem investigações, como inspeções, consultas com pessoas que convivem com a família e informações de organizações não-governamentais. Nesses casos, o ônus da prova de que o relacionamento familiar não é verdadeiro permanece com o Estado. Se, de fato, as fraudes forem confirmadas, as medidas adotadas podem ser penalidades, como multas e até prisão em alguns casos e perda do status de residência para os imigrantes (EMN, 2012).

O relatório concluiu que, em vários países, a extensão dessa violação não é suficiente para justificar os altos custos materiais e humanos envolvidos em sua investigação. Um exemplo é que do total de casos suspeitos de falsas declarações familiares em Berlim, em 2011, apenas

¹³³ Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, República Checa, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Polónia, Portugal, República Eslovaca, Espanha, Suécia, Reino Unido e Noruega.

1% desses casos comprovou a fraude. Em todos os Estados, uma pessoa acusada de fazer mau uso do direito de reunião familiar possui o direito a apelar. Os documentos aqui analisados não demonstram que exista qualquer possibilidade para o refugiado apelar uma situação de não concessão de visto no caso brasileiro.

Apesar de existirem poucas estatísticas sobre o fenômeno de matrimônio de conveniência e falsas declarações de paternidade e as existentes não serem comparáveis, a mídia e os tomadores de decisão adotam um discurso de que o mau uso é uma prática recorrente e em ascensão na Europa. Essa informação não é corroborada pelos dados apresentados. Não são todos os Estados que possuem registros sobre esse fenômeno, o que pode significar que as informações existentes estejam subestimadas. As poucas estatísticas disponíveis reconhecem que esse é um fenômeno pequeno perto do número total de pedidos de reuniões familiares apresentados todos os anos. Na Suécia, em 2011, dos 42000 pedidos de reunião familiar apresentados, 6250 foram negados, 3900 por tentativas de casamento de conveniência. Esse número representa 0,09% do total de pedidos de reunião familiar na Suécia em 2011 (EMN, 2012). Também não há dados que mostrem que recipientes de proteção internacional estejam envolvidos nesses casos de mau uso do direito à reunião familiar ou que imigrantes sejam mais prováveis de cometerem fraudes em processos de reunião familiar do que cidadãos europeus. Não há nenhum estudo conclusivo que relacione refugiados a fraudes em pedidos de reunião familiar, deste modo seria incorreto supor de partida que essa população incorrerá em algum tipo de mau uso do direito à reunião familiar.

Assim, ao utilizar o tema de fraude, suspeita de má fé e documentos falsos para justificar dificuldades impostas ao processo de reunião familiar e denegação de visto, o MRE, por meio de suas autoridades consulares, cria uma narrativa difícil de se contrapor, porém sem apresentar dados que justifiquem medidas restritivas no processo de concessão de visto de reunião familiar. Se por um lado a coibição de práticas ilegais para o processamento de vistos é um objetivo necessário, por outro “cuidados excessivos” podem levar à separação prolongada ou até permanente de famílias, o que viola o direito à família, à vida familiar e à reunião familiar reconhecidos no ordenamento jurídico brasileiro.

5.5 Reunião Familiar, discricionariedade e outras situações envolvendo a reunião familiar de refugiados

Assim como relatado nas entrevistas com organizações e representantes do MRE, o modo como cada posto consular lida com a concessão de visto de reunião familiar muda a depender do contexto do país. A análise dos documentos mostra que uma situação pode ser interpretada

de maneira diferente conforme o diplomata que está na ponta. A seguir há alguns casos de vistos de reunião familiar que poderiam ser classificados como “indícios de fraude” por um embaixador menos sensível à causa do refúgio, mas que levam a uma situação diferente motivada pela narrativa fornecida à SERE do diplomata no posto em questão.

A primeira é referente a uma situação recorrente na Embaixada de Islamabad, que é a solicitação de vistos de reunião familiar para irmãos de refugiados, porém, quando os irmãos dos refugiados chegam para a entrevista pessoal na representação diplomática, os irmãos mencionam que apenas desejam visitar o Brasil e o irmão por um período, que eles desejam retornar ao Paquistão e que não pretendem solicitar refúgio no país. Ocorre que esses irmãos não conseguem cumprir os requisitos necessários (de contas bancárias) para demandar outros tipos de visto e acabam solicitando o visto de reunião familiar como alternativa para poderem visitar os irmãos no Brasil.

Essa situação é observada no telegrama Nr. 00043 (prioridade Urgente), da Brasemb Islamabad para a SERE em 08/02/2018, no qual a Embaixada de Islamabad pede informações à SERE sobre o caso de um irmão de um refugiado paquistanês que teve o visto aprovado pelo CONARE, mas que mencionou na entrevista que não depende economicamente do irmão refugiado no Brasil e que deseja apenas visitar seu irmão, retornando para o Paquistão após a visita. A mesma situação se repete no telegrama Nr. 00123, de 15/03/2018, em que o irmão do refugiado afirma que apenas deseja visitar o seu irmão e se mostra surpreso ao saber sobre o pedido de reunião familiar, pedindo para que esse seja desconsiderado. E, finalmente, no telegrama Nr. 00346, de 19/07/2018, também com um irmão que deseja apenas visitar seu familiar refugiado no Brasil. Nos três casos, o Embaixador pede informações para a SERE sobre como proceder, não cogitando necessariamente a sugestão de denegação. Em um dos casos, a embaixada concedeu o visto de visita ao irmão por ele cumprir os requisitos legais, de acordo com o item 12.3.6¹³⁴ do novo MSCJ.

Assim, há diplomatas que são mais sensíveis à causa dos refugiados que já estão no Brasil. No telegrama Nr. 00620, de 23/03/2016, da Embaixada de Beirute, o diplomata escreve a seguinte consideração (tratando da situação de programa de visto humanitário para pessoas afetadas pelo conflito na Síria): "Como sugestão de políticas futuras, poderiam ser examinados caminhos adicionais de admissão de refugiados, como a facilitação de vistos para a família

¹³⁴ O ponto 12.3.6 diz que “Turismo compreende a realização de atividades de caráter turístico, informativo, cultural, ou recreativo, bem como visitas familiares, desde que o beneficiário do visto não exerça atividade remunerada”.

ampliada (parentes colaterais), o estabelecimento de programas de mobilidade laboral e estudantil, e a implantação de esquemas de patrocínio".

O telegrama Nr. 00075 da Embaixada de Islamabad para Exteriores, em 20/02/2018, narra a situação da esposa e filha de um refugiado paquistanês. Ocorre que a esposa visitou o Brasil em setembro de 2014, com visto válido por um mês, e durante a visita solicitou refúgio e permaneceu por 6 meses, tendo retornado ao Paquistão. Por isso, o pedido de refúgio foi arquivado pelo CONARE em maio de 2017. Em outubro de 2017, elas solicitaram um visto de turista e foram denegadas. Acontece que elas tiveram o pedido de reunião familiar aprovado. O Embaixador lembra que casos que tiveram visto de reunião familiar e tinham o nome no sistema com visto previamente denegado foram retornados pela Polícia Federal. A opinião do Embaixador para resolver essa situação é: "Recomendo a concessão do visto pleiteado, após entrevista pessoal, caso seu nome possa ser expurgado do [sistema de pessoas com vistos denegados]". Esse é outro exemplo sobre como a discricionariedade do embaixador no Posto acaba influenciando a decisão final e decidindo se famílias serão ou não separadas. Essa mesma situação poderia ser interpretada de outra maneira por um embaixador mais conservador, que poderia alegar que a família em questão já teve chance de ficar unida em 2014 e não o fez, o que poderia motivar uma nova denegação do visto de reunião familiar.

Na Embaixada Brasileira de Bamako, mesmo após mudança do telegrama autorizando realização de exame confirmatório da relação de parentesco, não foram encontrados telegramas que narravam situação de denegação de visto de reunião familiar, apenas aqueles que confirmavam a concessão dos vistos solicitados. Nesse posto consular, ocorreu um caso interessante de um visto que foi solicitado para uma sobrinha, de acordo com o pedido de reunião familiar, e aparece um homem para pedir o visto. No telegrama enviado para a SERE em 30/06/2016, o diplomata diz que isso poderia ser um lapso e perguntou à SERE como proceder nesse caso.

O telegrama Nr. 0020 da Embaixada de Amã para Exteriores, em 07/01/2016, (com prioridade urgentíssima) narra a situação de uma família que foi beneficiada com visto de reunião familiar e *laissez-passer*, que teve mais uma filha antes de conseguir embarcar para o Brasil. Nesse sentido, o diplomata narra que não seria possível que outro pedido fosse feito pelo CONARE ou pela RN 17, pois os documentos já emitidos para os demais familiares venceriam e emitir novos *laissez-passer* para seis pessoas seria um custo para a administração pública. Assim, o Embaixador pede autorização para poder conceder um visto e *laissez-passer* para a bebê para que toda a família possa viajar junta para o Brasil, mesmo sem que um novo pedido de reunião familiar tenha sido feito via CONARE.

Outro exemplo é o telegrama Nr. 01143, enviado pela Embaixada de Beirute para o MRE em 04/06/2018, que narra incongruências em um pedido de visto de reunião familiar para um sírio, mas sem solicitar sua denegação, como pode ser visto no trecho “Como exemplo de incongruência, a interessada apresentou carteira de residente permanente emitida pelas autoridades sírias em que consta registro de nascimento [...] que diverge dos demais documentos apresentados. 3. À luz do que precede, muito agradeceria receber instruções sobre como proceder para a emissão do visto de entrada e do *laissez-passer*[...]”. Mesmo considerando os problemas, o diplomata tem uma atitude mais flexível, sem solicitar necessariamente a não concessão do visto.

Uma situação observada nos telegramas com nacionais sírios é que muitos, mesmo após serem informados sobre a possibilidade de solicitar reunião familiar via RN 16/2013 com um parente que estava no Brasil, optaram por solicitar o visto via RN 17/2013. Um exemplo dessa situação está presente no TEL 1619/2017 “Indagado se sabia da possibilidade de o filho apresentar pedido de visto para os pais no Brasil por reunião familiar, respondeu que ele trabalha demais e não tem tempo de fazê-lo, confiante de que a apresentação do pleito pela embaixada correria mais célere”. Também, nos postos consulares mais afetados pelo conflito na Síria, observamos casos de familiares que queriam solicitar visto de reunião familiar, porém o parente que estava no Brasil ainda não tinha sido reconhecido como refugiado (ou seja, era um solicitante de refúgio). Nesse caso, os telegramas informavam ao familiar que ele deveria esperar o reconhecimento para que então o refugiado no Brasil pudesse iniciar o processo de reunião familiar junto ao CONARE.

No telegrama Nr. 00456, de 05/08/2015, sobre uma reunião com a Embaixada do Reino Unido sobre solicitação de vistos para refúgio e reunião familiar para sírios, a Embaixada do Brasil em Amã reconhecia que “Nos termos da RN 16/2013/CONARE, pedidos de reunião familiar são tramitados diretamente junto às autoridades competentes no Brasil, competindo às repartições consulares apenas o dever de emitir os vistos previamente autorizados e encaminhados ao Posto via ofício e despacho telegráfico”. O telegrama também reconhece a dificuldade de verificar a autenticidade dos documentos apresentados por solicitantes e a política permissiva do Brasil em relação à falta de documentos (nos casos de beneficiários da RN 17/2013), comparando com a política britânica, mais restritiva do ponto de documentação.

Os telegramas também mostram que postos mais afetados pela situação da Síria, como Amã, Beirute/Damasco e Istambul, receberam treinamento do ACNUR sobre a situação

específica de refugiados¹³⁵, sua necessidade de proteção, como fazer análise dos documentos apresentados e técnicas de entrevistas com solicitantes de visto humanitário. De acordo com os representantes do MRE ouvidos, não há qualquer tipo de treinamento específico sobre entrevistas com refugiados, solicitantes de refúgio ou pessoas em necessidade de proteção internacional de modo geral para outros postos consulares, ainda que haja um plano de realizar essa capacitação¹³⁶. Os diplomatas apenas recebem instruções da SERE sobre como proceder em relação a diferentes assuntos¹³⁷. Assim, é razoável supor que exames confirmatórios da relação de parentesco em casos de reunião familiar de refugiados estão sendo realizados por pessoas que não foram treinadas para isso e não possuem o devido conhecimento da situação das famílias refugiadas.

Outra situação narrada pelos refugiados – e confirmadas nos documentos – foi a falta de comunicação entre os sistemas de concessão de visto do MRE e da PF. Como consequência disso, há documentos que narram situações de familiares de refugiados que foram devolvidos ao chegarem ao Brasil¹³⁸. O despacho telegráfico N.º 00053, enviado pela DIM/MRE para a Polícia Federal em 22/01/2016, afirma que “foram recebidos da Embaixada do Brasil em Conacri, ao longo de 2015, relatos sobre impedimento de ingresso em território nacional de estrangeiros que portariam vistos brasileiros válidos”, dentre os quais o de irmãos guineenses de um refugiado com vistos válidos emitidos pela Embaixada de Guiné-Conacri, que foram mandados de volta para o país de origem em junho de 2015 sem maiores explicações. Além disso, descreve o tratamento dispensado pela PF aos solicitantes

juntamente com outros 9 africanos, em espaço exíguo, isolados, parados em pé, impedidos de fazerem o uso de banheiro ou de saciarem sua sede, durante 2 horas. Ao

¹³⁵ Em entrevista com representante do MRE, ele informou que “Em alguns postos, os relacionados com a Síria, houve treinamento junto ao ACNUR. Então hoje em dia são cinco postos habilitados a trabalhar com a questão Síria, que são a Embaixada em Beirute, o posto em Amã, a Embaixada no Cairo, a Embaixada em Ancara e o Consulado-Geral em Istambul. Os funcionários desses postos receberam treinamento do ACNUR sobre identificação de potenciais candidatos a refugiados e reunião familiar e também receberam orientações acerca de questionário básico a ser implementado. Isso foi criado em conjunto com o CONARE e outras instituições internas. Outros países, nós ainda não temos isso. Por exemplo, Kinshasa, nós mandamos orientações daqui de Brasília, mas ainda não há, por exemplo, um treinamento presencial em relação aos funcionários que lá trabalham. Essas orientações foram pensadas em conjunto com a DNU e eles fazem a interlocução com ACNUR e CONARE”.

¹³⁶ Em entrevista com representante do MRE, “Melhorar gradativamente a capacitação de nossos postos e dos funcionários que lidam com isso, gerando uma sensibilização para o tema do refúgio e da reunião familiar, até o momento foi possível fazer naquela região porque era o foco. Mas no futuro a ideia é ampliar esse treinamento”.

¹³⁷ Em entrevista com representante do MRE, “seria um curso que seria o ideal, um workshop, um dia de treinamento. Algo como um curso vídeo como pensar dentro do sistema, da política brasileira de proteção aos refugiados. Como raciocinar nessa lógica de que não é como um solicitante de visto imigrante, mas como uma pessoa que necessita de proteção ou que vai acompanhar alguém em situação de vulnerabilidade. Não existe um treinamento específico, mas isso é ajustado com as comunicações diárias”.

¹³⁸ O MCSJ reconhece no ponto 12.1.12 que “o visto, ainda que autorizado pela SERE/DIM, configura mera expectativa de direito (Art. 6º da Lei 13.445/2017). O ingresso do estrangeiro poderá ser impedido e a estada em território nacional reduzida quando julgado conveniente pela Polícia Federal.”

restituir individualmente os passaportes, o policial lhes apresentou um formulário e lhes solicitou que o assinassem, sem lhes traduzir o seu conteúdo. Concluído esse procedimento, foi lhes entregue a cada um daqueles africanos um cartão de embarque e os instruiu a acompanhá-los até a aeronave, aquela mesma da qual haviam chegado. O senhor [nome de um dos irmãos] solicitou a presença de um intérprete e assistência de um advogado, mas não foi atendido.

A mesma situação aconteceu com um dos refugiados entrevistados cujo irmão foi devolvido duas vezes no aeroporto pela Polícia Federal ao chegar ao Brasil. No dia 23/03/2016, a SERE encaminhou em caráter Urgente o despacho telegráfico Nr. 00016, que diz que "A Coordenação-Geral de Assuntos de Refugiados do Ministério da Justiça (CGAR/MJ) informou que o irmão do refugiado malinês [nome do irmão], beneficiado por reunião familiar autorizada pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), foi inadmitido pela Polícia Federal em razão de problemas relacionados a seu visto, em particular a existência de visto anterior não cancelado e a ausência de referência, no campo "Observações", à Resolução Normativa do CONARE que disciplina a reunião familiar."

O telegrama Nr. 00066 da Embaixada de Kinshasa para a SERE, de 13/03/2017, narra sobre o irmão de um refugiado congolês com visto de reunião familiar que foi impedido de embarcar pela companhia aérea e depois foi devolvido pelo agente de imigração no Brasil. O telegrama número Nr. 00603 da Embaixada de Islamabad para a SERE, em 13/11/2017, com prioridade Urgente narra situação de um irmão de um refugiado afegão que teria tido sua entrada negada e sido retornado no aeroporto do Rio de Janeiro, apesar de ter um visto de reunião familiar válido. A entrada teria sido negada porque o irmão do refugiado teve um visto denegado em novembro de 2016 e estava no sistema de vistos denegados da Polícia Federal. O telegrama também relata que a embaixada recebeu um e-mail de um afegão narrando que os dois irmãos envolvidos nesse caso estariam dizendo para outros afegãos que teriam como conseguir vistos para o Brasil. O telegrama narra que o posto recebeu um e-mail "denunciando suposto esquema de promessa de vistos para o Brasil em troca de dinheiro, operado conjuntamente pelos irmãos [nome dos irmãos] com a ajuda de brasileiros".

Nos documentos levantados, também se observam poucas possibilidades de controle da atividade de concessão de visto de reunião familiar para refugiados nos postos consulares brasileiros. Ainda que o MCSJ (2018) afirme que "12.1.128 As páginas eletrônicas dos Postos também deverão trazer informações sobre como contatar a SERE/Ouvidoria Consular em casos de reclamações, elogios ou sugestões sobre o atendimento dado aos estrangeiros que solicitam visto para o Brasil", não se observa muito a atuação da Ouvidoria do MRE nos documentos levantados. Além de menção expressa à Ouvidoria no e-mail da denúncia sobre corrupção no posto em Kinshasa, relatada no TEL 181/2018, há apenas um outro caso de reunião familiar de

refugiado congolês que teve o envolvimento da Ouvidoria nos documentos levantados. No dia 17/07/2018, a Embaixada de Kinshasa encaminhou para a SERE o telegrama Nr. 00180 com o título: "RDC. Ouvidoria Consular. Reunião Familiar. Solicitação de Visto. Refugiado [nome do refugiado]. Resposta." em que o embaixador escreve que não recebeu qualquer informação autorizando a emissão do visto em questão e que "muito agradeceria contatar a divisão na SERE responsável pelo tema (DNU) antes de solicitar comentários da embaixada sobre o assunto.". Em 20/07/2018, a SERE encaminhou o Despacho Telegráfico Nr. 00171, com o título "RDC. Ouvidoria Consular. Reunião Familiar. Solicitação de Visto. Refugiado [nome do refugiado]. Informações." para a Embaixada de Kinshasa, em que fornece informações sobre o processo de reunião familiar em questão.

Outra entidade de controle seria a Defensoria Pública da União. Nos documentos analisados, foram encontrados menção a dois ofícios enviados pela DPU de São Paulo ao MRE em 2017. Em 26/09/2017, a SERE encaminhou o despacho telegráfico Nr. 176 para a Embaixada de Kinshasa, que narra a situação de um congolês (não fica claro se ele é refugiado, porém ele possui o RNE) que "que teria chegado ao Brasil em 2015, juntamente com sua esposa e filha, ambas congolesas. Tendo a esposa do Sr. [nome do congolês] dado à luz, em 2017, a filha em território brasileiro, a família encontra-se atualmente no Brasil com base em reunião familiar." Acontece que esse senhor teria outro filho de apenas 7 anos na época que teria ficado no território congolês e para quem ele gostaria de obter visto com base em reunião familiar. A SERE pergunta se a embaixada recebeu essa solicitação de visto e pede comentários sobre isso para que possa responder para a DPU. Sobre esse caso, a Embaixada de Kinshasa responde com o telegrama Nr. 00303, de 27/09/2017, que não houve solicitação de visto para essa criança até o momento e que não havia registro de concessão de visto para o pai congolês, que já estava no Brasil. Já o segundo caso diz respeito ao alegado indeferimento de visto de reunião familiar para uma congolesa esposa de um migrante permanente com base na prole. De acordo com o despacho telegráfico Nr. 00190, de 19/10/2017, a SERE pede que a Embaixada de Kinshasa informe as razões sobre o indeferimento do visto e faça comentários para que o MRE possa responder o ofício da DPU. Não foi encontrado, dentre os documentos levantados, a resposta da embaixada a esse pedido, dado que esse telegrama pode estar classificado como reservado ou secreto.

Um ponto que apareceu nas entrevistas com as organizações era que o ACNUR tinha, antes do conflito na Síria, orçamento para auxiliar refugiados no processo de reunião familiar no Brasil. Isso é visto no despacho telegráfico Nr. 00133, enviado pela SERE à Embaixada de

Kinshasa em 29/06/2011, que afirma que o ACNUR se comprometeu a arcar com os custos da viagem dos familiares e já estava em contato com a família em Kinshasa.

Finalmente, uma situação curiosa, que aconteceu antes da RN 16/2013, é narrada no Despacho Telegráfico Nr. 00256, enviado pela SERE para a Embaixada de Beirute em 11/09/2013: o MRE autorizou a concessão de visto de reunião familiar para uma família bígama. O documento diz que

Por ocasião da concessão dos vistos, deverá se esclarecer às duas cônjuges do Sr. [nome do refugiado] que a bigamia é vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro e que a extensão do instituto da reunião familiar a ambas não constitui qualquer tipo de reconhecimento da legalidade do casamento poligâmico no Brasil, mas apenas uma medida excepcional justificada pelo caráter humanitário do instituto do refúgio. O mesmo esclarecimento será feito ao ACNUR em Brasília para que seja transmitido ao Sr. [nome do refugiado].

Isso poderia abrir precedente para aceitar famílias polígamas por meio de reunião familiar. Contudo, o que se observa na prática é uma predileção por casamentos registrados no civil (inclusive com argumentos por parte do Embaixador do Congo de que certidões de casamento de costume apresentadas não teriam valor legal, mesmo em casos em que o refugiado e sua companheira tenham filhos juntos). Ou seja, ainda que a lei autorize a vinda por reunião familiar de casais em outras configurações conjugais que não sejam o matrimônio, a prática do MRE prioriza documentos civis de registro de matrimônio, o que dificulta a comprovação de outros tipos de relacionamentos conjugais. Também não foram encontrados casos de casais homoafetivos nos documentos levantados.

O foco em documentação também está presente para comprovar a dependência econômica, na qual transferências bancárias e envios de remessas aparecem como essenciais, principalmente após 2018. Impressiona a ausência de conhecimento dos diplomatas nos postos sobre a realidade socioeconômica dos refugiados no Brasil, que trabalham em empregos que pagam pouco e precisam de mais tempo para conseguir estabilidade financeira. Essa consideração não é feita ao argumentar que relações de dependência econômica não foram comprovadas na prática. Também maneiras alternativas de comprovação de dependência econômica não foram encontradas nos documentos analisados.

Os telegramas da Embaixada de Kinshasa revelam que a prática adotada nessa autoridade consular viola princípios e diretrizes que regem a política migratória brasileira como “II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; III – não criminalização da migração; IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional e VIII - garantia do direito à reunião familiar” (Artigo 3º da Lei 13.445/2017). Quando o diplomata narra sobre os

“refugiados de verdade” e os “nossos” refugiados, é possível perceber uma discriminação entre as pessoas que solicitam refúgio no país e seus familiares. Quando o diplomata explicita que o refugiado chegou ao país com um visto temporário e solicitou refúgio de maneira “ilegal”, ele está criminalizando a migração e discriminando esse refugiado por causa do modo como ele entrou no território nacional para solicitar refúgio a tal nível que ele justifica a não concessão de vistos de reunião familiar, separando famílias (algumas, inclusive, com cidadãos brasileiros). Também procedimentos que dificultam o processo de concessão de visto, como a realização de entrevistas conduzidas por pessoas não treinadas pela causa, perguntas sobre o processo de elegibilidade, exigências documentais desproporcionais, que podem colocar a família em risco, e a não consideração da realidade do refugiado no Brasil e dos familiares no país de origem, como mostradas nesse capítulo, fazem com que o direito à reunião familiar de refugiados não seja garantido na prática no Brasil.

Assim, o MRE atua como uma burocracia de nível de rua que implementa a política de reunião familiar para refugiados de maneira discricionária, a depender da percepção do diplomata que está na ponta. Como mostrado nesse capítulo, há tanto exemplos de situações que foram interpretadas como indícios de fraude ou má-fé que, narradas para a SERE, tiveram a não concessão do visto autorizada, quanto situações apresentadas por diplomatas mais sensíveis à causa do refúgio cujos vistos foram concedidos com a autorização da SERE. Em todo o caso, todos os vistos não concedidos tiveram autorização do MRE. Portanto, Brasília e os representantes do MRE e do CONARE sabem exatamente o que acontece nos postos consulares enquanto refugiados e organizações da sociedade civil desconhecem o que ocorre.

Nesse sentido, é surpreendente que o processo de concessão de visto de reunião familiar possa ter ficado mais complicado apenas com a mudança da comunicação padrão para os postos, autorizando proceder ao exame confirmatório da relação de parentesco, e de entendimentos internos do MRE sobre isso. Essa situação foi confirmada em entrevista:

Antes havia uma orientação quase automática de concessão. Só que os postos passaram a relatar problemas com isso. Porque o posto se via no dilema de verificar fraude naquela solicitação de visto, mas não tinha autorização de Brasília para não concedê-lo. A partir daí, houve discussões internas aqui no Itamaraty para que, sim, o posto tivesse autonomia para não conceder o visto quando detectasse questões fraudulentas na solicitação.

Essa mudança de entendimento não foi explicitada para as organizações da sociedade civil. Isso, em nenhum momento, foi informado para os refugiados, que são os beneficiários desse direito e dessa política pública. Além disso, é preocupante que diplomatas estejam realizando exames confirmatórios da relação de parentesco que vão além disso, com perguntas

sobre o processo de elegibilidade de refugiados que já estão no Brasil. Mais desconcertante, ainda, é o fato de que informações dos processos de elegibilidade estejam sendo usadas por diplomatas em postos consulares com finalidade de controle migratório, mais especificamente para motivar a não concessão de vistos de reunião familiar. Isso causa dúvidas sobre o princípio da confidencialidade do processo de elegibilidade no Brasil.

Se, por um lado, é importante que medidas sejam adotadas para evitar fraudes, por outro é fundamental que a condição específica do refúgio seja levada em consideração no momento da solicitação e análise de documentos e que o processo de concessão de visto de reunião familiar respeite o devido processo legal, garantindo transparência, direito à resposta do refugiado e do seu familiar e possibilidade de apelação/revisão da decisão. O medo de fraude não justifica a adoção de práticas discriminatórias e xenofóbicas contra determinados grupos de refugiados, que podem levar à separação de famílias, principalmente porque não há muitas informações sobre fraudes em pedidos de reunião familiar nem mesmo em países desenvolvidos. Por fim, denúncias de corrupção e vendas de vistos nos postos consulares não devem ser desprezadas por serem feitas por “refugiados zangados que tiveram os vistos negados”, conforme relatado por alguns representantes de burocracias brasileiras entrevistados durante a pesquisa. Há casos de corrupção e venda de vistos, não apenas no Brasil, como também em países desenvolvidos.

CONCLUSÃO

A população refugiada no Brasil deve crescer nos próximos anos, considerando o passivo de mais de 161 mil solicitantes de refúgio no país. Dessa forma, cada vez mais estudos deverão elucidar quais são os elementos necessários para garantir a integração local de pessoas que foram reconhecidas como refugiadas. A literatura sobre refugiados, as recomendações de organizações internacionais e as entrevistas com os refugiados e com os especialistas reconhecem que a reunião familiar é fundamental para a integração local de refugiados, que é a principal solução duradoura adotada para essa população no Brasil. Há um consenso universal de que a família é importante, porém não há uma definição única, aceita mundialmente, para esse termo. No caso brasileiro, a Constituição Federal garante que a família deve ser protegida. Nessa lógica, o direito à reunião familiar foi alçado a princípio da política migratória brasileira e reconhecido como direito para todos os imigrantes residentes no país na Lei de Migração de 2017. Mesmo assim, refugiados continuam separados de suas famílias e enfrentam dificuldades para trazer os familiares ao país, mesmo existindo um procedimento facilitado e uma definição ampliada de família no Brasil.

A literatura sobre o tema da reunião familiar analisa legislações e práticas em países desenvolvidos (Canadá, Austrália, EUA, países europeus). Contudo, 80% da população refugiada no mundo está em países em desenvolvimento. Nesse sentido, essa tese buscou contribuir para que outras experiências de reunião familiar também fossem analisadas. A escolha de estudar o Brasil também é uma resposta à necessidade de considerar como os diferentes procedimentos envolvidos no refúgio (além da elegibilidade) impactam pessoas que já se encontram no país. Assim, esse trabalho procurou compreender em detalhe a questão da reunião familiar de refugiados no Brasil adotando uma perspectiva comparada, dialogando com pesquisas que já existiam e casos mais estudados, porém apresentando dados inéditos para auxiliar a conhecer a realidade brasileira da reunião familiar de refugiados.

O caso da política brasileira para a reunião familiar de refugiados é emblemático porque, diferente de outros países, o Brasil tem adotado legislações que garantem o direito à reunião familiar no papel, mas falhado na prática para garantir esse direito. Se, por um lado, países desenvolvidos adotam normativas que limitam a migração familiar, o Brasil utiliza as mesmas estratégias para limitar a reunião familiar de refugiados na implementação da política – e não no seu desenho. Conforme discutido no Capítulo 1, Estados adotam principalmente três estratégias para restringir a reunião familiar de refugiados, que são: reconhecer uma definição restrita de família, utilizar um sistema de hierarquização da reunião familiar e criar dificuldades

burocráticas no processo, tais como exigências de exames de DNA e de outros requerimentos. Para justificar tais restrições às políticas de reunião familiar, Estados apresentam três justificativas: custos do processo de reunião familiar, proteção de migrantes (incluindo de crianças) evitando a migração em cadeia e restrição do mau uso da reunião familiar. Conforme discuto neste trabalho, não consegui identificar estudos que sustentam essa argumentação usada por políticos e tomadores de decisão.

Uma análise das normativas brasileiras de reunião familiar, das entrevistas com refugiados que solicitaram reunião familiar, com organizações que desenham e implementam essa política e da correspondência diplomática do Ministério das Relações Exteriores permite observar que o Brasil tem empregado três estratégias para criar obstáculos à reunião familiar de refugiados (discutidas no Capítulo 1): o país tem restringido a definição de família nas suas normativas, principalmente depois de 2017; o governo tem utilizado técnicas para dificultar o processo de reunião familiar que limitam o acesso dos refugiados à informação (como o protocolo eletrônico e maior discricionariedade dos postos consulares) e o Estado tem feito exigências documentais e de procedimentos burocráticos (como entrevistas nas embaixadas) para atestar os vínculos familiares e a dependência econômica, a fim de evitar a aceitação de documentos falsos e a migração em cadeia.

Os dados discutidos ao longo desse trabalho permitem observar como essas estratégias são utilizadas no caso brasileiro. Como apresentado no Capítulo 2, embora a definição de família para a reunião familiar de refugiados leve em consideração a família estendida, há uma tendência a restringir essa definição da família na Portaria Interministerial nº 12, no Decreto que regulamenta a Lei de Migração e na Resolução Normativa 27/2018. Como relatado nos Capítulos 3 e 4, os refugiados enfrentam uma série de obstáculos no CONARE, na Polícia Federal e, sobretudo, nos postos consulares brasileiros no exterior para terem acesso ao direito à reunião familiar: processos lentos e burocráticos, ausência de prazos para solicitar a reunião familiar, demoras e falta de respostas/informações, queixas de corrupção e venda de vistos, maus-tratos nos postos consulares, ausência de apoio legal durante o processo, discricionariedade do governo e dos aplicadores da política e ausência de mecanismos para apelar/revisar a decisão em caso de negativa do visto no posto consular ou de indeferimento do processo de extensão dos efeitos da condição de refugiado pelo CONARE.

Foi observado que os congoleses são a nacionalidade que mais pede visto de reunião familiar e extensão dos efeitos da condição. Isso é decorrente do fato de que seus familiares não possuem alternativas para conseguir vir ao país. Como discutido no Capítulo 4, enquanto sírios e outros nacionais afetados pelo conflito na Síria têm acesso ao visto humanitário (mesmo que

existam críticas ao processo e que organizações reconheçam que essa população tem enfrentado desafios para acessar esse visto), colombianos não precisam de vistos e angolanos têm acesso a outros vistos por causa de acordos entre Angola e o Brasil, os congoleses têm maior dificuldade para conseguir se unir aos seus familiares no Brasil. Seria possível observar certa hierarquização dos pedidos de reunião familiar de refugiados a depender da nacionalidade e do parentesco. De modo geral, as organizações percebem diferenças no modo em que a política é implementada para pessoas de diferentes nacionalidades, principalmente se considerarmos os congoleses e os sírios. O caso dos congoleses se sobressai porque eles são o grupo que mais se queixa de problemas nos postos consulares brasileiros. Entrevistas com organizações da sociedade civil mostraram que existem suspeitas em torno desse grupo de que eles não seriam “refugiados de verdade” e que seus documentos seriam falsos. Essas mesmas suspeitas são citadas em telegramas da Embaixada de Kinshasa analisados no Capítulo 5, ou seja, não haveria uma presunção de inocência e boa-fé em pedidos de reunião familiar de congoleses. Ao mesmo tempo, organizações declararam que haveria menos impedimentos para garantir a reunião familiar de sírios e de outras nacionalidades. Também o Capítulo 5 mostrou que o diplomata tem discricionariedade para lidar com o tema do visto no posto consular e seu relato sobre a situação pode levar a Sede em Brasília a não conceder o visto.

No que tange ao parentesco, quanto mais próximo da ideia de família tradicional nuclear, mais fácil seria conseguir a reunião familiar, especialmente em casos envolvendo descendentes e ascendentes. Para esposos, permanece a necessidade de comprovar o vínculo familiar, o que é mais complicado em casamentos que não foram oficializados e outros tipos de relacionamentos (incluindo aqueles que fogem de uma lógica heteronormativa). Casos que demandam a necessidade de comprovar a dependência econômica seriam os mais difíceis. Assim, conforme mostrado no Capítulo 4, as organizações reconhecem que o processo de reunião familiar para refugiados no Brasil ainda é baseado em exigências documentais, o que é outra dificuldade de implementação da política brasileira de reunião familiar. Assim, não se observa na prática, principalmente nos postos consulares, o emprego da flexibilização documental conforme escrito no artigo 43 da Lei 9474/1997.

Quanto às justificativas utilizadas pelo governo brasileiro para obstar o processo de reunião familiar, foi possível observar duas situações diferentes: a construção de uma narrativa de suspeita contra uma nacionalidade específica (no caso, os congoleses da República Democrática do Congo), como foi apontado por organizações entrevistadas no Capítulo 4; e uma tentativa de coibir o mau uso da reunião familiar, evitando a liberação de vistos obtidos após a apresentação de documentos falsos ou a alegação de relações de parentesco inexistentes,

o que foi mostrado por meio da correspondência diplomática discutida no Capítulo 5. Nesse sentido, este trabalho identifica um viés discriminatório na implementação da política brasileira de reunião familiar que concentra a aplicação em burocratas que estão na ponta (a burocracia de nível de rua), especialmente de diplomatas que concedem o visto. Assim, a política de reunião familiar para refugiados no Brasil está conectada aos interesses de política externa do país, ponto que foi destacado especialmente nos Capítulos 4 e 5. Isso impede que refugiados de diferentes nacionalidades tenham o mesmo acesso ao direito de reunião familiar.

Outra contribuição dessa tese foi entender o processo que levou à consolidação da política brasileira de reunião familiar de refugiados. Nesse sentido, uma das conclusões principais é que o procedimento de reunião familiar cristalizado na Resolução Normativa 16/2013 contribuía para a garantia do direito à reunião familiar para refugiados. Isso era decorrente de três pontos principais. O primeiro era que o refugiado era o agente de seu processo e iniciava o procedimento no país. Assim, esse refugiado poderia contar com o apoio das organizações da sociedade civil em todos os momentos e elas poderiam acompanhar as fases do processo. O segundo é que o CONARE desempenhava um papel fundamental como autoridade competente no tema do refúgio no país. O contato entre o CONARE e o MRE estava delimitado em um processo que trazia o CONARE como a figura central do procedimento de reunião familiar para refugiados. O terceiro é que a Resolução Normativa 16 trazia uma definição ampla de família considerando particularidades culturais e sociais. Isso é necessário porque a situação de cada refugiado muda muito e deve existir uma análise caso-a-caso do que seria família e dependência econômica em cenários diversos.

Esta tese revelou que, apesar de existir um procedimento de reunião familiar consolidado, este é frágil porque pode ser mudado a qualquer momento de acordo com a configuração dos membros do CONARE e dependendo do entendimento daqueles que aplicam essa política na ponta. A chegada ao poder de governos mais reticentes ao tema de direitos humanos está mostrando como pequenas mudanças de entendimento podem ter um impacto relevante na vida dos refugiados no país. As entrevistas com as organizações no Capítulo 4 e os documentos diplomáticos analisados no Capítulo 5 ajudam a perceber mudanças que não são visíveis apenas com uma análise das normativas. A primeira delas, discutida no Capítulo 4, foi a mudança no entendimento de quem seria responsável por conceder o visto, reivindicada pelo MRE. A segunda foi a separação dos temas do visto de reunião familiar (que seria competência do MRE) e da extensão dos efeitos da condição de refugiado (que seria atribuição do CONARE).

Tanto as entrevistas com os refugiados quanto com as organizações mostraram que o que acontece entre o MRE e as suas embaixadas não era de conhecimento de ambos. Essa tese, por meio da análise de documentos da correspondência diplomática no Capítulo 5, apresentou um pouco do que ocorre na comunicação entre a Sede do MRE (em Brasília) e os postos consulares (no exterior). Essa correspondência deixa claro que houve uma mudança interna do Itamaraty em 2017, motivada por relatos do Embaixador do Brasil em Kinshasa, que passou a conceder maior discricionariedade para diplomatas nos postos consulares, autorizando a realização de exames confirmatórios das relações de parentesco e de dependência econômica. Nesse sentido, essa tese mostra inclusive que diplomatas estão tendo acesso ao processo de elegibilidade dos refugiados no Brasil e estão fazendo perguntas sobre isso para os familiares. Esse ponto coloca dúvidas sobre o conceito de confidencialidade adotado pelo governo brasileiro sobre os processos de refúgio no país.

Os documentos diplomáticos evidenciam uma importante variação na percepção dos diplomatas sobre o tema dos refugiados, assim como em suas ações em processos de reunião familiar. Enquanto algumas embaixadas adotam um processo rigoroso de controle com entrevistas detalhadas, partindo do pressuposto de que não estão lidando com “refugiados de verdade” e que qualquer documento seria em princípio falso, outras são mais sensíveis ao tema. Porém, tanto as narrativas dos especialistas consultados no Capítulo 4, quanto a análise dos telegramas do Capítulo 5, transparecem que permanece uma lógica de controle migratório e de defesa da soberania e da segurança nacional em detrimento de um entendimento da reunião familiar como parte de uma política humanitária do país. Evidência neste sentido é que não há um treinamento de todos os diplomatas sobre o tema do refúgio e sobre como a reunião familiar é importante para a integração local de pessoas que já estão no país.

Não há uma percepção da política de visto facilitado de reunião familiar como parte da política brasileira de proteção aos refugiados em uma ótica humanitária. Se antes já havia esse controle por parte de alguns embaixadores sobre quem seriam os “refugiados de verdade” e familiares que poderiam entrar no Brasil, com uma norma que garante mais autonomia para os postos, como a Resolução Normativa 27/2018, dificilmente será possível garantir o devido processo legal em casos de vistos de reunião familiar. Isso é ainda mais sério porque não há qualquer tipo de controle à atividade consular nem possibilidade de apelação/revisão, mesmo que um direito garantido em lei, como o direito à reunião familiar, esteja sendo violado.

No entanto, existem alguns indícios da aplicação de uma perspectiva de proteção da família em detrimento de uma lógica puramente legalista no passado. Por exemplo, os documentos diplomáticos evidenciaram que o país concedeu visto de reunião familiar para uma

família bígama (um refugiado que possuía duas esposas) como forma de garantir a unidade da família, em 2013. Naquele momento, a proteção da família e a ótica humanitária do refúgio permaneceram sobre a definição legal de família no ordenamento jurídico nacional. Além disso, os documentos mostram que houve casos em que o ACNUR auxiliou com os custos do processo de reunião familiar para algumas famílias no passado, conforme apontado, também, por algumas organizações entrevistadas no Capítulo 4.

Outra contribuição dessa tese foi analisar a política brasileira de reunião familiar para refugiados de diferentes perspectivas, considerando também a visão de refugiados como agentes de suas experiências de reunião familiar e especialistas nesse fenômeno. As entrevistas com refugiados em São Paulo demonstraram que essa população utiliza a tecnologia como forma de se comunicar com a família que está longe. Também o tempo de separação entre refugiados e seus familiares seria de mais de 3 anos por causa do tempo que o processo de elegibilidade demora no país, da necessidade de juntar recursos para arcar com os custos do processo de reunião familiar e também dos problemas enfrentados por eles ao lidar com o CONARE, com o MRE e os postos consulares e, quando o familiar chega ao Brasil, com a Polícia Federal. Os refugiados reconhecem a importância das organizações para conseguir informações sobre o processo de reunião familiar, para iniciar o procedimento e para pedir ajuda em caso de dificuldades. Nesse sentido, a Caritas Arquidiocesana de São Paulo se destaca como principal ponto de referência sobre reunião familiar para os entrevistados. As outras organizações mencionadas foram Defensoria Pública da União, ACNUR, Missão Paz, ADUS e Caritas Arquidiocesana de Manaus.

Esse trabalho também mapeou as estratégias que os refugiados utilizam para escolher qual familiar eles chamarão primeiro. Como os custos do processo de reunião familiar são elevados (bilhetes aéreos, vistos e documentação, pelo menos), na maior parte das vezes, o refugiado tem que escolher qual familiar trazer primeiro. As estratégias envolvem proteção (tentar trazer o familiar que está em risco), doença (trazer o familiar doente), financeira (trazer o familiar que pode trabalhar para enviar dinheiro para casa ou para juntar dinheiro para trazer outros familiares), necessidade de ajuda para cuidar dos filhos que já se encontram no país e outras (oportunidades educacionais, familiar era o mais jovem ou quem tinha disponibilidade de viajar). Isso ajuda a entender porque alguns refugiados chamam primeiro irmãos do que filhos, por exemplo. Além disso, grande parte dos refugiados relatou que possui familiares em risco, sendo perseguidos, ameaçados ou vivendo em locais de conflito. Nesse sentido, a política brasileira de reunião familiar com seu procedimento de concessão facilitada de visto pode ser entendida como uma alternativa para garantir proteção para aqueles que dela precisam: o

refugiado, mas também sua família, que pode ser perseguida apenas por existir uma relação familiar com alguém que foi perseguido anteriormente.

Há um claro consenso na literatura de que a reunião familiar é fundamental para a integração local de refugiados, especialmente para a proteção e o desenvolvimento de crianças. A reunião familiar contribui para diminuir os custos de integração local, garantindo redes de apoio para o refugiado. Nesse sentido, a análise qualitativa das entrevistas com os refugiados mostrou que os familiares contribuíram para a sua integração local, mas que também os refugiados atuaram como agentes da integração local de seus familiares, evitando que os parentes tivessem que depender de abrigos públicos e de um apoio mais intenso das organizações da sociedade civil para acessar serviços.

Como destacado pela literatura, não há muitos dados sobre reunião familiar de refugiados no mundo que permitam estabelecer comparações. Também não foi encontrado na literatura um perfil claro de quem seriam os refugiados que solicitam reunião familiar e para quem no Brasil. Ao longo dos diferentes capítulos, essa tese explorou dados inéditos fornecidos pelo CONARE sobre o perfil da reunião familiar de refugiados no Brasil. Foi possível observar que foram solicitados vistos para pessoas de 24 nacionalidades em 30 postos consulares brasileiros na Ásia e na África. Quase a totalidade dos vistos foi solicitada no país da nacionalidade do beneficiário e 59,34% dos pedidos de visto foram encaminhados para a Embaixada do Brasil em Kinshasa. Esse dado ajuda a entender quais são os postos mais demandados por reunião familiar e poderia auxiliar o Itamaraty a capacitar melhor os postos em que essa demanda é maior.

Assumindo que um refugiado solicitaria o visto de reunião familiar para alguém da mesma nacionalidade que ele (dado que é mais provável que os laços familiares tenham se formado no país de origem), é possível inferir que o grupo que mais solicitaria visto de reunião familiar seriam os congoleses (58,24%) seguido pelos sírios (14,44%) e os paquistaneses (6,85%). A maior parte dos vistos é solicitada para irmãos, seguidos de filhos. Há também um equilíbrio de sexo, com 48,43% dos vistos para pessoas do sexo feminino e 51,53% de pessoas do sexo masculino. A idade dos beneficiários de visto variou de 0 a 80 anos, com uma média de 24,4 anos. A maior parte dos vistos foi solicitada para adultos (70,17%), seguidos por crianças (27,29%) e idosos (2,54%).

No caso das solicitações de extensão dos efeitos da condição de refugiado, nacionais de 35 países na África, Ásia e América Latina fizeram o pedido em 30 municípios brasileiros, com destaque para as cidades de São Paulo (44,43%), Brasília (30,70%) e Rio de Janeiro (12,56%). Ainda que as maiores nacionalidades dos pedidos de extensão também sejam congoleses

(38,95%), sírios (24,05%) e paquistaneses (5,62%), também há um número expressivo de colombianos e angolanos. Esse dado revela a importância de garantir que o procedimento de extensão possa ser feito sem que o familiar tenha chegado com o visto de reunião familiar. Diferentemente do caso dos vistos, 56,81% dos pedidos de extensão foram feitos para pessoas do sexo feminino e 43,19% para pessoas do sexo masculino. O maior número de pedidos foi feito para filhos, seguido por cônjuges e irmãos. Isso se mostra no fato de que a idade dos beneficiários variou entre 0 e 86 anos, com a média de 22,76 anos e que 40% dos pedidos foram para crianças, 55,29% para adultos e 4,71% para idosos. Ainda que 99,08% dos pedidos foram deferidos pelo CONARE, sete foram indeferidos nos anos de 2015 (3) e 2018 (4). O tempo médio que o CONARE levou para analisar um pedido de extensão foi de 217 dias (mais de 7 meses), variando de pedidos que foram reconhecidos no mesmo ano em que foram apresentados até pedidos que demoraram mais de 7 anos. Esse tempo está aumentando nos últimos anos.

Outra questão que os dados ajudam a esclarecer é o tamanho desse fenômeno. Enquanto alguns membros do governo enfatizaram o aumento no número de pedidos em alguns casos, os mesmos burocratas reconheceram que esse número não seria tão grande a ponto de justificar um mecanismo de priorização de vistos de reunião familiar para refugiados em postos consulares. Os dados indicam que houve aumento absoluto, tanto de vistos de reunião familiar, quanto de solicitações de extensão dos efeitos ao longo dos anos. Porém, esse aumento parece estar correlacionado com o aumento da população refugiada no Brasil. Assim, parece improvável que os refugiados estejam pedindo mais reunião familiar agora do que em períodos anteriores. Ainda assim, os dados fornecidos pelo CONARE mostram pedidos de visto de reunião familiar para 831 indivíduos nos últimos três anos e pedidos de extensão dos efeitos da condição de refúgio para 765 indivíduos nos últimos 8 anos. Esses números são pequenos considerando a população refugiada com cadastro ativo no país, que é de 6654 refugiados, e a demanda por vistos de reunião familiar de outros países, como EUA, Canadá e países europeus.

Uma das principais justificativas utilizadas para dificultar o processo de reunião familiar e conceder mais discricionariedade para os postos consulares nos casos de visto seria o aumento do uso de documentos falsos e a alegação de falsas relações de parentesco. Contudo, não existem evidências concretas da alegada ilicitude. Assim como em outros países, não é possível calcular a porcentagem de casos envolvendo fraude e o mau uso da reunião familiar por refugiados no Brasil. Um estudo da European Migration Network considerando países na Europa concluiu que o custo de investigar suspeitas do mau uso da reunião familiar era muito alto se comparado com a real incidência desse problema. A organização europeia reconheceu, ainda, que a possibilidade de violação do direito à família e à privacidade, passível de punição

pela Corte Europeia de Direitos Humanos, seria demasiadamente alta. Também não é possível afirmar que refugiados incorrem em fraudes para conseguir a reunião familiar ou que a migração via reunião familiar tem sido mais utilizada como uma estratégia para a regularização migratória. Um indicativo disso é que a maior parte dos refugiados entrevistados não escolheu vir para o Brasil por causa de sua política de reunião familiar progressista, mas porque essa foi a única opção disponível para eles conseguirem proteção. O caso brasileiro evidencia que a existência de uma política de reunião familiar mais favorável não motivaria mais pessoas a virem solicitar refúgio ou levaria a um boom do número de pedidos de reunião familiar, dado que a maior parte dos refugiados com cadastro ativo no país nunca fez esse procedimento.

Por fim, a análise qualitativa desenvolvida neste trabalho sugere que a prática da política brasileira de reunião familiar de refugiados é afastada da norma que delimita o processo. Isso acontece porque diferentes atores envolvidos no procedimento atuam diretamente com os refugiados e com seus familiares e possuem discricionariedade para aplicar essa política, decidindo quais documentos serão aceitos, se eles serão considerados válidos, como a flexibilização documental será aplicada e se procedimentos adicionais, como entrevistas, serão colocados em prática. Nesse sentido, o CONARE, a Polícia Federal e, principalmente, o MRE, por meio de seus postos consulares no exterior, atuam como burocracias de nível de rua que regulam como a política de reunião familiar será implementada e quais refugiados e seus familiares terão acesso ao visto de reunião familiar. Nessa lógica, ainda que a normativa brasileira sobre reunião familiar, especialmente a Resolução 16/2013, seja favorável a uma reunião familiar facilitada para essa população, a prática mostra uma realidade diferente em que a reunião familiar aparece, não como um direito dos refugiados garantido na lei, mas como um benefício concedido ou não por aqueles burocratas que estão na ponta, seguindo orientações internas que não são visíveis e claras nem para os refugiados, nem para as organizações da sociedade civil que atuam com essa temática.

Finalmente, ainda que essa tese não tenha analisado os efeitos da Resolução Normativa 27/2018 por ela ter sido adotada há pouco tempo, a análise dos documentos diplomáticos, das entrevistas e de experiências de outros países permite inferir que o processo de reunião familiar para refugiados no Brasil ficará mais difícil. Um primeiro ponto é que representantes do governo entrevistados usaram o argumento de que a criação de um visto específico de reunião familiar regulamentado pela Portaria Interministerial nº 12 tornaria o processo de reunião familiar menos custoso porque o refugiado não teria que comprar a passagem de ida e de volta. Porém, o Capítulo 5 mostrou que, desde a adoção dessa Portaria, o MRE passou a conceder Visto de Visita (VIVIS) para os familiares dos refugiados e não o Visto Temporário de Reunião

Familiar (VITEM XI). Como o VIVIS é o mesmo visto dado para aqueles que visitam o Brasil a turismo, não fica claro como essa questão da passagem de ida e volta será resolvida com o procedimento da Resolução Normativa 27/2018. Segundo, apesar de a Resolução 27 reconhecer que o refugiado pode ser dependente econômico de seus familiares, o refugiado deixa de ser o protagonista do procedimento (apesar de ele continuar a ser o beneficiário do direito de reunião familiar), passando para o familiar no país de origem (longe do refugiado, longe das organizações que poderiam auxiliar o refugiado) o papel de iniciar o processo no posto consular brasileiro. Terceiro, o CONARE deixa de ser a organização principal no processo de reunião familiar e passa a ser o MRE, por meio das suas embaixadas, com maior atuação da DIM. Quarto, as organizações da sociedade civil ficam sem saber como auxiliar os refugiados em caso de problemas, dado que o processo ocorrerá todo fora do país. Quinto, a Resolução 27 garante mais poder para a Coordenação-Geral do CONARE e para a DIM (divisão do MRE responsável por vistos) para o tema de reunião familiar, o que enfraquece o CONARE como comitê com capacidade competente para isso.

O efeito da Resolução 27/2018 precisará ser estudado no futuro para entender como ela impactará a política de reunião familiar de refugiados no Brasil. Essa tese concluiu que, ainda que o Brasil tenha uma política de reunião familiar para refugiados progressista reconhecendo a reunião familiar como um direito no texto da legislação, a norma está afastada da prática. É possível que refugiados enfrentem maiores dificuldades para conseguir a reunião familiar nos próximos anos, o que ficará mais visível com o aumento da população refugiada no país. Assim, permanece a compreensão de que o Brasil é um país que constitucionalmente protege a família, porém não a família de todos os refugiados.

O que podemos aprender com a política brasileira de reunião familiar de refugiados?

Essa parte da conclusão apresenta possíveis implicações políticas dessa tese, abordando do ponto de vista comparado aspectos positivos e negativos da política brasileira de reunião familiar. A primeira virtude a ser destacada é o próprio reconhecimento de um direito à reunião familiar para refugiados e imigrantes na legislação nacional. Ainda que esse direito esteja na Diretiva sobre Reunião Familiar da União Europeia (2003), ele não é amplo como na Resolução Normativa 16. Além disso, o Brasil foi consolidando um procedimento claro sobre como solicitar esse processo ao longo dos anos, o que é diferente de países, como a África do Sul, que reconhecem o direito à reunião familiar, mas não possuem um procedimento claro sobre como implementá-lo.

Outro aspecto positivo é a definição de família adotada pelo Brasil, que permite a reunião familiar de um maior número de familiares, principalmente ascendentes e descendentes, sem limite de idade, e outros familiares, desde que comprovada a dependência econômica. A maior parte dos países analisados nessa tese (ver também o Apêndice I) limita a definição de família e a idade máxima dos filhos ou não considera a possibilidade de trazer os pais. Pelo contrário, o Brasil permite que crianças solicitem a reunião familiar. O Brasil também não adota um prazo máximo desde o reconhecimento dos refugiados para que eles tragam a família e não faz distinção entre a família pré-migração e a família pós-migração, aceitando, inclusive, casamentos por procuração. Os refugiados reconhecidos no Brasil não têm um tempo mínimo de espera para poderem solicitar a reunião familiar e os familiares não entram em cotas estabelecidas de números de pessoas que podem vir todos os anos. O processo de reunião familiar brasileiro também é relativamente mais simples, não sendo necessário exames de DNA, por exemplo. Considerando a discussão sobre o uso de exame de DNA em casos de reunião familiar do Capítulo 1, seria importante que o Brasil, que adota uma definição mais ampla de família, não viesse a adotar procedimentos que dificultassem e encarecessem ainda mais o processo de reunião familiar (que já é inteiramente pago pelos refugiados).

Outro aspecto positivo da política brasileira de reunião familiar é a não divisão de refugiados em dois grupos diferentes, como faz a Suíça, ou entre refugiados e beneficiários de proteção subsidiária ou humanitária, como diferentes países europeus. Todos os refugiados reconhecidos no país possuem o direito à reunião familiar e acesso ao pedido sem ter que esperar um tempo mínimo e sem ter que comprovar a capacidade de sustentar a família no Brasil, ou o fato de que eles aprenderão o português. Também em casos de imigrantes e beneficiários do visto humanitário, não é necessário que eles comprovem que o familiar se integrará e que eles esperem um tempo mínimo para poderem solicitar reunião familiar.

O fato de o Brasil possuir vários pontos progressistas em relação à reunião familiar de refugiados – comparado a outras experiências internacionais, especialmente dos países desenvolvidos, que em geral apresentam mais restrições em termos de política de reunião familiar para refugiados – pode parecer, à primeira vista, que o país não teria qualquer problema nessa questão e que todos os refugiados no país teriam o pleno acesso à reunião familiar. As entrevistas com os refugiados e as organizações e os documentos diplomáticos do MRE não endossam essa tese. O Brasil não possui uma política amplamente compreensiva de reunião familiar. Muitos dos problemas relatados em outros países para garantir esse direito para refugiados também são vistos no Brasil, como demora no processo, dificuldades de acesso a documentos e à embaixada, risco de vida para os familiares que estão no país de origem, falta

de informações e discricionariade dos atores envolvidos no processo, como discutido anteriormente nessa Conclusão.

O Brasil consegue garantir que as limitações e os problemas da política de reunião familiar de refugiados não sejam percebidos e discutidos internacionalmente por ser relativamente mais favorável à reunião familiar de refugiados do que seus pares. Ao participar de encontros globais sobre o tema, frente a tendências restritivas de reunião familiar, o Brasil pode utilizar sua ampla definição de família e seu processo facilitado para justificar que seria um exemplo no tema da reunião familiar. Entretanto, as mesmas lógicas de limitação da política de reunião familiar utilizadas por outros países têm sido empregadas pelo governo brasileiro: restrição da definição da família, adoção de procedimentos mais discricionários no posto consular, impedimento de que pessoas que vieram por reunião familiar possam solicitar reunião familiar com o propósito de extinguir a migração em cadeia. Recorre-se, inclusive, à argumentação de fraudes documentais e às tentativas de evitar o mau uso da reunião familiar.

No que se refere aos procedimentos disponíveis para a obtenção do visto de reunião familiar no Brasil, houve um retrocesso. O procedimento previsto na Resolução 16 era mais facilitado e permitia que o refugiado contasse com o apoio do CONARE e das organizações da sociedade civil no país em caso de necessidade de ajuda durante o processo. Isso não existe mais desde a adoção da Resolução 27. Em alguns países, o processo de reunião familiar é judicial e não administrativo, como ocorre no país. Nesses casos, os refugiados têm que contratar advogados para auxiliar no processo.

Ao mesmo tempo, o Brasil poderia aprender com outros países para garantir na prática o direito à reunião familiar para refugiados. Países europeus, como Suíça e Reino Unido, possuem mecanismos de apelação com regras e procedimentos claros em caso de negativas no processo. Em caso de negação do visto, os refugiados podem pedir ajuda do judiciário como último recurso. Já outros países, como Reino Unido e EUA, também entram em contato diretamente com o chamante e dão possibilidade para que ele apresente outros documentos ou evidências adicionais caso o processo de reunião familiar tenha problemas. O Reino Unido também adota uma política de explicar claramente por que a reunião familiar foi negada. Essa transparência de procedimento de apelação, possibilidade de oferecer evidências adicionais e capacidade de ter informações precisas sobre a negação do visto não existem no Brasil. Como apresentado até aqui, casos de vistos negados pelo posto consular tendem a não receber justificativas. Ainda que os postos consulares, o CONARE e o MRE tenham essa informação, não está claro entre esses órgãos quem seria responsável por informar o refugiado e seus familiares e nem como.

Dificulta ainda mais o fato de que os postos consulares dificilmente têm suas atividades controladas por órgãos, como a Ouvidoria Consular ou a Defensoria Pública da União.

Frente a essa situação, as próprias organizações entrevistadas não sabem exatamente como proceder nesse novo cenário de maior discricionariedade dos postos consulares e não há um processo definido de revisão ou de apelação. Este trabalho sugere que não há um entendimento claro de todas as organizações dessas mudanças internas sobre o tema de visto de reunião familiar no MRE e que diplomatas estavam tendo acesso aos processos de elegibilidade dos refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro. Principalmente considerando a situação de diferentes famílias refugiadas, outra boa prática adotada pelo Reino Unido que poderia ser replicada no Brasil é a possibilidade de solicitar o visto facilitado de reunião familiar tanto no país quanto no posto consular. Essa possibilidade permite adequar as necessidades de diferentes tipos de famílias.

Outro ponto que o Brasil poderia aprender com países europeus é adotar prazos razoáveis para analisar os pedidos de reunião familiar e os recursos. Vários países também adotam recomendações e orientações para considerar o melhor interesse da criança nos procedimentos de reunião familiar. Outros consideram situações familiares excepcionais. O Brasil não faz quaisquer dessas análises em seu procedimento de reunião familiar. A falta de recomendações claras em situações que envolvem crianças, pessoas em risco e em vulnerabilidade pode levar à separação de famílias e a situações, como a narrada por uma organização, em que o irmão do refugiado foi morto enquanto esperava o procedimento de reunião familiar (Capítulo 4). Finalmente, os EUA possuem um acordo com a OIM para financiar a vinda de familiares (com um sistema de empréstimo com juros baixos) dentro de seu processo de reassentamento. Acordo semelhante poderia ser instituído no Brasil, o que facilitaria a vinda dos familiares, ao reduzir as despesas com os elevados custos de passagens, bancados pelos refugiados, além de acelerar processos de reunião familiar, principalmente nos casos em que a família é grande, evitando separações prolongadas.

Por outro lado, as boas práticas brasileiras sobre reunião familiar de refugiados que poderiam ser replicadas em outros países são: adoção de uma definição ampla de família, não limitação da reunião familiar (garantia do direito para menores de 18 anos, sem cotas, sem prazo mínimo, nem máximo, para trazer a família); não discriminação entre refugiados e existência de um procedimento simplificado. Por fim, as boas práticas sobre reunião familiar nos países analisados que poderiam ser replicadas pelo Brasil são: a adoção de recomendações e orientações para a determinação do melhor interesse da criança em procedimentos de reunião familiar, possibilidade de apresentação de documentos alternativos para comprovar as relações

familiares, adoção de prazos e procedimentos claros de reunião familiar, existência de mecanismos de revisão e apelação de pedidos de reunião familiar, mecanismos de financiamento (empréstimos estatais ou de organizações internacionais) para lidar com os custos do processo e procedimentos para acelerar a análise da reunião familiar em casos de urgência.

Com esses ajustes, o tempo médio de separação entre refugiados e familiares, que no Brasil ultrapassa 3 anos, poderia ser reduzido. Então, no caso brasileiro, o vídeo sueco apresentado na reunião do ACNUR em 4 de dezembro de 2017, que foi citado na Introdução deste trabalho, teria outro fim. Ao deixar a filha na escola, a mãe não diria mais que voltaria para buscá-la apenas 3 anos depois.

REFERÊNCIAS

a-) Livros e Capítulos

ABRÃO, Carlos Eduardo Siqueira. Breves Comentários ao Art. 2º da Lei 9.474/97: a Extensão dos Efeitos da Condição de Refugiados aos Membros do Grupo Familiar. In: JUBILUT, LILIANA; GODOY, GABRIEL (Org.). **Refúgio no Brasil – Comentários à Lei 9.474/1997**. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 133-145.

ALPES, Maybritt Jill. Why Do They Take the Money and Not Give Visas?. In: GEIGER, Martin; PÉCOUD, Antoine (Ed.). **Disciplining the Transnational Mobility of People**. London: Palgrave Macmillan, 2013, p. 145-161.

AUDI, R. **The Cambridge dictionary of philosophy** (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

HEIDEGGER, Martin. **Being and Time**. Tradução John Macquarrie e Edward Robinson. (Reprinted.). Hoboken: Blackwell, 1967.

HUSSERL, Edmund. **Ideas: General Introduction to Pure Phenomenology**. Tradução W. R. Boyce Gibson. London, New York: Collier, Macmillan, 1962.

INFANTINO, Federica. State-bound visa policies and Europeanised practices: Comparing EU visa policy implementation in Morocco. In: BERNES, Laure-Anne; BOUSETTA, Hassan; ZICKGRAF, Caroline. **Migration in the Western Mediterranean: Space, Mobility and Borders**. London: Routledge, 2017, p. 52-70.

JUBILUT, Liliana Lyra. A Acolhida da População Refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados. In: SILVA, Cesar Augusto S. da (org.). **Direitos humanos e refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

_____. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

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. Renato Zerbini Ribeiro. **Memória anotada, comentada e jurisprudencial para os refugiados (CONARE)**. Brasília: ACNUR, 2009. Disponível em: <www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2019.

_____. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE**. Brasília: CONARE, 2007.

LERNER, Gerda. **The creation of patriarchy**. Oxford: Oxford University Press, 1986.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Tradução Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: ENAP, 2019.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Entidades familiares constitucionalizadas: pra além do numerus clausus**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. Barueri: Manole, 2003.

MARTUSCELLI, P.N.. O Direito à Reunião Familiar no Contexto da Migração Forçada: Uma Análise da Declaração Universal dos Direitos Humanos. In: JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira. (Org.). **Direitos Humanos e Vulnerabilidade e a Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1ed. Santos: Leopoldium, 2018, p. 219-234. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/329557604_O_DIREITO_A_FAMILIA_NO_CONTEXTO_DA_MIGRACAO_FORCADA_UMA_ANALISE_DA_DECLARACAO_UNIVERSAL_DOS_DIREITOS_HUMANOS/download>. Acesso em: 21 ago. 2019.

MCDOWELL, Christopher. Researching displacement(s). In: BLOCK, Karen; RIGGS, Elisha; HASLAM, Nick. **Values and Vulnerabilities: the Ethics of Research with Refugees and Asylum Seekers** [online]. Toowong, QLD: Australian Academic Press, 2013, p. 63-83.

b-) Artigos e Papers

ALPES, Maybritt Jill; SPIRE, Alexis. Dealing with law in migration control: The powers of street-level bureaucrats at French consulates. **Social & Legal Studies**, v. 23, n. 2, p. 261-274, 2014.

ALVESSON, Mats. Beyond neopositivists, romantics, and localists: A reflexive approach to interviews in organizational research. **Academy of management review**, v. 28, n. 1, p. 13-33, 2003.

AMORIM, João Alberto Alves. Concessão de refúgio no Brasil – A proteção internacional humanitária no direito brasileiro. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 12, p. 63-76, 2012.

ANDRADE, Vítor Lopes. Elegibilidade das solicitações de refúgio por motivos de orientação sexual no Brasil. **Século XXI: Revista de Ciências Sociais**, v. 8, n. 1, p. 75-111, 2018.

AYDOS, Mariana; BAENINGER, Rosana; DOMINGUEZ, Juliana Arantes. Condições de Vida da População Refugiada no Brasil: trajetórias migratórias e arranjos familiares. In: III CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA DE POPULAÇÃO. 2008, Córdoba. **Anais eletrônicos...** Córdoba: ALAP, 2008. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Rosana_Baeninger/publication/238798931_Condicoes_de_Vida_da_Populacao_Refugiada_no_Brasil_trajetorias_migratorias_e_arranjos_familiares/links/54ea55a10cf2f7aa4d57339c/Condicoes-de-Vida-da-Populacao-Refugiada-no-Brasil-trajetorias-migratorias-e-arranjos-familiares.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

BARATA, Llilda P. et al. What DNA can and cannot say: Perspectives of immigrant families about the use of genetic testing in immigration. **Stanford law & policy review**, v. 26, p. 597, 2015.

BATTISTELLA, G. Family Reunification: Policies and Issues. **Asian and Pacific Migration Journal**, v. 4, n. 2-3, p. 233-252, 1995.

BERTONHA, Vinícius João Fábio. A diplomacia a serviço da história: os arquivos diplomáticos brasileiros, italianos, ingleses e americanos. **História Social**, n. 6, p. 149-155, 1999.

BOEHM, Deborah A. Separated families: Barriers to family reunification after deportation. **Journal on Migration and Human Security**, v. 5, n. 2, p. 401-416, 2017.

BOELES, Pieter. Directive on Family Reunification: are the dilemmas resolved?. **European Journal of Migration and Law**, v. 3, n. 1, p. 61-71, 2001.

BONJOUR, Saskia. The transfer of pre-departure integration requirements for family migrants among member states of the European Union. **Comparative Migration Studies**, v. 2, n. 2, p. 203-226, 2014.

BLOCH, Alice. Carrying out a survey of refugees: some methodological considerations and guidelines. **Journal of refugee studies**, v. 12, n. 4, p. 367-383, 1999.

_____. Methodological challenges for national and multi-sited comparative survey research. **Journal of Refugee Studies**, v. 20, n. 2, p. 230-247, 2007.

BRADLEY, Andrea. Beyond Borders: Cosmopolitanism and Family Reunification for Refugees in Canada. **International Journal of Refugee Law**, v. 22, n. 3, p. 379-403, 2010.

BRADLEY, M. Refugee research agendas: The influence of donors and north-south partnership. **Refugee Survey Quarterly**, v. 26, n. 3, p. 119-135, 2007.

BRAGG, Bronwyn; WONG, Lloyd L. "Cancelled dreams": family reunification and shifting Canadian immigration policy. **Journal of Immigrant & Refugee Studies**, v. 14, n. 1, p. 46-65, 2016.

CALEGARI, Marília. Migração de crise: refúgio e família no Brasil. In: XIX ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS (ABEP), São Pedro, 2014. **Anais eletrônicos...** São Pedro: ABEP, 2014.

_____. Migração de crise: refúgio e família no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO. 2016 **Anais do Encontro...** ABEP, 2016. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/download/2244/2199>>. Acesso em: 01 set. 2019.

CARENS, Joseph H. Who should get in? The ethics of immigration admissions. **Ethics & International Affairs**, v. 17, n. 1, p. 95-110, 2003.

CHOLEWINSKI, Ryszard. Family reunification and conditions placed on family members: Dismantling a fundamental human right. **European Journal of Migration and Law**, v. 4, n. 3, p. 271-290, 2002.

CLARK-KAZAK, Christina. Ethical considerations: research with people in situations of forced migration. **Refuge: Canada's Journal on Refugees/Refuge: revue canadienne sur les réfugiés**, v. 33, n. 2, p. 11-17, 2017.

CONROY, Sherrill A. A pathway for interpretive phenomenology. **International Journal of Qualitative Methods**, v. 2, n. 3, p. 36-62, 2003.

CORNUT, Jérémie. To be a diplomat abroad: Diplomatic practice at embassies. **Cooperation and Conflict**, v. 50, n. 3, p. 385-401, 2015.

DADOS, Nour; CONNELL, Raewyn. The global south. **Contexts**, v. 11, n. 1, p. 12-13, 2012.

DARGY, Tania. **Family Reunification in Canada: Towards Authentic Humanitarianism**. CARFMS, Working paper. Ryerson University, November 2016. Disponível em: <<http://carfms.org/wp-content/uploads/2018/01/Tania-Dargy.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2019.

DE HART, Betty. Love Thy Neighbor: Family Reunification and the Rights of Insiders. **EJML**, v. 11, p. 235-251, 2009.

DE MENEZES, Lená Medeiros. Refúgio no Brasil do pós-Segunda Guerra: a Ilha das Flores como representação do Paraíso. **Revista Brasileira de Pesquisa (Auto) biográfica**, v. 3, n. 7, p. 109-125, 2018.

DE SOUZA GORISCH, Patricia Cristina Vasques. A família LGBTI na perspectiva do direito internacional dos refugiados. **Revista do Direito**, v. 3, n. 50, p. 71-80, 2016.

DENCH, Janet. Ending the nightmare: Speeding up refugee family reunification. **Canadian Issues**, p. 53-56, 2006.

DONÁ, Giorgia. The microphysics of participation in refugee research. **Journal of Refugee Studies**, Oxford, v. 20, n.2, p. 210-229, 2007.

DORUSSEN, Han; LENZ, Hartmut; BLAVOUKOS, Spyros. Assessing the reliability and validity of expert interviews. **European Union Politics**, v. 6, n. 3, p. 315-337, 2005.

DOVE, Edward S. Back to blood: the sociopolitics and law of compulsory DNA testing of refugees. **U. Mass. L. Rev.**, v. 8, p. 466-530, 2013.

DUTRA, Delia. Mulheres, migrantes, trabalhadoras: a segregação no mercado de trabalho. **REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 21, n. 40*, p. 177-193, 2013.

EASTMOND, Marita. Stories as lived experience: Narratives in forced migration research. **Journal of refugee studies**, v. 20, n. 2, p. 248-264, 2007.

ENCHAUTGUI, María E.; MENJÍVAR, Cecilia. Paradoxes of family immigration policy: Separation, reorganization, and reunification of families under current immigration laws. **Law & Policy**, v. 37, n. 1-2, p. 32-60, 2015.

FARAHANY, Nita; CHODAVADIA, Saheel; KATSANIS, Sara H. Ethical Guidelines for DNA Testing in Migrant Family Reunification. **The American Journal of Bioethics**, v. 19, n.2, p. 4-7, 2019. DOI: 10.1080/15265161.2018.1556514

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e reassentamento de refugiados - breves comentários sobre suas principais características. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 45, n. 1, p. 168-176, 2002a.

_____. Brazil's Refugee Act: model refugee law for Latin America?. **Forced Migration Review**, v. 12, p. 37-38, 2002b.

FRANÇA, Isadora Lins. "Refugiados LGBTI": direitos e narrativas entrecruzando gênero, sexualidade e violência. **cadernos pagu**, n. 50, 2017.

FRANÇA, Isadora Lins; OLIVEIRA, Maria Paula. Refugiados LGBTI": gênero e sexualidade na articulação com refúgio no contexto internacional de direitos. **Revista Travessia**, São Paulo, v. 29, n. 79, p. 33-50, 2016.

GARCÍA-CASTAÑÓN, Marcela. Building from Within: Family and the Political Membership of Immigrants. **PS: Political Science & Politics**, v. 51, n. 2, p. 288-292, 2018.

GRACE, Breanne Leigh. Family from Afar? Transnationalism and Refugee Extended Families after Resettlement. **Journal of Refugee Studies**, v. 32, n. 1, p. 125-143, 2018.

HAILE, A. The Scandal of Refugee Family Reunification. **Boston College Law School Review**, v. 56, n. 1, Article 7, 2015. Disponível em: <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol56/iss1/7>>. Acesso em 29 fev. 2019.

HARRELL-BOND, Barbara; VOUTIRA, Eftihia. In search of 'invisible' actors: barriers to access in refugee research. **Journal of Refugee Studies**, Oxford, v. 20, n. 2, p. 281-298, 2007.

HEINEMANN, Torsten; NAUE, Ursula; TAPANINEN, Anna-Maria. Verifying the family? A comparison of DNA analysis for family reunification in three European countries (Austria, Finland and Germany). **European Journal of Migration and Law**, v. 15, n. 2, p. 183-202, 2013.

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

HOLSTI, Ole R. Content analysis for the social sciences and humanities. **Reading. MA: Addison-Wesley (content analysis)**, 1969.

HUDDLESTON, T. **Family reunion: confronting stereo-types, understanding family life**. OHCHR MIGRATION PAPERS. MPG briefings for the Green Paper on Family Reunion #1., 9.11.2011. Disponível em: <https://emnbelgium.be/sites/default/files/attachments/family_reunion_confronting_stereotypes_understanding_family_life_mpg_briefing_1.pdf>. Acesso em: 03 set. 2019.

HUGMAN, Richard; BARTOLOMEI, Linda; PITTAWAY, Eileen. Human agency and the meaning of informed consent: reflections on research with refugees. **Journal of Refugee Studies**, v. 24, n. 4, p. 655-671, 2011.

HWANG, Maria Cecilia; PARREÑAS, Rhacel Salazar. Not every family: Selective reunification in contemporary US immigration laws. **International Labor and Working-Class History**, v. 78, n. 1, p. 100-109, 2010.

HYNES, Tricia. **The issue of 'trust' or 'mistrust' in research with refugees: choices, caveats and considerations for researchers**. Working Paper No. 98. Geneva: UNHCR. November 2003. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/research/working/3fcb5cee1/issue-trust-mistrust-research-refugees-choices-caveats-considerations-researchers.html>>. Acesso em: 01 set. 2019.

JACOBSEN, Karen; LANDAU, Loren B. The dual imperative in refugee research: some methodological and ethical considerations in social science research on forced migration. **Disasters**, v. 27, n. 3, p. 185-206, 2003.

JATOBÁ, Daniel; MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Brazil as a leader in the Latin American Refugees' Regime. **The Journal of International Relations, Peace Studies, and Development**, v. 4, n. 1, p. 4, 2018.

JOLY, Yann et al. DNA testing for family reunification in Canada: points to consider. **Journal of International Migration and Integration**, v. 18, n. 2, p. 391-404, 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee law and protection in Brazil: a model in South America?. **Journal of Refugee Studies**, v. 19, n. 1, p. 22-44, 2006.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. **Universitas/Relações Internacionais**, v. 6, n. 2, p. 9-38, 2008.

_____. Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise. **Refuge – Canada's Periodical on Refugees**, v. 25, n. 2, p. 29-38, 2009.

KABRANIAN-MELKONIAN, Seta. Ethical Concerns With Refugee Research. **Journal of Human Behavior in the Social Environment**, v. 25, n. 7, p. 714-722, 2015. DOI: 10.1080/10911359.2015.1032634

KENNY, Catherine. Positive, Humane and Expeditious – An Analysis of Ireland's Implementation of Its Obligations in Relation to Family Reunification under the CRC. **N. Ir. Legal Q.**, v. 62, p. 183, 2011.

KHAN, Fatima. Reunification of the refugee family in South Africa: a legal right?. **Refuge: Canada's Journal on Refugees**, v. 28, n. 2, p. 77-92, 2013.

KING, Shani M. US Immigration Law and the Traditional Nuclear Conception of Family: Toward a Functional Definition of Family that Protects Children's Fundamental Human Rights. **Colum. Hum. Rts. L. Rev.**, v. 41, p. 509, 2009.

KLAASSEN, Mark; RODRIGUES, Peter. The best interests of the child in EU family reunification law: A plea for more guidance on the role of article 24 (2) charter. **European Journal of Migration and Law**, v. 19, n. 2, p. 191-218, 2017.

LAHAV, Gallya. International versus national constraints in family-reunification migration policy. **Global Governance**, v. 3, p. 349-372, 1997.

LAMMERS, Ellen. Researching refugees: preoccupations with power and questions of giving. **Refugee Survey Quarterly**, Oxford, v. 26, n. 3, p. 72-81, 2007.

LEECH, Beth L. Asking questions: Techniques for semistructured interviews. **PS: Political Science & Politics**, v. 35, n. 4, p. 665-668, 2002.

LINKLATER, Andrew. Cosmopolitan political communities in international relations. **International Relations**, v. 16, n. 1, p. 135-150, 2002.

LIPPERT, Randy; PYYKKÖNEN, Miikka. Contesting family in Finnish and Canadian immigration and refugee. **Nordic Journal of Migration Research**, n. 2, vol. 1, p. 45-56, 2012.

LUSTER, Tom et al. The lost boys of Sudan: Ambiguous loss, search for family, and reestablishing relationships with family members. **Family relations**, v. 57, n. 4, p. 444-456, 2008.

MACKENZIE, Catriona; MCDOWELL, Christopher; PITTAWAY, Eileen. Beyond 'do no harm': The challenge of constructing ethical relationships in refugee research. **Journal of Refugee studies**, v. 20, n. 2, p. 299-319, 2007.

MARIE, Norredam et al. Risk of mental disorders in family reunification migrants and native Danes: a register-based historically prospective cohort study. **International journal of public health**, v. 55, n. 5, p. 413-419, 2010.

MENJÍVAR, Cecilia; PERREIRA, Krista M. Undocumented and unaccompanied: children of migration in the European Union and the United States. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 2, p. 197-217, 2019. DOI: 10.1080/1369183X.2017.1404255

MEYER, Christine Benedicte. A case in case study methodology. **Field methods**, v. 13, n. 4, p. 329-352, 2001.

MOREIRA, Julia Bertino. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. **Cadernos Prolam/USP**, v. 4, n. 7, p. 57-76, 2005.

_____. Direitos Humanos e Refugiados no Brasil. Políticas a partir de 1997. **REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 16, n. 31, p. 412-421, 2008.

_____. Pesquisando migrantes forçados e refugiados: reflexões sobre desafios metodológicos no campo de estudos. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 2. 154-172, jul./dez. 2017.

_____. Política em relação aos refugiados no Brasil: interação entre atores na arena institucional. In: 3º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (ABRI), 2011, São Paulo, **Anais...** São Paulo: ABRI, 2011.

Disponível em:
http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000200038&script=sci_abstract. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, 2010.

_____. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 22, n. 43, p. 85-98, 2014.

MORRIS, Eleanor. Family Reunification and Integration Policy in the EU: Where Are the Women?. **Journal of International Migration and Integration**, v. 16, n. 3, p. 639-660, 2015.

OKHOVAT, Sahar et al. Rethinking resettlement and family reunion in Australia. **Alternative Law Journal**, v. 42, n. 4, p. 273-278, 2017.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Rev. bras. estud. popul.**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 171-179, Jan./Apr. 2017.

POGGIE JR, John J. Toward quality control in key informant data. **Human organization**, v. 31, n. 1, p. 23-30, 1972.

PRASAD, B. Devi. Content analysis. **Research methods for social work**, v. 5, p. 1-20, 2008.

ROHAN, Mark. Refugee Family Reunification Rights: A Basis in the European Court of Human Rights' Family Reunification Jurisprudence. **Chi. J. Int'l L.**, v. 15, p. 347, 2014.

ROUSSEAU, Cécile et al. Remaking family life: Strategies for re-establishing continuity among Congolese refugees during the family reunification process. **Social Science & Medicine**, v. 59, n. 5, p. 1095-1108, 2004.

ROUSSEAU, Cécile; MEKKI-BERRADA, Abdelwahed; MOREAU, Sylvie. Trauma and extended separation from family among Latin American and African refugees in Montreal. **Psychiatry: Interpersonal & Biological Processes**, v. 64, n. 1, p. 40-59, 2001.

SCHEEL, Stephan. Real fake? Appropriating mobility via Schengen visa in the context of biometric border controls. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 44, n. 16, p. 2747-2763, 2018.

SCHWEITZER, Reinhard. A stratified right to family life? On the logic (s) and legitimacy of granting differential access to family reunification for third-country nationals living within the EU. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 41, n. 13, p. 2130-2148, 2015.

SIEBER, J. E. Refugee research: Strangers in a strange land (editorial). **Journal of Empirical Research on Human Research Ethics**, v. 4, n. 3, p. 1-2, 2009.

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

_____. O princípio da unidade da família no direito internacional dos refugiados. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 14, n. 88, 2011.

STAVIER, Anne. Free movement and the fragmentation of family reunification rights. **European Journal of Migration and Law**, v. 15, n. 1, p. 69-89, 2013.

TANSEY, Oisín. Process tracing and elite interviewing: a case for non-probability sampling. **PS: Political Science & Politics**, v. 40, n. 4, p. 765-772, 2007.

TAPANINEN, Anna-Maria; HALME-TUOMISAARI, Miia; KANKAANPÄÄ, Viljami. Mobile lives, immutable facts: family reunification of children in Finland. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 5, p. 825-841, 2019.

TAYLOR, Savitri. Refugee family reunion: What might have been. **Alternative Law Journal**, v. 43, n. 3, p. 209-215, 2018.

TELEGDI, Andrew. Family Reunification: The key to successful integration. **Canadian Issues**, p. 94-96, Spring/ Printemps 2006.

TOMETTEN, Christoph. Resettlement, Humanitarian Admission, and Family Reunion: The Intricacies of Germany's Legal Entry Regimes for Syrian Refugees. **Refugee Survey Quarterly**, v. 37, n. 2, p. 187-203, 2018.

VANDERPLAAT, Madine; RAMOS, Howard; YOSHIDA, Yoko. What do sponsored parents and grandparents contribute?. **Canadian Ethnic Studies**, v. 44, n. 3, p. 79-96, 2013.

VIANNA, Roberta Carvalho. O instituto da família e a valorização do afeto como princípio norteador das novas espécies da instituição no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista da ESMESC**, v. 18, n. 24, p. 511-536, 2011.

ZAMPAGNI, Francesca. Unpacking the Schengen Visa Regime. A Study on Bureaucrats and Discretion in an Italian Consulate. **Journal of Borderlands Studies**, v. 31, n. 2, p. 251-266, 2016.

ZETTER, Roger. More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization. **Journal of Refugee Studies**, Oxford, v. 20, n. 2, p. 172-192, 2007.

ZONG, Jie; BATALOVA, Jeanne; BURROWS, Micayla. **Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States**. Washington: Migration Policy Institute (MPI), March 14, 2019. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states>>. Acesso em: 01 set. 2019.

c-) Relatórios, Manuais e Códigos de Conduta

ACNUR. **Refúgio no Brasil. Uma Análise Estatística**. Janeiro de 2010 a Outubro de 2014. Brasília: ACNUR Brasil, 2014a. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014.pdf?view=1>. Acesso em: 01 set. 2019.

ACNUR; CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO (CSV). **Perfil Socioeconômico Dos Refugiados No Brasil. Subsídios para elaboração de políticas. Resumo-Executivo.** Brasília: ACNUR, 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Resumo-Executivo-Versa%CC%83o-Online.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2019.

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 ago. 2019.

CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES (CCR). **More than a Nightmare Delays in Refugee Family Reunification.** November 2004. Disponível em: <<http://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/static-files/nightmare.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CATHOLIC CROSSCULTURAL SERVICES AND THE REFUGEE SPONSORSHIP TRAINING PROGRAM. **Fact Sheet: Understanding One Year Window,** 2011. Disponível em: <<http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2016/06/One-Year-Window-OYW-Fact-Sheet.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2019.

CONARE. **Refúgio em Números.** Brasília: CONARE, 2017a. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. **Refúgio em Números - 3ª Edição.** Brasília: CONARE, 2018a. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. **Refúgio em Números - 4ª Edição.** Brasília: CONARE, 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf?fbclid=IwAR0fFNRf8Z2v-deMQALOF-zWW1O7XHhBAH3paBkvuYl5bhs2DalKp8ziFQg>. Acesso: em 01 set. 2019.

_____. **Refúgio no Brasil. Estatísticas - 1ª Edição, 2015.** Brasília: CONARE, 2016a. Disponível em <<http://pt.slideshare.net/justicagovbr/refgio-no-brasil-51820929>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (DHS). **Annual Flow Report Refugees And Asylees: 2017.** Washington: DHS, March 2019. Disponível em: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Refugees_Asylees_2017.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK (EMN). **Annual Report on Migration and Asylum 2017.** Brussels: EMN, 15th May 2018. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_annual_report_on_migration_2017_highres_en.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. **EMN Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2016 Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices.** Brussels: Migrapol

EMN [Doc 382], April 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_family_reunification_synthesis_report_final_en_print_ready_0.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. **Misuse of the Right to Family Reunification**. Brussels: EMN, June 2012. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/family-reunification/0a_emn_misuse_family_reunification_study_final_june_2012_en.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2019. Congo, Democratic Republic of (Kinshasa)**, 2019. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/congo-democratic-republic-kinshasa>>. Acesso em: 01 set. 2019.

IASFM. **International Association for the Study of Forced Migration (IASFM). Code of ethics: Critical reflections on research ethics in situations of forced migration**, 2018. Disponível em: <<http://iasfm.org/wp-content/uploads/2018/11/IASFM-Research-Code-of-Ethics-2018.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2019.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION (ILO), **International Labour Conference, 59th Session, Migrant Workers, Report VI (1)**. Geneva: ILO, June 1974.

JASTRAM, K.; NEWLAND, K. **Family Unity and Refugee Protection**. Cambridge University Press, **Family Unity and Refugee Protection**. Geneva: UNHCR, June 2003. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/470a33be0.html>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

JUBILUT, Liliana Lyra. Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. **Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos**, n. 57, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

LEO, C.; MORAND, M.; FEITOSA, V. **Construindo Comunidades de Prática para Refugiados Urbanos**. Relatório da Mesa Redonda do Brasil. Brasília: PDES; ACNUR Brasil: 2015. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Construindo-Comunidades-de-Pr%C3%A1tica-para-Refugiados-Urbanos-ACNUR-2015.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2019.

LIMA, João Brígido Bezerra et al. **Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)**. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170829_Refugio_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

MACHEL, Graça. **Impact of armed conflict on children**. Geneva: United Nations, 1996. Disponível em: <<https://www.unicef.org/graca/>>. Acesso em: 01 set. 2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **MANUAL DO SERVIÇO CONSULAR E JURÍDICO**. Aprovado pela Portaria Nº 457, de 02 de agosto de 2010, do Ministério das Relações Exteriores e revisado até 23 de junho de 2017, Brasília. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/LosAngeles/pt->

[br/file/MANUAL%20DO%20SERVICO%20CONSULAR%20E%20JURIDICO%20\(trechos\).pdf>.](#) Acesso em: 01 set. 2019.

MOTZ, Stephanie A. **Family Reunification for Refugees in Switzerland Legal Framework and Strategic Considerations**. Geneva: UNHCR; CSDM, October 2017. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/11/201710-CSDM-UNHCR-FamReun-for-Refugees-in-Switzerland.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2019.

NICHOLSON, Frances. **The Right to Family Life and Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection and the Family Definition Applied**. Geneva: UNHCR. Division of International Protection, January 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/en-us/5a8c40ba1.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2019.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **International Migration Outlook 2018**. Paris: OECD, 42nd Edition, 2018. DOI:https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2018-en.

PERRUCHOUD, Richard; REDPATH-CROSS, Jillyanne (Ed.). **Glossary on Migration**. 2nd Edition. Brussels: OIM, 2011. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml25_1.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

UK HOME OFFICE. **Family reunion: for refugees and those with humanitarian protection**. Version 3.0., 19 March 2019. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/787275/family-reunion-guidance-v3.0ext.pdf>. Acesso em: 03 set. 2019.

UNHCR. **Global Trends: Forced Displacement in 2017**. Geneva: UNHCR, 2018a. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/06/GlobalTrends2017.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2019.

UNHCR. **Global Trends: Forced Displacement in 2018**. Geneva: UNHCR, 2019. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>>. Acesso em: 01 set. 2019.

UNHCR. **The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification**. 2nd edition. Geneva: UNHCR, January 2018b, 2nd edition. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/5a902a9b4.html>>. Acesso em: 01 set. 2019.

d-) Jurisprudência Internacional, Convenções, Declarações

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: <https://www.oas.org/dil/access_to_information/American_Convention_on_Human_Rights.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

CONSELHO EUROPEU. Directiva 2003/86/Ce Do Conselho de 22 de Setembro de 2003 relativa ao direito ao reagrupamento familiar. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=pt>>. Acesso em: 01 set. 2019.

Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/humanrights/Crianca.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

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, Vol. 189. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2019.

Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Adotada pelo Conselho da Europa, em 4 de novembro de 1950, entrou em vigor em 1953. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 04 set. 2019.

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, em 18 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10233.htm>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Parecer Consultivo OC-21/14 de 19 de Agosto de 2014 solicitado pela República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai. Direitos e Garantias de Crianças no Contexto da Migração E/Ou Em Necessidade De Proteção Internacional. Costa Rica, 19 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

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. 2019.

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: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

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, 3 de Dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/declaracao-e-plano-de-acao-do-brasil/>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

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: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2019.

EXECUTIVE COMMITTEE OF THE UNHCR PROGRAMME. **Conclusions Adopted By The Executive Committee On International Protection Of Refugees. No. 9 (XXVIII) Family Reunion.** 28th Session, 1977. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

_____. **Conclusions Adopted By The Executive Committee On International Protection Of Refugees. No. 24 (XXXII) Family Reunification.** 32nd Session, 1981. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

_____. **Conclusions Adopted By The Executive Committee On International Protection Of Refugees 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. 2019.

_____. **Conclusions Adopted By The Executive Committee On International Protection Of Refugees No. 85 (XLIX) - Conclusion On International Protection** 49th Session, 1998. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

_____. **Conclusions Adopted By The Executive Committee On International Protection Of Refugees. 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. 2019.

OCHA. **Guiding Principles on Internal Displacement**, UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2, New York: OCHA, 1998. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>>. Acesso em: 01 set. 2019.

Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Adotado pela Resolução n. 2.200 A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 23 ago. 2019.

Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Adotado pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 23 ago. 2019.

Protocolo de 1967 Relativo Ao Estatuto Dos Refugiados, concluído em Nova York, a 31 de janeiro de 1967. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967>. Acesso em: 02 set. 2019.

UN COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD (CRC). General Comment No. 6 (2005) Final Unedited Version, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. Geneva: Thirty-ninth session 17 May – 3 June 2005. Disponível em: <<https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC6.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. General comment No. 7 (2006): Implementing Child Rights in Early Childhood, 20 September 2006, CRC/C/GC/7/Rev.1. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/460bc5a62.html>>. Acesso em: 03 set. 2019.

_____. General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 May 2013, CRC /C/GC/14. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>>. Acesso em: 01 set. 2019.

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. Annual Tripartite Consultations On Resettlement. Geneva, 20-21 June 2001. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b30baa04.html>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

_____. **Family protection issues.** 1999. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opensslPDFViewer.html?docid=3cc414164&query=family>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, 25 de julho de 1951. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/travaux/40a8a7394/final-act-united-nations-conference-plenipotentiaries-status-refugees-stateless.html>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

_____. ‘Protracted Refugee Situations’, Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, Standing Committee, 30th Meeting, UN Doc. EC/54/SC/CRP.14, 10 June 2004.

_____. Summary Conclusions. UNHCR Expert Roundtable on the Right to Family Life and Family Unity in the Context of Family Reunification of Refugees and Other Persons In Need Of International Protection. 4 December 2017, Brussels, Belgium. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/5b18f5774.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. Summary Conclusions: Family Unity, June 2003. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/470a33bed.html>>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. **UNHCR Guidelines On Reunification Of Refugee Families.** July, 1983. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3bd0378f4.html>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

f-) Legislações, Normativas, Resoluções Nacionais

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto nº 3.574, de 23 de agosto de 2000. Dá nova redação ao art. 2º do Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração, e delega competência ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, para a prática do ato que menciona. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 ago. 2000. Seção 1, p. 18. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3574-23-agosto-2000-373437-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 3.768, de 8 de março de 2001. Delega competência ao Ministro de Estado da Justiça para designar os membros do Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 mar. 2001. Seção 1 - Eletrônico, p. 2 Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2001/decreto-3768-8-marco-2001-347505-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov. 2017. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9199-20-novembro-2017-785772-norma-pe.html>>. Acesso em: 03 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 50.215 de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 1961. Seção 1, p. 838. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50215-28-janeiro-1961-389887-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 70.946 de 07 de agosto de 1972. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 ago. 1972. Seção 1, p. 7037. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-70946-7-agosto-1972-419532-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 set. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1950. Seção 1, p. 23911. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-norma-pe.html>>. Acesso em: 03 set. 2019.

BRASIL. Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 ago. 1980. Seção 1, p. 16533. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6815-19-agosto-1980-366138-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 06 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Seção 1, p. 15822 Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9474-22-julho-1997-365390-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 06 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil (2002). Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10406-10-janeiro-2002-432893-norma-pl.html>>. Acesso em: 03 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 mai. 2017. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-publicacaooriginal-152812-pl.html>>. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria MJ nº 756 de 05/11/1998. Aprova o Regimento Interno do Comitê Nacional para os Refugiados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 nov. 1998. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/RegimentoConareDOU1998.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça/Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial nº 12, de 13 de Junho de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jun. 2018. Edição 113, Seção 1, p. 86. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/legislacao-1/Portaria%20Interministerial%20n%2012>>. Acesso em: 06 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Migrações/Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados/Comitê Nacional para os Refugiados. Resolução Normativa nº 04, de 01 de dezembro de 1998. (Revogada Pela Resolução Normativa Nº 16 Do CONARE). Extensão da condição de refugiado a título de reunião familiar. In: ACNUR. **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas**. Brasília: dezembro de 2016. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Colet%C3%A2nea-de-Instrumentos-de-Prote%C3%A7%C3%A3o-Nacional-e-Internacional.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Migrações/Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados/Comitê Nacional para os Refugiados. Resolução Normativa nº 16, de 20 de setembro de 2013. Estabelece procedimentos e Termo de Solicitação para pedidos de reunião familiar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 set. 2013. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-16-do-conare.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Migrações/Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados/Comitê Nacional para os Refugiados. Resolução Normativa nº 17, de 20 de setembro de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 set. 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/resolucao-siria-refugiados.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Migrações/Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados/Comitê Nacional para os Refugiados. Resolução Normativa Nº 24, de 28 de Julho de 2017. Adota o Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado, o Formulário de Identificação de Familiares para Extensão dos efeitos da Condição de Refugiado e o Formulário para Interposição de Recurso e altera a redação da Resolução Normativa nº 22 do CONARE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 ago. 2017. Edição 157, Seção 1, p. 34. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19239123/do1-2017-08-16-resolucao-normativa-n-24-de-28-de-julho-de-2017-19238897>. Acesso em: 08 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Migrações/Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados/Comitê Nacional para os Refugiados. Resolução Normativa nº 27, de 30 de outubro de 2018. Disciplina o art. 2º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 nov. 2018.

Edição 211, Seção 1, p. 60. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao_normativa_n_27_conare.pdf>. Acesso em: 06 set. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Portaria nº 1001, de 20 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o visto de visita em situações excepcionais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=354216>>. Acesso em: 03 set. 2019.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Resolução Normativa nº 108, de 12 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre a concessão de visto temporário ou permanente e permanência definitiva a título de reunião familiar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 fev. 2014. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=265729>>. Acesso em: 03 set. 2019.

g-) Teses, Dissertações e Trabalhos de conclusão de curso

CALEGARI, Marília. **"Felicidade Clandestina": refúgio e família no Brasil**. 2014. 128 p. Dissertação (mestrado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279754>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

CALEGARI QUINAGLIA, Marília. **Com lenço e com documento: condições de vida da população refugiada síria em São Paulo**. 2018. Tese (Doutorado em Demografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2018. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/332529/1/Quinaglia_MariliaCalegari_D.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

HAYDU, Marcelo. **Refugiados congolese na cidade de São Paulo: processo migratório e itinerários terapêuticos**. 2017. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Departamento de Saúde Coletiva, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.unifesp.br/bitstream/handle/11600/41876/2017-0021.pdf;jsessionid=5BC7B374E935961F0FBFE2050847D101?sequence=1>>. Acesso em: 01 set. 2019.

LEITE, Larissa. **O devido processo legal para o refúgio no Brasil**. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-08042016-145056/publico/Larissa_Leite_O_devido_processo_legal_para_o_refugio_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

MOREIRA, Julia Bertino. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)**. 2012. 351 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280962>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional Dos Refugiados E O Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise Da Efetividade Da Proteção Nacional**. 2012b. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2012b. Disponível em:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/O_direito_internacional_dos_refugiados.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

h-) Notícias

ACNUR. Escritório da ONU para refugiados, ACNUR, inaugura escritório em São Paulo, **Site do ACNUR Brasil**, 08 abril 2014b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/escritorio-da-onu-para-refugiados-acnur-inaugura-escritorio-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 01. set. 2019.

BARROCAL, André. Em cinco anos, dobra o número de refugiados no Brasil. **Carta Capital** 28 ago. 2015 01h18. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/864/de-bracos-abertos-2778.html>>. Acesso em: 01 set. 2019.

DAL PIVA, Juliana. Funcionários da embaixada do Brasil no Haiti estariam cobrando propina por visto. **O Globo**. 24/10/2012 - 21:01 / Atualizado em 24/10/2012 - 21:02. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/funcionarios-da-embaixada-do-brasil-no-haiti-estariam-cobrando-propina-por-visto-6518154>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

FRANCO, Marina. Brasil tem 86 mil estrangeiros aguardando resposta sobre refúgio e 14 funcionários para avaliar pedidos., **G1**. 03 mar. 2018 13h15. Atualizado 06/03/2018 17h38. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-tem-86-mil-estrangeiros-aguardando-resposta-sobre-refugio-e-14-funcionarios-para-avaliar-pedidos.ghtml>>. Acesso em: 01 set. 2019.

FREIRE, Marcelo; SEVILLA, Marcela. Enfim, juntos: A longa espera de um sírio no Brasil até o reencontro com sua família. **UOL**, São Paulo, 20 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/noticias/especiais/refugiado-sirio-reencontra-a-familia.htm#enfim-juntos?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 01 set. 2019.

FUJITA, G. ONG brasileira resgata famílias refugiadas de países em conflito. **UOL**, São Paulo, 24 set. 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.

MACIEL, Edgard. Na Nigéria, ela foi atacada pelo Boko Haram por ser cristã. No Brasil, é discriminada por ser refugiada. **Huffpost Brasil**. 20 jun. 2016 11:24 -03 | Atualizado 20/06/2016 11:24 -03. Disponível em: <<https://www.huffpostbrasil.com/2016/06/20/nigeria-ela-foi-atacada-pelo-boko-haram-por-ser-crista-no-b a 21688210/>>. Acesso em: 01 set. 2019.

MODZELESKI, Alessandra. Itamaraty apura venda de vistos brasileiros no Consulado-Geral da Nigéria. **Diário de Pernambuco**. 13/06/2017 09:53. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/brasil/2017/06/itamaraty-apura-venda-de-vistos-brasileiros-no-consulado-geral-da-nige.html>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

REHLE, Michaela. Germany's 'Achilles heel': Middle East consulates sell forged visas to migrants – media. **Reuters**. Published time: 27 Nov, 2018 07:42. Edited time: 28 Nov, 2018 13:56. Disponível em: <<https://www.rt.com/news/444947-germany-consulate-sell-visas-refugees/>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

SCHENGEN VISA INFO. Schengen visa process “corruption” in Tunisia, Algeria and Morocco. **Schengen visa info**. 18/10/2017. Disponível em: <<https://www.schengenvisainfo.com/news/schengen-visa-process-corruption-tunisia-algeria-morocco/>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

SOUZA, Felipe. 'Não vejo meus filhos há 3 anos': a saga de refugiados para trazer a família ao Brasil. **BBC Brasil**, São Paulo, 2 abril 2018. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-43338789>>. Acesso em: 01 set. 2019.

STOCHERO, Tahiane. Sonho brasileiro aquece comércio de documentos e vistos falsos no Haiti. **G1**, 18/10/2013 06h59 - Atualizado em 18/10/2013 13h50. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/10/sonho-brasileiro-aquece-comercio-de-documentos-e-vistos-falsos-no-haiti.html>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

SWISSINFO. Corruption threatens Swiss representations. **Swissinfo.ch**. December 10, 2006 2:46 PMDEC 10, 2006 - 14:46. Disponível em: <<https://www.swissinfo.ch/eng/corruption-threatens-swiss-representations/5618750>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

i-) Sítios da Internet

ACNUR. HELP Brasil. Reunião familiar e extensão da condição de refugiado, 2019. <<https://help.unhcr.org/brazil/asylum-claim/reunificacion-familiar/>>. Acesso em: 03 set. 2019.

ACNUR BRASIL. Soluções Duradouras. 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES (CCR). Family reunification, 2019. Disponível em: <<https://ccrweb.ca/en/psr-toolkit/other-useful-info-family-reunification>>. Acesso em: 02 set. 2019.

DEPARTMENT OF JUSTICE. Former U.S. Consulate Official Sentenced to 64 Months in Prison for Receiving Over \$3 Million in Bribes in Exchange for Visas, Friday, August 14, 2015. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opa/pr/former-us-consulate-official-sentenced-64-months-prison-receiving-over-3-million-bribes>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. Migration and Home Affairs > Subsidiary protection, 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/content/subsidiary-protection_en>. Acesso em: 01 set. 2019.

EUROSTAT. First permits issued for family reunification with a beneficiary of protection status. Last update: 06/08/19, 2019a Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_resfrps1>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. Percentage distribution of main reason for migration, years of residence, sex and age (% of total migrants) [lfso_08resr]. Last update: 22-02-2019, 2019b. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfso_08resr>. Acesso em: 01 set. 2019.

GOVERNMENT OF CANADÁ. The humanitarian and compassionate assessment: Dealing with family relationships, 2019. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/permanent-residence/humanitarian-compassionate-consideration/processing/assessment-dealing-family-relationships.html>>. Acesso em: 02 set. 2019.

IMDH. Rede Solidária: Conceito e Função. 08 Janeiro 2014. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/index.php/conceito-e-funcao>>. Acesso em: 01 set. 2019.

MIGRATION DATA PORTAL. Family Migration, 25 January 2019. Disponível em: <<https://migrationdataportal.org/themes/family-migration>>. Acesso em: 01 set. 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA. Refúgio, Legislação. 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

_____. Reunião Familiar e Extensão dos Efeitos da Condição de Refugiado(a), 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/reuniao-familiar-e-extensao-dos-efeitos-da-condicao-de-refugiado>>. Acesso em: 02 set. 2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Fale Conosco, 2019. Disponível em: <<http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/contato>>. Acesso em: 02 set. 2019.

_____. Nota 271. Nota de Esclarecimento. Criado: 07 de Julho de 2015 - 12h37. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10438-nota-de-esclarecimento-haiti>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Total de funcionários lotados por posto 2016, 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/images/PDA/7-Total-de-funcionrios-lotados-por-posto-2016.csv>>. Acesso em: 05 set. 2019.

WAGE INDICATOR. Congo, 2019. Disponível em: <<https://wageindicator.org/salary/minimum-wage/congo>>. Acesso em: 05 set. 2019.

j-) Documentos Diplomáticos.

Circular Telegráfica Nr. 92359, de 04 de outubro de 2013, da SERE para Postos com Serviços Consulares.

Circular Telegráfica Nr. 96303, de 13 de novembro de 2014, da SERE para Postos com Serviços Consulares.

Despacho Telegráfico Nr. 00011, de 01 de fevereiro de 2012, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr.00016, de 23 de março de 2016, da SERE para Brasemb Bamako.

Despacho Telegráfico Nr. 00025, de 09 de janeiro de 2014, enviado do Ministério das Relações Exteriores para o Coordenador-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE - Ministério da Justiça.

Despacho telegráfico Nr. 00043, de 08 de abril de 2015, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00053, de 22 de janeiro de 2016, do Ministério das Relações Exteriores para o Coordenador-Geral de Polícia de Imigração, Polícia Federal.

Despacho Telegráfico Nr. 00089, de 16 de julho de 2015, da SERE para Brasemb Amã.

Despacho telegráfico Nr. 00097, de 03 de julho de 2017, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho Telegráfico Nr. 00100, de 23 de janeiro de 2018, Ministério das Relações Exteriores para o Coordenador Geral de Assuntos para Refugiados, Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Despacho telegráfico Nr. 00130, de 20 de julho de 2017, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00133, de 29 de junho de 2011, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00154, de 22 de junho de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00155, de 22 de junho de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00156, de 01 de setembro de 2017, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00160, de 10 de julho de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00161, de 10 de julho de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00167, de 17 de julho de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00170, de 19 de julho de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho Telegráfico Nr. 00171, de 20 de julho de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00172, de 23 de julho de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00174, de 24 de julho de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00176, de 26 de setembro de 2017, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00176, de 24 de julho de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00177, de 25 de julho de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00178, de 25 de julho de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00190, de 19 de outubro de 2017, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00198, de 31 de agosto de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00199, de 31 de agosto de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00200, de 31 de agosto de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00201, de 31 de agosto de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho Telegráfico Nr. 00202, de 20 de dezembro de 2016 da SERE para Brasemb Amã.

Despacho telegráfico Nr. 00202, de 31 de agosto de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00203, de 31 de agosto de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00204, de 31 de agosto de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00205, de 03 de setembro de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00211, de 05 de setembro de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00213, de 11 de setembro de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho telegráfico Nr. 00214, de 11 de setembro de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho Telegráfico Nr. 00215, de 11 de setembro de 2018, da SERE para Brasemb Kinshasa.

Despacho Telegráfico Nr. 00244, de 03 de maio de 2017, da SERE para Brasemb Beirute.

Despacho telegráfico Nr. 00256, de 11 de setembro de 2013, da SERE para Brasemb Beirute.

Despacho telegráfico Nr. 00465, de 18/08/2017, Do Ministério das Relações Exteriores para o Coordenador-Geral de Polícia de Imigração, Polícia Federal.

Despacho Telegráfico Nr. 00518, de 05 de junho de 2018, do Ministério das Relações Exteriores para o Coordenador-Geral de Assuntos para Refugiados, Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Despacho Telegráfico Nr. 00688, de 24 de março de 2017, do Ministério das Relações Exteriores para a Coordenadora-Geral de Assuntos para Refugiados, Ministério da Justiça.

Despacho Telegráfico Nr. 00696, de 27 de março de 2017, do Ministério das Relações Exteriores para a Coordenadora-Geral de Assuntos, para Refugiados, Ministério da Justiça.

Despacho Telegráfico Nr. 00697, de 27 de março de 2017, do Ministério das Relações Exteriores para a Coordenadora-Geral de Assuntos, para Refugiados, Ministério da Justiça.

Despacho Telegráfico Nr. 00817, de 24 de julho de 2018, do Ministério das Relações Exteriores para o Coordenador-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados, Ministério da Justiça.

Despacho Telegráfico Nr. 01063, de 10 de maio de 2017, do Ministério das Relações Exteriores para a Coordenadora-Geral de Assuntos, para Refugiados, Ministério da Justiça.

Despacho Telegráfico Nr. 01064, de 10 de maio de 2017, do Ministério das Relações Exteriores para a Coordenadora-Geral de Assuntos, para Refugiados, Ministério da Justiça.

Despacho Telegráfico Nr. 01067, de 10 de maio de 2017, do Ministério das Relações Exteriores para a Coordenadora-Geral de Assuntos, para Refugiados, Ministério da Justiça.

Despacho Telegráfico Nr. 01683, de 20 de julho de 2017, do Ministério das Relações Exteriores para a Coordenadora-Geral de Assuntos, para Refugiados, Ministério da Justiça.

Despacho Telegráfico Nr. 01780, de 01 de agosto de 2017, do Ministério das Relações Exteriores para a Coordenadora-Geral de Assuntos para Refugiados Ministério da Justiça.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Manual do Serviço Consular e Jurídico. Capítulo 12: Concessão de vistos, 2018.

Telegrama Nr. 00010, de 12 de janeiro de 2017, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00020, de 07 de janeiro de 2016, de Brasemb Amã para Exteriores.

Telegrama Nr. 00020, de 29 de janeiro de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00032, de 08 de fevereiro de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00033, de 08 de fevereiro de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00034, de 08 de fevereiro de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00035, de 08 de fevereiro de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00036, de 08 de fevereiro de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00043, de 08 de fevereiro de 2018, de Brasemb Islamabad para Exteriores.

Telegrama Nr. 00058, de 06 de março de 2017, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00061, de 18 de março de 2015, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00066, de 13 de março de 2017, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00075, de 20 de fevereiro de 2018, da Brasemb Islamabad para Exteriores.

Telegrama Nr. 00076, de 21 de março 2017, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00079, de 20 de março de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00084, de 29 de março de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00097, de 13 de abril de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00098, de 13 de abril de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00099, de 17 de abril de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00102, de 07 de abril de 2017, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00104, de 30 de junho de 2016, da Brasemb Bamako para Exteriores.

Telegrama Nr. 00105, de 07 de abril de 2017, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00107, de 24 de abril de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00123, de 15 de março de 2018, de Brasemb Islamabad para Exteriores.

Telegrama Nr. 00146, de 11 de junho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00154, de 20 de junho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00155, de 20 de junho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00158, de 25 de junho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00165, de 02 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00166, de 04 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00168, de 05 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00169, de 06 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00175, de 12 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00176, de 13 de julho de 2017, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00176, de 24 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00177, de 13 de julho de 2017, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00178, de 13 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00180, de 17 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00181, de 18 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00182, de 18 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00183, de 06 de julho de 2017, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00183, de 19 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00187, de 23 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00188, de 24 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00189, de 25 de julho de 2018, de Brasemb de Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00191, de 27 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00192, de 27 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00193, de 27 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00194, de 27 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00195, de 30 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00197, de 31 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00198, de 18 de julho de 2017, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00198, de 31 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00199, de 31 de julho de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00201, de 06 de agosto de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00203, de 07 de agosto de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00204, de 07 de agosto de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00206, de 07 de agosto de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00210, de 10 de agosto de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00212, de 14 de agosto de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00216, de 15 de agosto de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00225, de 17 de agosto de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00228, de 22 de agosto de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores

Telegrama Nr. 00231, de 24 de agosto de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00232, de 18 de agosto de 2017, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00232, de 24 de agosto de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00233, 18 de agosto de 2017, de Brasemb de Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00234, 18 de agosto de 2017, de Brasemb de Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00234, de 24 de agosto de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00235, de 24 de agosto de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00238, de 27 de agosto de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00241, de 28 de agosto de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00242, de 26 de julho de 2017, de Brasemb Brazzaville para Exteriores.

Telegrama Nr. 00242, de 28 de agosto de 2017, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00245, de 28 de agosto 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00251, de 03 de setembro de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00253, de 03 de setembro de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00254, de 28 de agosto de 2018, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00290, de 19 de setembro de 2017, de Brasemb de Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00303, em 27 de setembro de 2017, da Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00346, de 19 de julho de 2018, de Brasemb Islamabad para Exteriores.

Telegrama Nr. 00353, de 23 de outubro de 2017, de Brasemb Kinshasa para Exteriores.

Telegrama Nr. 00456, de 05 de agosto de 2015, de Brasemb Amã para Exteriores.

Telegrama Nr. 00603, de 13 de novembro de 2017, da Brasemb Islamabad para Exteriores.

Telegrama Nr. 00620, de 23 de março de 2016, de Brasemb Beirute para Exteriores.

Telegrama Nr. 01143, de 04 de junho de 2018, de Brasemb Beirute para Exteriores.

Telegrama Nr. 01619, de 16 de agosto de 2017, de Brasemb Beirute para Exteriores.

APÊNDICES

APÊNDICE A – E-mail de Recrutamento para Refugiados

RE: Convite para participar de um estudo sobre Reunião Familiar de Refugiados no Brasil organizado pela USP

Prezado senhor, Prezada senhora.

Eu sou Patrícia Nabuco Martuscelli e estou fazendo meu Doutorado em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP). Minha pesquisa quer entender um pouco melhor como ocorre o processo de reunião familiar de refugiados no Brasil. Como parte do meu estudo, eu estou realizando entrevistas com refugiados que pediram reunião familiar em várias partes do país, principalmente em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. Essa pesquisa tem como objetivo principal reconhecer as boas práticas e os desafios envolvendo o processo de reunião familiar de refugiados que se encontram no país. Para informações adicionais sobre essa pesquisa, veja o documento em anexo.

Considerando a sua experiência como um refugiado que pediu reunião familiar, **eu estou escrevendo para convidar você para participar de uma entrevista com duração aproximada de 60 minutos.**

Eu visitarei a sua área entre [COLOCAR DATAS]. Se você concordar em participar desse estudo, eu posso ir até um lugar que seja bom para você. Também podemos fazer a entrevista por telefone ou Skype, se for melhor para você.

Você está disponível entre [COLOCAR datas] para uma entrevista comigo? Se você estiver disponível para conversar comigo por cerca de 60 minutos, eu peço gentilmente que você me informe a melhor forma de agendar essa entrevista. Se você tiver quaisquer questões sobre essa pesquisa ou sobre os procedimentos envolvendo a entrevista, você pode entrar em contato comigo por telefone pelo número [número de telefone] ou pelo e-mail patnabuco@usp.br

Se você conhecer outros refugiados que teriam interesse em falar sobre reunião familiar, peço a gentileza de me colocar em contato com eles.

Muito obrigada por sua atenção e pela ajuda com a minha pesquisa.

Cordialmente,

[Patrícia Martuscelli]

APÊNDICE B – E-mail de Recrutamento de Especialistas

RE: Convite para participar de um estudo sobre Reunião Familiar de Refugiados no Brasil organizado pela USP

Prezado senhor, Prezada senhora.

Eu sou Patrícia Nabuco Martuscelli e estou desenvolvendo meu Doutorado em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP). Minha pesquisa quer entender um pouco melhor como ocorre o processo de reunião familiar de refugiados no Brasil. Como parte do meu estudo, eu estou realizando entrevistas semiestruturadas com atores-chave no processo de reunião familiar, incluindo organizações da sociedade civil, organizações internacionais, especialistas (ativistas e acadêmicos) e representantes do governo em diversas partes do país, principalmente em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. Essa pesquisa tem como objetivo principal reconhecer as boas práticas e os desafios envolvendo o processo de reunião familiar de refugiados que se encontram no país. Para informações adicionais sobre essa pesquisa, veja o documento em anexo.

Reconhecendo o trabalho de sua organização com a população refugiada, **eu estou escrevendo para convidar você ou um representante de sua organização para participar de uma entrevista com duração aproximada de 60 minutos.**

Eu visitarei a sua área entre [COLOCAR DATAS]. Se você concordar em participar desse estudo, eu posso ir até o seu escritório para fazer a entrevista ou outra localidade de sua escolha. Também podemos fazer a entrevista por telefone ou Skype, se for mais conveniente.

Você está disponível entre [COLOCAR datas] para uma entrevista comigo? Se você estiver disponível para conversar comigo por cerca de 60 minutos, eu peço gentilmente que você me informe a melhor forma de agendar essa entrevista. Se você tiver quaisquer questões sobre essa pesquisa ou sobre os procedimentos envolvendo a entrevista, você pode entrar em contato comigo por telefone pelo número [número do telefone] ou pelo e-mail patnabuco@usp.br

Muito obrigada por sua atenção e pela ajuda com a minha pesquisa.

Cordialmente,

[Patrícia Martuscelli]

APÊNDICE C – Informações sobre o Estudo

A Reunião Familiar de Refugiados no Brasil

Essa é uma pesquisa de Doutorado sobre a reunião familiar de refugiados no Brasil desenvolvida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP) sob a orientação do Prof. Dr. Rafael Villa. Esse estudo pretende entender como é o procedimento de reunião familiar no Brasil (incluindo o pedido de visto de reunião familiar) e quais são as boas práticas e os desafios que a política de reunião familiar enfrenta. Para isso, estamos realizando entrevistas com refugiados que pediram reunião familiar e com atores-chave (especialistas, autoridades, membros da sociedade civil, pessoas que trabalham com a população refugiada) que estão envolvidos no processo de reunião familiar de refugiados no país.

Sobre a Pesquisa

Essa pesquisa pretende entender a fundo a questão da reunião familiar de refugiados no Brasil. Dentre os temas que serão abordados na tese estão:

- Como ocorre o processo de solicitação de visto de reunião familiar para familiares de refugiados no Brasil e quanto tempo demora esse procedimento;
- Como é o procedimento para reconhecimento do status de refugiados para familiares, uma vez que eles estejam em território nacional e quanto tempo demora esse procedimento;
- Quais refugiados pedem reunião familiar e para que familiares;
- As boas práticas da política brasileira de reunião familiar para refugiados;
- Os desafios que os refugiados enfrentam para pedir reunião familiar no Brasil;
- Como a política de reunião familiar de refugiados poderia ser aprimorada; e
- O papel de organizações da sociedade civil, do governo brasileiro e de organizações internacionais no tema de reunião familiar para refugiados no país.

Responsável pelo Projeto
Patrícia Nabuco Martuscelli

Orientador: Prof. Dr. Rafael Villa

Financiamento: A doutoranda é bolsista CAPES/PROEX.

Informação de Contato:
Patrícia Martuscelli
patnabuco@usp.br
(número de contato)

Para esse estudo, visitarei Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro. Além disso, pretendo agendar entrevistas com outras organizações que atuem com a questão da reunião familiar de refugiados (ainda que em menor intensidade) em outras partes do país. Eu espero contar com a contribuição de pessoas de diferentes organizações da sociedade civil, organizações internacionais, especialistas, pessoas que trabalham ou trabalharam com refugiados e representantes do governo para poder ter uma visão mais completa da política de reunião familiar de refugiados no Brasil. Toda a informação coletada é confidencial e será utilizada na minha tese de doutorado e em publicações decorrentes dela que pretendem gerar conhecimento para informar políticas públicas e processos de tomada de decisão sobre o tema de reunião familiar no Brasil.

Para mais informações sobre essa pesquisa, por favor entrar em contato com Patrícia Nabuco Martuscelli (Doutoranda em Ciência Política pela USP e Responsável por essa pesquisa) pelo telefone (número de contato) ou pelo e-mail patnabuco@usp.br

APÊNDICE D – Informações para o Participante (Refugiados)

A Reunião Familiar de Refugiados no Brasil

INFORMAÇÕES PARA O PARTICIPANTE – (REFUGIADOS)

Por favor, leia com cuidado.

O que você deveria saber sobre pesquisas acadêmicas?

Você foi convidado para participar de uma pesquisa acadêmica. A participação nessa pesquisa é voluntária. Você pode se recusar a participar ou você pode retirar o seu consentimento para estar nesse estudo por qualquer razão, a qualquer momento, sem correr nenhum risco de ser penalizado.

Pesquisas acadêmicas são planejadas para obter um novo conhecimento. Essa nova informação pode ajudar pessoas no futuro. Você pode não receber nenhum benefício direto em participar de uma pesquisa acadêmica, mas a comunidade como um todo ganha com a sua participação. Há a possibilidade de existirem alguns riscos em participar de pesquisas acadêmicas.

Detalhes sobre essa pesquisa serão apresentados abaixo. É importante que você entenda essa informação para que você possa tomar uma decisão informada de participar dessa pesquisa.

Você receberá uma cópia dessas informações. Você também deve perguntar para a pesquisadora responsável por esse estudo qualquer questão, dúvida, medo que você tenha sobre a pesquisa, a entrevista ou quaisquer outras informações, a qualquer momento.

Qual o propósito dessa pesquisa?

Essa pesquisa objetiva entender como é o processo de reunião familiar de refugiados no Brasil, incluindo quais as boas práticas existentes no país e os desafios que os refugiados enfrentam para serem reunidos com suas famílias no país. O conhecimento produzido por esse estudo será usado para ajudar pesquisadores e tomadores de decisão a entender e, possivelmente, melhorar a política de reunião familiar de refugiados e atender as necessidades da população refugiada no país a respeito desse assunto.

Há alguma razão para que eu não participe dessa pesquisa?

Você não deve participar dessa pesquisa se você não for um refugiado que pediu reunião familiar.

Quantas pessoas participarão dessa pesquisa?

Para esse estudo, serão realizadas entrevistas com refugiados que pediram reunião familiar no país. A meta é realizar, pelo menos, 10 entrevistas com refugiados. Também serão realizadas entrevistas com agentes-chave que atuem no processo de reunião familiar de refugiados no país, incluindo organizações da sociedade civil, organizações internacionais, autoridades governamentais e especialistas sobre o tema (ativistas e acadêmicos). O objetivo final seria realizar, ao menos, 20 entrevistas no total, porém esse número pode variar a depender da

resposta dos refugiados e das organizações contatadas.

Quanto tempo durará a sua participação nessa pesquisa?

A entrevista semiestruturada em profundidade durará aproximadamente 60 minutos.

O que acontecerá se eu fizer parte dessa pesquisa?

Se você decidir participar dessa pesquisa, a entrevistadora fará perguntas sobre sua vinda para o Brasil e sua experiência de reunião familiar. Com a sua permissão, o áudio da entrevista será gravado e anotações escritas serão realizadas durante a entrevista. Você também poderá escolher não ser gravado. A gravação do áudio será utilizada para transcrever as informações e ele será deletado depois do estudo. Apenas a doutoranda terá acesso a essas gravações e transcrições. Durante a entrevista, você pode escolher não responder alguma questão ou parar de participar a qualquer momento sem qualquer prejuízo para você ou sua organização.

Quais são os possíveis benefícios de participar dessa pesquisa?

A pesquisa foi desenhada para beneficiar a sociedade com o ganho de um novo conhecimento, principalmente considerando que o tema de reunião familiar de refugiados no Brasil não foi bem estudado academicamente. Não há benefícios diretos em participar desse estudo. Contudo, a sua participação contribuirá para aprendizados que trarão importantes benefícios para a população refugiada no país, principalmente para aqueles que desejam ser reunidos com suas famílias. Além do mais, essa é uma oportunidade para que refugiados tenham suas vozes ouvidas, dado que não existem muitas possibilidades de participação de refugiados envolvendo políticas públicas para essa população.

Quais são os possíveis riscos ou desconfortos envolvidos em participar dessa pesquisa?

Os riscos de participação nesse estudo são pequenos. Primeiro, há o risco de que a confidencialidade possa ser comprometida. Para minimizar esse risco, toda a informação com sua identidade será mantida separada dos dados. As entrevistas serão nomeadas apenas por números e apenas a doutoranda terá acesso a esses arquivos. Toda informação utilizada em publicações será não identificada, de modo que apenas a doutoranda saberá quem participou da pesquisa. Nenhuma informação pessoal sua será dividida com o governo brasileiro ou com organizações da sociedade civil. Esse é um ambiente seguro em que você pode se expressar livremente.

Segundo, é possível que algumas questões sobre suas opiniões e experiências do refúgio e da reunião familiar possam causar algum desconforto pessoal. Nós não vamos perguntar sobre qualquer atividade ilegal ou pedir para você revelar informações sensíveis que possam te comprometer. Você deve se sentir livre para deixar de participar dessa pesquisa a qualquer momento ou para não responder perguntas específicas.

Como a informação sobre você será protegida?

Participantes não serão identificados em qualquer relatório ou publicação decorrente dessa entrevista.

Todos os participantes serão identificados por um número. Apenas a pesquisadora terá acesso aos dados fornecidos. Nós manteremos os dados em uma rede segura até que a coleta de dados seja feita. A própria pesquisadora fará a transcrição dos áudios, de modo que terceiros não terão acesso às gravações. Depois que o estudo estiver completo, não mantere qualquer gravação dos nomes e contatos dos entrevistados.

O que acontece se eu desistir de participar da pesquisa depois da entrevista?

Você pode desistir de participar da pesquisa a qualquer momento sem nenhuma penalidade. A pesquisadora também possui direito a excluir a sua participação a qualquer momento. Isso pode ocorrer porque o estudo foi interrompido ou por razões de força maior.

Eu vou ganhar alguma coisa participando desse estudo?

Não. A sua participação é voluntária e você não receberá nada em troca dessa entrevista.

Existe algum custo envolvido em participar dessa pesquisa?

Não há qualquer custo de participação nessa pesquisa.

Quem está financiando essa pesquisa?

Essa pesquisa não possui um financiador específico. A doutoranda recebe uma bolsa para realizar seu doutorado do governo federal (CAPES/PROEX). A pesquisa não possui nenhum interesse financeiro e nenhum financiador possui interesses específicos nos resultados.

O que acontece se eu tiver questões sobre esse estudo?

Você tem direito a fazer perguntas e receber respostas sobre qualquer questão que você tenha relacionada com essa pesquisa. Se você tiver dúvidas, preocupações, reclamações, você deve entrar em contato com a pesquisadora listada abaixo.

Caso você tenha alguma dúvida ou queira conversar mais sobre esse estudo, por favor, entre em contato.

Telefone para contato: número de telefone

E-mail para contato: patnabuco@usp.br

APÊNDICE E – Informações para o Participante – Especialistas

A Reunião Familiar de Refugiados no Brasil

INFORMAÇÕES PARA O PARTICIPANTE

Por favor, leia com cuidado.

O que você deveria saber sobre pesquisas acadêmicas?

Você foi convidado para participar de uma pesquisa acadêmica. A participação nessa pesquisa é voluntária. Você pode se recusar a participar ou você pode retirar o seu consentimento para estar nesse estudo por qualquer razão, a qualquer momento, sem correr nenhum risco de ser penalizado.

Pesquisas acadêmicas são planejadas para obter um novo conhecimento. Essa nova informação pode ajudar pessoas no futuro. Você pode não receber nenhum benefício direto em participar de uma pesquisa acadêmica, mas a comunidade como um todo ganha com a sua participação. Há a possibilidade de existir alguns riscos em participar de pesquisas acadêmicas.

Detalhes sobre essa pesquisa serão apresentados abaixo. É importante que você entenda essa informação para que você possa tomar uma decisão informada de participar dessa pesquisa.

Você receberá uma cópia dessas informações. Você também deve perguntar para a pesquisadora responsável por esse estudo qualquer questão, dúvida, medo que você tenha sobre a pesquisa, a entrevista ou quaisquer outras informações, a qualquer momento.

Qual o propósito dessa pesquisa?

Essa pesquisa objetiva entender como é o processo de reunião familiar de refugiados no Brasil, incluindo quais as boas práticas existentes no país e os desafios que os refugiados enfrentam para serem reunidos com suas famílias no país. O conhecimento produzido por esse estudo será usado para ajudar pesquisadores e tomadores de decisão a entender e, possivelmente, melhorar a política de reunião familiar de refugiados e atender as necessidades da população refugiada no país a respeito desse assunto.

Há alguma razão para que eu não participe dessa pesquisa?

Você não deve participar dessa pesquisa se você ou sua organização não estiver envolvido com o tema de refugiados no Brasil.

Quantas pessoas participarão dessa pesquisa?

Para esse estudo, serão realizadas entrevistas com refugiados que pediram reunião familiar no país. A meta é realizar, pelo menos, 10 entrevistas com refugiados. Também serão realizadas entrevistas com agentes-chave que atuem no processo de reunião familiar de refugiados no país, incluindo organizações da sociedade civil, organizações internacionais, autoridades governamentais e especialistas sobre o tema (ativistas e acadêmicos). O objetivo final seria realizar, ao menos, 20 entrevistas no total, porém esse número pode variar a depender da

resposta dos refugiados e das organizações contatadas.

Quanto tempo durará a sua participação nessa pesquisa?

A entrevista semiestruturada em profundidade durará aproximadamente 60 minutos.

O que acontecerá se eu fizer parte dessa pesquisa?

Se você decidir participar dessa pesquisa, a entrevistadora fará perguntas sobre o trabalho da sua organização com a população refugiada, principalmente questões relacionadas com reunião familiar. Com a sua permissão, o áudio da entrevista será gravado e anotações escritas serão realizadas durante a entrevista. Você também poderá escolher não ser gravado. A gravação do áudio será utilizada para transcrever as informações e ele será deletado depois do estudo. Apenas a doutoranda terá acesso a essas gravações e transcrições. Durante a entrevista, você pode escolher não responder alguma questão ou parar de participar a qualquer momento sem qualquer prejuízo para você ou sua organização.

Quais são os possíveis benefícios de participar dessa pesquisa?

A pesquisa foi desenhada para beneficiar a sociedade com o ganho de um novo conhecimento, principalmente considerando que o tema de reunião familiar de refugiados no Brasil não foi bem estudado academicamente. Não há benefícios diretos em participar desse estudo. Contudo, a sua participação contribuirá para aprendizados que trarão importantes benefícios para a população refugiada no país, principalmente para aqueles que desejam ser reunidos com suas famílias.

Quais são os possíveis riscos ou desconfortos envolvidos em participar dessa pesquisa?

Os riscos de participação nesse estudo são pequenos. Primeiro, há o risco de que a confidencialidade possa ser comprometida. Para minimizar esse risco, toda a informação com sua identidade será mantida separada dos dados. As entrevistas serão nomeadas apenas por números e apenas a doutoranda terá acesso a esses arquivos. Toda informação utilizada em publicações não será identificada, de modo que apenas a doutoranda saberá quem participou da pesquisa. O nome da sua organização pode aparecer no estudo, desde que haja consentimento da mesma. Caso contrário, não mencionaremos o nome da sua organização.

Segundo, é possível que algumas questões sobre suas opiniões e experiências trabalhando com a população refugiada possam causar algum desconforto pessoal. Nós não vamos perguntar sobre qualquer atividade ilegal ou pedir para revelar informações sensíveis sobre refugiados. Você deve se sentir livre para deixar de participar dessa pesquisa a qualquer momento.

Como a informação sobre você será protegida?

Participantes não serão identificados em qualquer relatório ou publicação decorrente dessa entrevista. As organizações poderão ser identificadas, desde que isso seja consentido previamente.

Todos os participantes serão identificados por um número. Apenas a pesquisadora terá acesso aos dados fornecidos. Nós manteremos os dados em uma rede segura até que a coleta de dados

seja feita. A própria pesquisadora fará a transcrição dos áudios, de modo que terceiros não terão acesso às gravações. Depois que o estudo esteja completo, não mantereí qualquer gravação dos nomes e contatos dos entrevistados.

O que acontece se eu desistir de participar da pesquisa depois da entrevista?

Você pode desistir de participar da pesquisa a qualquer momento sem nenhuma penalidade. A pesquisadora também possui direito a excluir a sua participação a qualquer momento. Isso pode ocorrer porque o estudo foi interrompido ou por razões de força maior.

Eu vou ganhar alguma coisa participando desse estudo?

Não. A sua participação é voluntária e você não receberá nada em troca dessa entrevista.

Existe algum custo envolvido em participar dessa pesquisa?

Não há qualquer custo de participação nessa pesquisa.

Quem está financiando essa pesquisa?

Essa pesquisa não possui um financiador específico. A doutoranda recebe uma bolsa para realizar seu doutorado do governo federal (CAPES/PROEX). A pesquisa não possui nenhum interesse financeiro e nenhum financiador possui interesses específicos nos resultados.

O que acontece se eu tiver questões sobre esse estudo?

Você tem direito a fazer perguntas e receber respostas sobre qualquer questão que você tenha relacionada com essa pesquisa. Se você tiver dúvidas, preocupações, reclamações, você deve entrar em contato com a pesquisadora listada abaixo.

Caso você tenha alguma dúvida ou queira conversar mais sobre esse estudo, por favor, entre em contato

Telefone para contato: número para contato

E-mail para contato: patnabuco@usp.br

APÊNDICE F – Questionário de Entrevista – Refugiados

Reunião Familiar de Refugiados no Brasil

QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA - REFUGIADOS

Introdução:

Muito obrigada por concordar em me encontrar. Meu nome é Patrícia Nabuco Martuscelli. Eu sou doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Minha tese quer entender como ocorre a reunião familiar de refugiados no Brasil. Para isso, estou conversando e entrevistando refugiados que pediram reunião familiar para seus familiares.

Essa pesquisa pretende entender a fundo a questão da reunião familiar de refugiados no Brasil. Dentre os temas que serão abordados na tese estão:

- Como ocorre o processo de solicitação de visto de reunião familiar para familiares de refugiados no Brasil e quanto tempo demora esse procedimento;
- Como é o procedimento para reconhecimento do status de refugiados para familiares, uma vez que eles estejam em território nacional e quanto tempo demora esse procedimento;
- Quais refugiados pedem reunião familiar e para que familiares;
- As boas práticas da política brasileira de reunião familiar para refugiados;
- Os desafios que os refugiados enfrentam para pedir reunião familiar no Brasil;
- Como a política de reunião familiar de refugiados poderia ser aprimorada; e
- O papel de organizações da sociedade civil no tema de reunião familiar para refugiados no país.

Eu pretendo fazer entrevistas com refugiados de diferentes nacionalidades que pediram reunião familiar e organizações da sociedade civil, especialistas e autoridades do governo que estão envolvidos no processo de reunião familiar. As informações fornecidas podem ser usadas em relatórios publicados, na minha tese e em outras publicações e podem incluir frases que você falar na entrevista, contudo, seu nome e nenhuma informação que permitam que as pessoas identifiquem a sua participação serão divulgados.

Consentimento:

Antes de começar a entrevista, eu gostaria de enfatizar que sua participação é voluntária. Você não é obrigado a participar ou responder qualquer pergunta e não existe nenhuma penalidade ou problema se você não quiser participar da entrevista. Se você concordar em participar dessa entrevista, você pode se recusar a responder qualquer pergunta e você pode pedir para parar a entrevista a qualquer hora por qualquer motivo. Após a entrevista, se você não se sentir confortável, você também pode pedir para deixar de participar desse estudo.

Não posso garantir que a participação nessa pesquisa possa trazer qualquer benefício direto a você. Eu espero que minha pesquisa possa contribuir para o benefício público, gerando conhecimento para informar políticas públicas e processos de tomada de decisão.

Essa também é uma oportunidade para você se expressar sobre um tema importante na vida dos refugiados no Brasil e na sua vida. Talvez esse trabalho seja lido por pessoas que não tiveram

oportunidades de ter contatos diretos com refugiados e que não sabem o que vocês pensam e desejam, nem as dificuldades que vocês enfrentam ou como vocês pensam que a sua vida poderia ser melhor, por exemplo.

Eu entendo que você seja uma pessoa ocupada e vou tentar ser o mais breve possível. Eu tenho algumas perguntas para fazer para você. Nossa entrevista deve durar cerca de 60 minutos. Essa entrevista será gravada, a não ser que você prefira que eu apenas faça anotações. Tudo o que você disser é confidencial. Apenas eu saberei o que você disse e não vou mencionar o seu nome em lugar nenhum.

Se depois da entrevista você tiver qualquer dúvida ou quiser conversar mais sobre esse assunto, você pode entrar em contato comigo por telefone ou pelo e-mail patnabuco@usp.br

- Você tem alguma pergunta sobre o processo de pesquisa, sobre o procedimento da entrevista ou sobre o estudo de modo geral? (Sim/Não)
- Você voluntariamente aceita participar dessa entrevista? (Sim/Não)
- Eu tenho sua permissão para gravar o áudio dessa entrevista? (Sim/Não)

Muito obrigada. Vou começar a entrevista nesse momento.

Contexto do refúgio:

- Qual a sua idade? Qual seu país de origem?
- O que motivou você a vir para o Brasil?
- Quanto tempo você ficou no Brasil até ser reconhecido como um refugiado (ter um RNE)?
- Qual sua situação agora? Você trabalha? Tem casa?

Familiares

- Como você define família? Quem faz parte da sua família?
- Quais familiares você deixou para trás? Onde?
- Quais familiares vieram com você para o Brasil?
- Como você ficou sabendo que poderia pedir reunião familiar?

Fenômeno:

- Por favor, descreva sua experiência de reunião familiar.
- Para quem você pediu reunião familiar? Quando?
- Por que você pediu reunião familiar para essas pessoas? (*a pessoa estava em risco?, a pessoa dependia economicamente de você?*)
- Como foi esse processo? Como foi o processo para pedir o visto? Quando?
- Quanto tempo demorou desde que você pediu o visto até a pessoa receber o visto?
- Depois de receber o visto, quanto tempo sua família demorou para chegar ao Brasil?
- Por que houve essa demora de tempo?
- Quem arcou com os custos da vinda da família?
- Depois que seu familiar chegou ao Brasil, como foi o processo para pedir reunião familiar?

- Quanto tempo demorou para sua família conseguir o RNE?

Barreiras e ajuda:

- Quem te ajudou nesse processo de visto e RNE? Como foi isso?
- Alguém te ajudou a preencher os formulários? Quem? Como?
- Alguém te ajudou com os custos? Quem? Como?
- Quais foram as dificuldades, desafios, barreiras que você enfrentou no processo de reunião familiar? (pedir detalhes)
- Como você se sentiu ao longo do processo de reunião familiar? Quais pensamentos rondavam sua cabeça?
- Como foi o contato e a sua relação com os seus familiares que estavam esperando a reunião familiar?
- Como foi a chegada dos seus familiares? Quais desafios vocês enfrentaram juntos no momento da chegada?

Contato com as autoridades brasileiras

- Como foi o contato com o CONARE durante o processo de reunião familiar?
- Como foi o contato com a Embaixada/Consulado brasileiro que emitiu o visto durante a Reunião Familiar?
- Como foi o contato com a Polícia Federal na chegada ao Brasil?
- Como foi o contato com a Polícia Federal para pedir reunião familiar no Brasil?

Separação e Reunião Familiar

- Quanto tempo, no total, você ficou separado de sua família?
- Qual o impacto dessa separação na sua vida? E na vida dos seus familiares?
- Como foi a experiência de se reunir com sua família?
- Qual a diferença entre morar no Brasil com e sem a sua família?
- O que a reunião familiar mudou na sua vida?

Conselhos e pensamentos futuros

- Existe algum membro da sua família que ainda está aguardando o processo de reunião familiar? Quem? Onde?
- Você pensa em trazer mais algum familiar para o Brasil? Quem?
- Se você pudesse sugerir recomendações ao governo brasileiro sobre reunião familiar, o que você sugeriria?
- Se você pudesse dar um conselho para outro refugiado que está separado da sua família, qual seria esse conselho?
- Você gostaria de adicionar mais alguma informação ou ideia que eu não perguntei a você e que você considere que seja importante para essa pesquisa?

APÊNDICE G – Questionário de Entrevista – Especialistas

A Reunião Familiar de Refugiados no Brasil

QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA (ESPECIALISTAS)

Introdução:

Muito obrigada por concordar em me encontrar. Meu nome é Patrícia Nabuco Martuscelli. Eu sou doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Minha tese quer entender como ocorre a reunião familiar de refugiados no Brasil. Para isso, estou conversando e entrevistando organizações que trabalham com refugiados, autoridades do governo e especialistas e ativistas sobre o tema, além de pessoas que já trabalharam nessas organizações.

Essa pesquisa pretende entender a fundo a questão da reunião familiar de refugiados no Brasil. Dentre os temas que serão abordados na tese estão:

- Como ocorre o processo de solicitação de visto de reunião familiar para familiares de refugiados no Brasil e quanto tempo demora esse procedimento;
- Como é o procedimento para reconhecimento do status de refugiados para familiares, uma vez que eles estejam em território nacional e quanto tempo demora esse procedimento;
- Quais refugiados pedem reunião familiar e para que familiares;
- As boas práticas da política brasileira de reunião familiar para refugiados;
- Os desafios que os refugiados enfrentam para pedir reunião familiar no Brasil;
- Como a política de reunião familiar de refugiados poderia ser aprimorada; e
- O papel de organizações da sociedade civil no tema de reunião familiar para refugiados no país.

Eu pretendo fazer entrevistas com refugiados de diferentes nacionalidades que pediram reunião familiar e organizações da sociedade civil, especialistas e autoridades do governo que estão envolvidos no processo de reunião familiar. As informações fornecidas podem ser usadas em relatórios publicados, na minha tese e em outras publicações e podem incluir frases que você falar na entrevista, contudo, seu nome e nenhuma informação sua serão divulgados que permitam que as pessoas identifiquem a sua participação.

Consentimento:

Antes de começar a entrevista, eu gostaria de enfatizar que sua participação é voluntária. Você não é obrigado a participar ou responder qualquer pergunta e não existe nenhuma penalidade ou problema se você não quiser participar. Se você concordar em participar dessa entrevista, você pode se recusar a responder qualquer pergunta e você pode pedir para parar a entrevista a qualquer hora por qualquer motivo. Após a entrevista, se você não se sentir confortável, você também pode pedir para deixar de participar desse estudo.

Não posso garantir que a participação nessa pesquisa possa trazer qualquer benefício direto a você. Eu espero que minha pesquisa possa contribuir para o benefício público, gerando conhecimento para informar políticas públicas e processos de tomada de decisão.

Essa também é uma oportunidade para você se expressar sobre um tema importante na vida dos refugiados no Brasil. Talvez esse trabalho seja lido por pessoas que não tiveram oportunidades de ter contatos diretos com refugiados e que não sabem o que eles pensam e desejam, nem as dificuldades que enfrentam ou como pensam que a sua vida poderia ser melhor, por exemplo. Eu gostaria de mencionar o nome da sua organização ao longo da minha tese. Isso seria possível? Caso contrário, posso manter o nome da organização no anonimato.

Eu entendo que você seja uma pessoa ocupada e vou tentar ser o mais breve possível. Eu tenho algumas perguntas para fazer para você. Nossa entrevista deve durar cerca de 60 minutos. Essa entrevista será gravada, a não ser que você prefira que eu apenas faça anotações. Tudo o que você disser é confidencial. Apenas eu saberei o que você disse e não vou mencionar o seu nome em lugar nenhum.

Se depois da entrevista você tiver qualquer dúvida ou quiser conversar mais sobre esse assunto, você pode entrar em contato comigo por telefone ou pelo e-mail patnabuco@usp.br

- Você tem alguma pergunta sobre o processo de pesquisa, sobre o procedimento da entrevista ou sobre o estudo de modo geral? (Sim/Não)
- Você voluntariamente aceita participar dessa entrevista? (Sim/Não)
- Eu tenho sua permissão para gravar o áudio dessa entrevista? (Sim/Não)
- Eu tenho permissão para mencionar o nome da sua organização? (Sim/Não)

Muito obrigada. Vou começar a entrevista nesse momento.

Contexto da organização:

- Você poderia me explicar um pouco melhor o trabalho da sua organização (o seu trabalho) com refugiados?
- Como sua organização está envolvida com o tema de reunião familiar?

Definições e informações sobre reunião familiar:

- O que é reunião familiar?
- Como você define família?
- Como você define dependência econômica em casos de refugiados?
- Qual o envolvimento da sua organização ou seu em processos de reunião familiar de refugiados?
- Como os refugiados conseguem informações sobre como pedir reunião familiar e sobre como está o andamento desse processo?

O processo de reunião familiar:

- Você poderia descrever para mim qual seria um processo típico de reunião familiar?
- Quais obstáculos podem acontecer nesse processo?
- Existe alguma diferença no processo de reunião familiar dependendo da nacionalidade do refugiado? E dependendo de para quem o refugiado pediu reunião familiar?
- Quanto tempo em média demora o processo para que o familiar do refugiado receba o visto de reunião familiar?

- Quanto tempo em média demora para que um familiar seja reconhecido pelo CONARE como refugiado pelo processo de reunião familiar?
- Quanto tempo, em média, um refugiado fica separado da sua família no Brasil?

Informações sobre refugiados que pedem reunião familiar:

- Quantos refugiados com pedidos de reunião familiar você auxiliou nos últimos anos?
- De quais nacionalidades e para quem os refugiados pedem reunião familiar?
- O que muda na vida do refugiado depois que ele é reunido com sua família no Brasil?
- Qual a importância da reunião familiar para os refugiados? E para a sua integração local?

Percepções críticas sobre reunião familiar:

- Você percebeu alguma mudança no processo de reunião familiar nos últimos anos? Se sim, qual?
- Quais os desafios, dificuldades e barreiras que os refugiados enfrentam para pedir reunião familiar no Brasil?
- Quais seriam as medidas necessárias para resolver essas questões anteriormente mencionadas?
- Quais os pontos positivos, boas práticas envolvendo o processo de reunião familiar de refugiados no Brasil?
- Na sua opinião, como o governo brasileiro tem lidado com a questão da reunião familiar de refugiados no Brasil?

Perguntas com base no formulário (mostrar o formulário impresso para o entrevistado):

- Esse é o formulário que o refugiado preenche para solicitar o visto de reunião familiar? *(Se a resposta for não, perguntar quais informações estão presentes no formulário utilizado).*
- Os refugiados conseguem entregar todos os documentos exigidos? Como o CONARE lida com essa questão documental em pedidos de reunião familiar? Você percebeu alguma mudança?
- O formulário afirma que o CONARE pode solicitar informações adicionais no processo. Como e quando isso é feito?
- O formulário coloca a possibilidade de o refugiado pedir prioridade nesse período. Como o CONARE faz essa priorização? Você observou casos sendo priorizados? Em que situações? De qual nacionalidade?
- O formulário abre a possibilidade para que o refugiado apresente informações adicionais como colocar que um familiar está em risco. Como essa informação é utilizada pelo CONARE nos pedidos de reunião familiar? Isso leva à priorização dos casos?

Conselhos e informações adicionais:

- Se você pudesse deixar uma mensagem para um refugiado que planeja pedir reunião familiar, qual seria?

- Se você pudesse deixar uma mensagem para o governo brasileiro sobre o tema de reunião familiar para refugiados, qual seria essa mensagem?
- Quais seriam as suas sugestões para aprimorar a política de reunião familiar para refugiados no Brasil?
- Você gostaria de adicionar mais alguma informação ou ideia que eu não perguntei a você sobre reunião familiar e que você considere que seja importante para essa pesquisa?

APÊNDICE H – Questões éticas ao entrevistar refugiados no Brasil

Tendo apresentado a metodologia, os resultados e as análises das minhas entrevistas com refugiados que pediram reunião familiar em São Paulo, é necessário entender as reflexões éticas e cuidados adotados nessa pesquisa. Existe uma literatura em estudos de refugiados que apresenta questões éticas ao fazer pesquisa com essa população. Sieber (2009, p. 2) argumenta que pesquisar populações refugiadas coloca alguns dos mais difíceis desafios éticos e metodológicos no campo da pesquisa humana. Kabranian-Melkonian (2015, p. 719) argumenta que os perigos e complexidades envolvidos com os estudos de refugiados, incluindo o local de pesquisa, longa preparação, negociações e contatos de possíveis participantes, tornam essas pesquisas extremamente difíceis. Como afirmam Jacobsen e Landau (2003), seria importante uma busca para não fazer mal (*do no harm*) aos refugiados, o que nem sempre é considerado nas pesquisas com essa população.

Para entender a reunião familiar no Brasil, seria importante conversar com pessoas que vivenciaram esse fenômeno, ou seja, os refugiados. Conforme premissa adotada por Hynes (2003, p. 1), os refugiados são os especialistas de suas experiências. Sendo assim, essa pesquisa se torna uma pesquisa *com* refugiados em oposição a uma pesquisa *para* refugiados, mas ainda não atinge o nível de uma pesquisa *por* refugiados. Por um lado, essa pesquisa garante voz a esse grupo, que nem sempre é ativamente considerado em pesquisas no campo da Ciência Política e Relações Internacionais. No Brasil, é mais comum realizar entrevistas com organizações que trabalham com essa população ou autoridades que definem políticas para essa população. Essa seria uma forma de dar voz para os refugiados, para que eles pudessem se expressar no tema de reunião familiar (HARRELL-BOND; VOUTIRA, 2007; EASTMOND, 2007; LAMMERS, 2007; MACKENZIE; MCDOWELL; PITTAWAY, 2007; DONÁ, 2007). Entrevistas com refugiados são mais empregadas nas áreas de Sociologia e Antropologia, dentre outras. Novas discussões sobre ética e pesquisa com refugiados passam a desenvolver abordagens que considerem o refugiado como participante/pesquisador (MOREIRA, 2017; LAMMERS, 2007). Para isso, seria importante que o refugiado participasse de todo o processo de pesquisa, desde o desenho de pesquisa, formulação das questões e hipóteses, coleta de dados, análises e escrita dos resultados.

Ainda que essa abordagem tenha potencial de garantir maior participação para a população refugiada na academia, não seria possível envolver os refugiados entrevistados nessa pesquisa por dois motivos. Primeiro, porque essa é uma tese de doutorado, ou seja, se espera que a autora, supervisionada por seu orientador, desenvolva as fases da pesquisa para aprender

a se tornar uma pesquisadora independente. Segundo, porque a população refugiada no Brasil, em geral, enfrenta uma série de desafios para reconstruir suas vidas e não necessariamente tem tempo/interesse em participar de pesquisas. Iniciativas como a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, que garantem acesso aos refugiados à universidade, poderiam ser locais para desenvolver iniciativas de pesquisas por refugiados. Também vemos alguns refugiados acadêmicos, mas eles não necessariamente têm interesse em realizar pesquisas na área do refúgio no Brasil. Mesmo assim, a perspectiva de realizar pesquisas por refugiados é interessante e poderá ser desenvolvida em trabalhos futuros. Dessa forma, essa pesquisa é uma pesquisa com refugiados. Tentei, o máximo possível, garantir que os refugiados se envolvessem no processo após as entrevistas, inclusive por meio do envio de versões preliminares dessa tese para que eles pudessem comentar, caso desejassem.

Outro ponto apresentado por Moreira (2017), em sua discussão sobre o campo de estudos de refugiados (*Refugee Studies*), é o papel do pesquisador. Enquanto alguns pesquisadores defendem que não é possível pesquisar o tema sem se tornar um ativista tentando influenciar políticas que melhorem a vida dessa população (HARRELL-BOND; VOUTIRA, 2007), outros advogam que isso violaria a imparcialidade da pesquisa (JACOBSEN; LANDAU, 2003). Esse debate está conectado com a discussão sobre a relevância política dos estudos e a capacidade dos pesquisadores de influenciar políticas, ou seja, conduzir pesquisas relevantes politicamente que impactem o processo de tomada de decisões (MOREIRA, 2017; JACOBSEN; LANDAU, 2003). Considerando a metodologia fenomenológica apresentada no Capítulo 3, durante as entrevistas, eu tentei manter minhas convicções sobre migração e refúgio “esquecidas”, de modo a tentar não influenciar as respostas dos participantes e a desenvolver um questionário o mais objetivo possível. Contudo, não existe pesquisa neutra nas ciências sociais. A própria escolha do objeto de pesquisa já revela crenças do pesquisador porque esse não utilizaria seu tempo estudando uma temática que ele não considerasse importante. Assim, eu considero essa discussão sobre reunião familiar necessária no Brasil e espero que meus resultados, principalmente considerando a perspectiva dos refugiados e das pessoas que trabalham com esse tema, possam influenciar melhorias na política de reunião familiar no Brasil e contribuir para que o que está funcionando continue a ser aplicado. Nesse sentido, eu sou uma ativista da causa dos imigrantes e refugiados no Brasil e essa minha faceta pode ter ajudado no processo de entrevistas com os refugiados. Por mais neutro que o pesquisador aparente ser, todos os seres humanos transparecem sentimentos em algum momento. Pessoas sentem empatia por outras pessoas e, nesses casos, é mais fácil desenvolver relações de confiança.

Finalmente, minha pesquisa tenta seguir as duas sugestões de Jacobsen e Landau (2003): ser politicamente relevante e ética e metodologicamente bem-desenvolvida. Também procurei seguir o Código de Pesquisa Ética aprovado em 2018 pela *International Association for the Study of Forced Migration* (IASFM). Ao longo do desenho, condução e redação dos resultados foram seguidos os princípios de voluntariedade, consentimento informado verbal (para evitar riscos de quebra de confidencialidade); confidencialidade e privacidade, realização de uma pesquisa que não faça mal (“*do no harm*”), conforme recomendado pelo documento (IASFM, 2018).

Uma primeira consideração ética a ser realizada é sobre as categorias empregadas (KABRANIAN-MELKONIAN, 2015; ZETTER, 2007). Moreira (2017) e McDowell (2013) relembram que as categorias envolvidas na pesquisa são importantes porque o termo refugiado é político, tendo sido criado por meio da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados em 1951. Sendo assim, ainda que se reconheça que existem outras categorias de pessoas em necessidade de proteção e que solicitantes de asilo que estão separados de sua família poderiam contribuir com essa discussão, apenas os refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro podem solicitar reunião familiar. Sendo assim, essa é uma política específica para esse grupo. Dessa forma, se o objetivo é entender como essa população vivencia essa experiência, teremos que entrevistar os refugiados que solicitaram reunião familiar. Um outro desenho de pesquisa possível seria entrevistar os refugiados que solicitaram reunião familiar e os familiares que vieram por meio de reunião familiar, como foi feito por Rousseau et al (2004) em seu estudo com famílias refugiadas congoleesas em Montreal, Canadá. Contudo, esse não seria o melhor desenho de pesquisa possível porque são os refugiados no Brasil que são os recipientes da política de reunião familiar e que tiveram que lidar com a burocracia brasileira em todas as fases para trazerem as famílias. Como o foco dessa pesquisa é entender a aplicação da política de reunião familiar para refugiados considerando como essa população é afetada por essa política, não faria muito sentido entrevistar os familiares nesse momento. Acabei entrevistando alguns familiares apenas quando os refugiados estavam impedidos de participar da pesquisa, mas isso não estava no desenho inicial da pesquisa. Pesquisas futuras poderiam replicar o desenho de pesquisa de Rousseau et al (2004) e entrevistar refugiados e familiares no Brasil (e no exterior), especialmente se o foco do estudo forem as relações familiares ou sentimentos envolvidos nessa experiência nos momentos pré-separação, durante o processo de reunião familiar e depois quando todos os membros da família estão unidos no país de destino.

Uma segunda questão ética envolve o consentimento informado dos refugiados (KABRANIAN-MELKONIAN, 2015; HUGMAN; BARTOLOMEI; PITTAWAY, 2011).

Para Mackenzie, Mcdowell e Pittaway (2007, p. 301), os requisitos mínimos para atingir o consentimento informado de um participante em uma pesquisa é que ele esteja completa e adequadamente informado sobre os propósitos, métodos, riscos e benefícios da pesquisa e concordar que sua participação é completamente voluntária. Todos esses requisitos podem ser encontrados nos materiais apresentados aos refugiados que participaram da pesquisa, conforme podem ser vistos no Apêndice. A população refugiada é considerada vulnerável pelas causas que motivaram o refúgio, que podem levar a traumas físicos, psicológicos e emocionais (MACKENZIE; MCDOWELL; PITTAWAY, 2007); e porque ela está em um país que fala outra língua e possui outra cultura. Soma-se a isso o fato de que muitas pesquisas com refugiados ocorrem em campos de refugiados com refugiados que não entendem culturas ocidentais baseadas em documentos ou com populações analfabetas (KABRANIAN-MELKONIAN, 2015).

Os refugiados brasileiros vivem em centros urbanos e estão no país há pelo menos mais de um ano, de modo a estarem mais ambientados com a cultura e costumes brasileiros. Para lidar com a questão do consentimento, todos os refugiados receberam a folha do participante no idioma de sua preferência (Apêndice D), que explicava sobre a pesquisa. Eu expliquei verbalmente todos os aspectos da pesquisa, incluindo os riscos e os entrevistados tinham meus contatos (e-mail e telefone) para poderem entrar em contato comigo sempre que necessário, até mesmo para desistir de participar dessa pesquisa a qualquer momento. Optei por requerer o consentimento oral dos entrevistados como uma forma mais amigável e para proteger a confidencialidade dos entrevistados. O consentimento oral está gravado, dado que todos os refugiados entrevistados aceitaram que as entrevistas fossem gravadas. Esse procedimento é reconhecido como uma boa prática de pesquisa com essa população por Hugman, Bartolomei e Pittaway (2011), que utilizam formas de consentimento interativas.

Outro problema ético em se trabalhar com refugiados é o uso das informações e a confidencialidade (KABRANIAN-MELKONIAN, 2015). Muitas pesquisas reconhecem que se deve ter cuidado com o uso das informações dadas pelos refugiados e solicitantes de asilo porque isso pode ter implicações sérias em suas vidas, principalmente se eles estiverem esperando respostas do processo de refúgio dos governos (MCDOWELL, 2013). Dessa forma, foram tomadas as devidas medidas para evitar qualquer tipo de identificação dos entrevistados. Os áudios das entrevistas foram guardados em locais separados dos nomes dos participantes e na redação das conclusões foram utilizadas informações que não identificam os participantes.

Dentro dessa discussão, o uso de grupos focais pode levar a riscos maiores de confidencialidade. Por esse motivo, optei por entrevistas semiestruturadas individuais com cada

um dos entrevistados em locais que eles considerassem “seguros”, por eles sugeridos. Outros riscos de quebra de confidencialidade acontecem com pesquisas que envolvem informações sensíveis que podem comprometer um refugiado dentro de sua comunidade. As perguntas propostas aos entrevistados (que podem ser vistas no Apêndice F) não trariam riscos morais para os refugiados por não envolverem atividades ilegais e por não haver como o governo retaliar os participantes.

Riscos de quebra de confidencialidade também estão envolvidos quando refugiados são utilizados como intérpretes (KABRANIAN-MELKONIAN, 2015). Esse risco não houve na pesquisa porque todas as entrevistas foram realizadas pela autora desse trabalho. Considerando o perfil da população refugiada no Brasil e o fato de os entrevistados estarem no Brasil há mais de um ano, as línguas portuguesa, inglesa e francesa foram suficientes para conduzir as entrevistas sem a necessidade de uso de intérpretes. De toda forma, todos os cuidados foram tomados para evitar qualquer quebra de confidencialidade e para garantir que os sentidos das perguntas fossem os mesmos, independentemente do idioma no qual a entrevista foi conduzida. Sobre essa questão, Bloch (1999) recomenda que os questionários sejam traduzidos para outras línguas e depois traduzidos novamente para a língua original para checar o sentido das perguntas. A autora reconhece que uma das dificuldades de realizar pesquisa *cross-cultural* é garantir que as perguntas tenham o mesmo sentido (estejam perguntando as mesmas coisas em línguas diferentes). Essa técnica foi empregada nessa pesquisa, tomando cuidado para que as perguntas nas diferentes línguas para as quais os questionários fossem traduzidos significassem as mesmas coisas.

Outra questão é que muitas pesquisas são financiadas por organizações internacionais ou países que têm interesses específicos na população refugiada (KABRANIAN-MELKONIAN, 2015, p. 721; BRADLEY, 2007). Isso pode influenciar os resultados da pesquisa. Essa pesquisa foi financiada pela CAPES como parte dos requisitos para a autora conseguir seu Doutorado em Ciência Política. Ainda que a pesquisadora tenha interesses pessoais em conseguir o título, não há intenção de lucrar com as histórias dos participantes ou utilizá-las em campanhas publicitárias ou chegar a resultados “específicos”. O objetivo dessa pesquisa é acadêmico. Por isso, há uma preocupação tão rigorosa com questões éticas e metodológicas.

Outra dificuldade ética em fazer pesquisa com essa população é a dificuldade de acesso a refugiados (MOREIRA, 2017). No Brasil, os refugiados são uma população minoritária dentro da população imigrante que não chega a nem um 1% da população total do país. Conseguir uma amostra aleatória representativa da população refugiada seria impossível, dado

que não se sabe quantos refugiados pediram reunião familiar (se considerarmos aqueles que ainda estão esperando liberação de vistos ou a vinda de suas famílias).

Um aspecto importante de realizar pesquisa com refugiados é a relação de confiança que deve ser desenvolvida entre o pesquisador e o refugiado (HYNES, 2003; LAMMERS, 2007; DONÁ; 2007). Para isso, é importante que o pesquisador seja honesto sobre os objetivos da pesquisa e o que de fato a pesquisa pode alcançar sem criar falsas expectativas na população refugiada (MCDOWELL, 2013). Bloch (1999) em sua pesquisa com refugiados congolese, somalis e Tâmil no mercado de trabalho do Reino Unido, afirma que, ainda que não seja recomendado em *surveys* que os entrevistadores conheçam os entrevistados para evitar vieses de resposta, o fato de os entrevistadores serem conhecidos da população refugiada foi uma vantagem. Os entrevistadores afirmaram que foi a conexão que eles tinham com as populações que permitiram que eles fizessem a pesquisa de campo (BLOCH, 1999, p. 380). No meu caso, o fato de ser uma pessoa conhecida dos refugiados, que participa de eventos em que refugiados estão presentes e ter sido “indicada” por pessoas de confiança, como amigos e líderes das suas comunidades, foram fatores que favoreceram o estabelecimento dessa relação de confiança.

Ao mesmo tempo, não é possível negar que havia uma relação desigual de poder entre eu, como entrevistadora (branca, brasileira, altamente qualificada e familiarizada com a cultura brasileira), e os refugiados (não brancos, em sua maioria, e não tão familiarizados com os sistemas do Brasil, nem nativos da língua portuguesa). Tentei minimizar essa situação deixando claro que a participação era voluntária, que os refugiados poderiam deixar de participar a qualquer momento sem qualquer problema, prejuízo ou retaliação para eles e suas famílias. Além do mais, em todo o momento houve o cuidado de apresentar, da maneira mais transparente possível, os objetivos e resultados esperados da pesquisa, deixando claro quais os potenciais dessa pesquisa para beneficiar a população refugiada. Ademais, os entrevistados tinham contato direto comigo a qualquer momento por telefone, e-mail e redes sociais, o que facilitava a construção de uma relação. Também procurei desenvolver a entrevista da forma mais suave possível, respeitando o tempo dos entrevistados e tentando formular as perguntas da forma mais clara e direta possível, como se fosse uma conversa entre dois colegas. É importante que o pesquisador se importe com os refugiados e com sua situação porque os entrevistados podem sentir a diferença e isso é crucial para que eles se abram e dividam informações importantes para a pesquisa.

Outra consideração importante durante a condução do campo foi como não fazer mal aos refugiados. Como comentado anteriormente, alguns refugiados entraram em contato comigo para saber como iniciar o processo de reunião familiar. Nessas situações, ainda que eu

não pudesse ajudá-los diretamente, eu tinha informação sobre onde os refugiados poderiam obter essa ajuda e informações corretas sobre o procedimento. É importante que o pesquisador que trabalhe com refugiados no campo tenha ciência de que ele pode se tornar um ponto focal de apoio aos refugiados. Isso aconteceu durante o meu campo. Vários entrevistados entravam em contato comigo para pedir informações sobre outros procedimentos, como revalidação do diploma ou naturalização. É crucial que o pesquisador tenha ciência de que fornecer uma informação errada pode trazer malefício para a população. Nesse sentido, é importante que o pesquisador tenha o contato de organizações da sociedade civil que possam auxiliar na demanda do refugiado.

É interessante observar que grande parte dos meus entrevistados era formada por congoleses que estavam enfrentando problemas durante a reunião familiar. Reconheço que há um viés na minha amostra porque refugiados com problemas estariam mais dispostos a conversar comigo sobre reunião familiar como uma forma última de se fazerem ouvidos e tentarem resolverem seus problemas. Por causa disso, foi necessário manejar as “expectativas” dos refugiados, deixando bem claro que a participação na pesquisa não garantiria o sucesso de sua reunião familiar e que eu não possuía qualquer ingerência na tomada de decisão sobre visto do CONARE e do MRE. Apesar disso, minha amostra também apresenta histórias de sucessos de reunião familiar e refugiados que pediram reunião familiar em diferentes momentos, o que permite ilustrar mudanças na percepção dos refugiados e nos procedimentos de reunião familiar ao longo do tempo. Ainda que o viés do problema da reunião familiar seja latente na realização do campo, isso nos permite entender que a reunião familiar é um problema para refugiados no Brasil porque se tudo funcionasse bem, esse viés não seria sequer perceptível durante as entrevistas.

Também tentando seguir o princípio de melhorar a vida dos refugiados, como também realizei entrevistas com organizações e autoridades que estão relacionadas com o tema de reunião familiar, foi possível informar a Defensoria Pública da União sobre a situação de problemas com visto de reunião familiar vivenciada por essa população. A partir daí a DPU de São Paulo organizou o Seminário Família, Imigração e Refúgio, em 27 de outubro de 2018, com a presença de organizações da sociedade civil em São Paulo, refugiados e acadêmicos para discutir os problemas dessa população, as possibilidades de resolução e os próximos passos. Contatos por e-mail com a DPU durante o início de 2019 mostraram que houve um desânimo da população refugiada, o que pode ser uma consequência da eleição para presidência do candidato Jair Bolsonaro, com discurso conservador e anti-imigração.

A pesquisa de campo também contou com a participação observante em uma reunião do “Coletivo dos Refugiados Congolese Pelos chamados beneficiários do visto para Reunião familiar”, realizada no SESC 24 de maio, em setembro de 2018. Esse é um grupo formado por congoleses que enfrentam problemas para a emissão de vistos de reunião familiar para seus familiares, principalmente na Embaixada do Brasil em Kinshasa. O grupo, criado espontaneamente por refugiados, contava com um grupo no Whatsapp com mais de 150 refugiados enfrentando problema de reunião familiar e realizava reuniões periódicas para discutir estratégias para obter o direito de reunião familiar. Alguns entrevistados estavam particularmente envolvidos com esse grupo.

APÊNDICE I – Experiências de Reunião Familiar de Refugiados em outros Países

Esse Apêndice apresenta diferentes experiências de reunião familiar, de acordo com a literatura, em países como Suíça, Canadá, Estados Unidos da América, Reino Unido, membros da União Europeia e Noruega, Austrália e África do Sul. O objetivo aqui não é analisar profundamente a política de reunião familiar de cada um dos países selecionados, porém destacar brevemente os principais pontos e as dificuldades registradas na literatura em cada um desses Estados.

A Reunião familiar de refugiados na Suíça

A Suíça possui dois grupos de refugiados: aqueles considerados permanentes, que recebem a permissão de residência B e aqueles considerados temporários (por diversos motivos), que recebem a permissão F. Refugiados com permissão B têm um direito reconhecido à reunião familiar com seus familiares pré-migração. Todas as outras situações descritas abaixo dependem da discricionariedade do governo suíço e não são reconhecidas como direitos dos refugiados (com permissão B e com permissão F). Os refugiados e outras pessoas com permissão F precisam esperar 3 anos da data em que conseguiram admissão temporária para pedirem reunião familiar, o que atrapalha sua integração na sociedade suíça. Além do mais, eles devem comprovar que possuem os meios para sustentar a si mesmo e seus familiares sem o uso da assistência social. Eles enfrentam dificuldades para acessar o mercado de trabalho suíço e a integração. Eles também não podem solicitar reunião familiar se estiverem utilizando assistência social (MOTZ, 2017).

Refugiados com permissão B podem tentar trazer membros da família pós-migração, que envolve a família que foi separada no país de trânsito, desde que o refugiado possa mostrar que ele possui uma residência que pode acomodar a família e que terá como arcar com as despesas da família no futuro sem depender da assistência social. Refugiados com permissão F não podem trazer a família pós-migração. Também refugiados com permissão F e refugiados com permissão B que querem trazer a família pós-migração possuem um tempo limite de 5 anos para fazê-lo. Em casos envolvendo crianças menores de 12 anos, o tempo de limite é de apenas 1 ano para refugiados com permissão F. Se o refugiado perder esse prazo, ele pode pedir uma extensão do prazo com base em “razões familiares significativas”. Para analisar essa situação, será considerado o melhor interesse da criança. Refugiados com permissão B não possuem tempo limite para trazer seus familiares pré-migração (MOTZ, 2017).

Um dos problemas da reunião familiar na Suíça é a dificuldade de comprovar as relações familiares, principalmente a falta de documentação. Os refugiados devem mostrar provas críveis de que a reunião familiar existe. Em caso de dúvida, o governo suíço pode solicitar um teste de DNA, que deve ser pago pelo refugiado, e o pagamento de uma taxa antecipada. Se o refugiado se recusar a fazer o teste, o governo concluirá que a relação familiar não era crível. Refugiados com permissão B (que possuem direito à reunião familiar) podem pedir uma exceção dos custos do teste de DNA com base em destituição. Outra situação é que o governo não aceita a coabitação de esposos (não casados) pré-migração de pessoas de alguns países, como da Eritreia. Por outro lado, em casos negativos de reunião familiar, o refugiado tem o direito de apelar da decisão e a Suíça garante procedimentos jurídicos claros para apelação (MOTZ, 2017).

A experiência de reunião familiar no Canadá

O Canadá possui possibilidades restritas de reunião familiar para refugiados. A principal forma delas é chamada de *One Year Window* e permite que um refugiado chame cônjuge ou parceiro e filhos dependentes de até 22 anos de idade (ou filhos dependentes de seu esposo ou parceiro) para migrarem para o Canadá no prazo de um ano desde que ele chegou ao país e desde que ele tenha colocado o nome da pessoa em seu formulário de admissão. Contudo, o processo pode demorar mais de 1 ano para ser analisado (CCR, 2019). Todos os processos são enviados para o Canadian Council for Refugees (CCR) e os vistos e os processos são analisados pelos agentes que darão o visto. Eles podem negar o visto se considerarem que a pessoa representa uma ameaça à segurança nacional, se ela cometeu crimes sérios e estava envolvida com o crime organizado, se ela cometeu violações de direitos humanos e do direito internacional, se ela é um risco para a saúde pública ou se ela deu falsas declarações (CATHOLIC CROSSCULTURAL SERVICES AND THE REFUGEE SPONSORSHIP TRAINING PROGRAM, 2011). Se o visto for negado, o único recurso seria fazer um processo com base em critérios humanitários e de compaixão (*Humanitarian and Compassionate Application*¹³⁹). Esse programa faz com esses familiares sejam priorizados no programa de reassentamento canadense. Nesse caso, o refugiado é quem atua como patrocinador (*sponsor*) de seus membros familiares

¹³⁹ Sobre essa questão, Ver GOVERNMENT OF CANADÁ. The humanitarian and compassionate assessment: Dealing with family relationships, 2019. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/permanent-residence/humanitarian-compassionate-consideration/processing/assessment-dealing-family-relationships.html>>. Acesso em: 02 set. 2019.

Se o refugiado tiver um familiar fora do Canadá que também é um refugiado, ele pode tentar trazer essa pessoa pelo programa de reassentamento privado canadense¹⁴⁰. Contudo, esse é um processo caro e o refugiado precisa estar bem estabelecido no país, como lembra a própria página do CCR sobre Reunião familiar: *“To sponsor a refugee, a person normally needs to be well established in Canada with a stable living situation and income. It can take several months or years before a sponsored person is in a position to bring over loved ones”* (CCR, 2019).

Se o refugiado quiser trazer seus pais ou avós, ele pode tentar aplicar para o programa *“Sponsorship of Parents or Grandparents”*. Mas a página do CCR (2019) lembra que esse é um programa de difícil acesso, com vagas limitadas, que abre em janeiro e demanda certos requisitos de renda que nem todos os refugiados possuem.

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, que é decorrente do aumento de pedidos e maior escrutínio de cada pedido (TELEGDI, 2006). 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 prolonga 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 enfrentar 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 (CCR, 2004).

Segundo o CCR, 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 (CCR, 2004). 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). Dench (2006) aponta como problemas para a demora nos pedidos de reunião familiar no Canadá: recursos

¹⁴⁰ Mais informações sobre os diferentes tipos de patrocínio privado para o reassentamento de refugiados: individual, familiar, grupo de cinco, comunitários, estão disponíveis em: <<https://ccrweb.ca/en/psr-toolkit/overview-program-options>>. Acesso em: 02 set. 2019.

humanos inadequados, dificuldades de comunicação e instabilidade política. Os refugiados, especialmente na África, têm dificuldade para comprovar as relações familiares porque documentos de identidade em regiões pobres ou afetadas por guerras não têm os padrões de qualidade esperados em países ocidentais ou esses documentos simplesmente não existem. Quando um oficial canadense acha que um documento é inadequado, os refugiados têm que fazer um exame de DNA. O exame de DNA leva a mais atrasos porque a família precisa levantar o dinheiro para arcar com os custos do teste. Outro problema é que alguns refugiados têm seus pedidos de reunião familiar negados e crianças refugiadas não podem pedir reunião familiar para seus pais e familiares (DENCH, 2006).

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, uma vez que os familiares tenham sido finalmente reunidos. Por fim, toda essa situação também motiva o término de muitos casamentos (CCR, 2004).

Bradley (2010) apresenta outros problemas que refugiados enfrentam no Canadá, como o fato de refugiados perderem o prazo máximo para solicitarem reunião familiar, a burocracia canadense que é difícil de ser navegada, as barreiras da língua, a dificuldade para acessar serviços de tradução e as taxas envolvidas para aplicar por residência permanente, que podem ultrapassar 500 dólares canadenses por adulto. Também prevalece a desinformação em comunidades refugiadas, o que impede que elas tenham maior conhecimento sobre os procedimentos. Além disso, refugiados que não mencionaram seus familiares quando solicitaram refúgio ou residência permanente (porque não sabiam que deviam mencionar, porque não sabiam da paternidade ou não sabiam se o familiar estava vivo, por exemplo) não poderão trazer seus familiares. Soma-se a isso o fato de não existir um mecanismo de apelação contra decisões negativas de reunião familiar. O refugiado precisa entrar na justiça comum o que exige tempo, advogados e recursos com os quais, muitas vezes, os refugiados não podem arcar (BRADLEY, 2010). Bradley (2010) reconhece que o prazo máximo para solicitar reunião familiar é arbitrário, também a definição de família é restritiva e as taxas, proibitivas, o que dificulta o acesso dos refugiados à reunião familiar no Canadá.

A reunião familiar de refugiados no Reino Unido

O Reino Unido permite a reunião familiar de cônjuges ou companheiros e filhos menores de 18 anos desde que a família tenha se formado antes de o refugiado ou o beneficiário da proteção humanitária ter saído do país de origem. O processo de reunião familiar pode ser feito no exterior ou de dentro do país. Um dos pontos que devem ser considerados é o melhor interesse da criança. O modo como decisões de reunião familiar afeta as crianças deve estar claro nas justificativas durante todo o processo. Em casos em que a família não se classifique para a reunião familiar, o refugiado pode alegar fatores de compaixão ou circunstâncias familiares excepcionais¹⁴¹. Esses critérios também serão levados em consideração em todos os procedimentos de reunião familiar de modo geral (UK HOME OFFICE, 2019)

Não há taxas para aplicar. Se o procedimento for feito fora do Reino Unido, o familiar deve colocar suas informações em um portal online e, após isso, fazer uma visita à embaixada. Após receber o visto, o familiar deve entrar no país em até 30 dias. O processo feito no Reino Unido deve ser enviado por carta para o *United Kingdom Visas and Immigration* e conter informações sobre o chamante e os chamados (incluindo fotos, cópia de passaporte, declaração explicando quem é a família, onde está e por que ela foi deixada para trás, e documentos que evidenciam a relação familiar). Os processos são analisados e, caso necessário, chamante e chamados podem ser entrevistados por telefone. Checagens de segurança são necessárias, incluindo a coleta da biometria. O ônus de comprovar a identidade e a relação de parentesco recai sobre o chamante. Se o burocrata considerar que o refugiado não apresentou documentação suficiente, o refugiado será informado disso e poderá apresentar outros documentos. O uso de exames de DNA é voluntário e a família pode escolher fazer o teste. Contudo, o governo não exige essa prova e casos não serão indeferidos pela ausência desse exame. A apresentação de documentos falsos leva à negação do pedido (UK HOME OFFICE, 2019).

O Reino Unido não permite que menores de 18 anos sejam chamantes, nem casais do mesmo sexo ou parceiros não casados que foram reconhecidos como refugiados ou como beneficiários de proteção humanitária antes de 9 de outubro de 2006. Pessoas que vieram por reunião familiar e não foram reconhecidas como refugiadas (ou não receberam a proteção humanitária) em caso próprio também não podem ser chamantes (UK HOME OFFICE, 2019).

¹⁴¹ O guia do UK Office sobre reunião familiar classifica essas situações como: “*There may be exceptional circumstances raised in the application which make refusal of entry clearance a breach of ECHR Article 8 (the right to respect for family life) because refusal would result in unjustifiably harsh consequences for the applicant or their family. Compassionate factors are, broadly speaking, exceptional circumstances, which might mean that a refusal of leave to remain would result in unjustifiably harsh consequences for the applicant or their family, but not constitute a breach of Article 8*” (UK HOME OFFICE, 2019, p. 19)

Caso uma solicitação seja negada, o chamante receberá por escrito a explicação de porque o pedido foi negado e com base em que parágrafos a solicitação foi negada. Além disso, essa explicação tem que deixar claro porque a evidência apresentada não foi suficiente ou qual o problema com os documentos apresentados. Ainda que as possibilidades de apelação tenham sido restritas pela legislação nacional em 2014, refugiados podem pedir revisão dos processos de reunião familiar por serem casos que envolvem uma demanda de direitos humanos (UK HOME OFFICE, 2019). Há um procedimento claro para que o refugiado possa recorrer de uma decisão negativa.

O acesso dos refugiados a documentos também é um problema no Reino Unido. Em um relatório de 2015, a Cruz Vermelha Britânica, considerando 91 pedidos de reunião familiar que a organização auxiliou no ano anterior, concluiu que 74% dos casos tinham algum documento faltando. Dos 67 casos em que houve pedidos de reunião familiar para crianças, 46% delas não tinham certidão de nascimento e dos 61 casos¹⁴² envolvendo esposos, 34% não tinham certidões de casamento (BESWICK, 2015).

O processo também pode ser demorado e enfrentar problemas. A Cruz Vermelha Britânica sublinhou que, dos 51 casos ainda em análise pelo governo e que contaram com o apoio da instituição em 2015, 35% envolveram complexidades nas embaixadas britânicas incluindo tanto pessoas que tiveram sua entrada negada nas representações diplomáticas quanto aquelas que enfrentaram dificuldades com ferramentas online (BESWICK, 2015). O serviço consular 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 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 e

¹⁴² 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.

os refugiados nem sempre possuem total domínio deste idioma escrito e falado, principalmente da linguagem burocrática (BESWICK, 2015).

Muitas famílias de refugiados são deixadas em situação de risco, incluindo guerra, perseguição, pobreza e insegurança. No Reino Unido, a Cruz Vermelha Britânica ressaltou que muitas vezes o processo de reunião familiar demanda que os familiares que ficaram no país de origem percorram grandes distâncias em áreas de conflito armado e violência para conseguir submeter documentos. Assim, em 51% dos casos acompanhados pela organização em 2015, as pessoas foram colocadas em riscos de segurança pessoal (BESWICK, 2015). Esses atrasos na reunião familiar podem levar à morte ou a malefícios físicos por causa da violência ou da 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.

A reunião familiar de refugiados nos EUA

Nos EUA, há dois tipos de refugiados: aqueles que chegam por reassentamento vindos de outros países onde já foram reconhecidos como refugiados (chamados de *refugees*) e aqueles que solicitam refúgio diretamente nos EUA e são reconhecidos como refugiados (chamados de *asylees*). Os dois grupos são autorizados a solicitar reunião familiar para suas famílias imediatas (esposos e filhos menores de 21 anos solteiros) sem um número teto de vistos (KING, 2009). Ainda que não tenham esse tempo de espera oriundo do sistema de cotas para familiares de outros imigrantes, processos de reunião familiar de refugiados podem demorar anos. Os refugiados enfrentam dificuldades, como falta de informação sobre o direito a pedir reunião familiar, inércia burocrática, dificuldade para comprovar os relacionamentos, falta de entendimento sobre o sistema e falta de recursos para arcar com custos do processo (advogados, deslocamento do familiar até a embaixada), o que leva a longos processos de separação de famílias. Os refugiados também possuem um prazo máximo de 2 anos para solicitarem reunião familiar após chegarem aos EUA ou após terem sua solicitação de refúgio reconhecida. Como muitos refugiados reassentados não recebem informações sobre a possibilidade de reunião familiar, muitos acabam perdendo esse prazo. A normativa americana permite que refugiados que tenham perdido o prazo peçam uma extensão do mesmo por “razões humanitárias”. Todavia, não há definição do que seriam essas “razões humanitárias” na lei (HAILE, 2015).

Haile (2015), em sua pesquisa com refugiados reassentados nos EUA em busca de reunião familiar, afirma que as autoridades norte-americanas (*U.S. Citizenship and Immigration Services* – USCIS e o Departamento de Estado) procuram documentação primária para analisar os pedidos de reunião familiar de refugiados, tais como certidões oficiais de casamento e

nascimento. Contudo, se o refugiado não tiver esses documentos, ele pode apresentar documentação secundária, como fotos, envio de remessas, correspondências, históricos escolares ou religiosos. Quando essa opção não existe, os refugiados podem submeter depoimentos de terceiros (normalmente outros refugiados) que tenham conhecimento da relação. O pedido será analisado pelo USCIS com base em preponderância das evidências, de modo que se um analista achar mais provável que o relacionamento exista do que o contrário, o pedido de visto será encaminhado.

Mesmo assim, refugiados enfrentam problemas, como longo tempo de espera e possibilidade de ter o pedido de reunião familiar negado no local onde o visto será solicitado. Isso ocorre porque representantes consulares dos EUA nos países de origem fazem entrevistas com os familiares no exterior. Nessas entrevistas, os familiares não precisam comprovar que possuem um fundado temor de perseguição, mas devem comprovar o laço familiar com o refugiado requerente de reunião familiar nos EUA. Nesse passo, podem ocorrer mal-entendidos decorrentes de diferenças culturais (por exemplo, uma criança chamar a tia que cuida dela de mãe enquanto a mãe é quem está nos EUA solicitando a reunião familiar) ou inconsistências entre as informações dadas. Nesse caso, todo o pedido será devolvido para os USCIS (algumas vezes fisicamente, por correio) e o processo de reunião familiar será paralisado até que o requerente nos EUA apresente informações adicionais (HAILE, 2015). Se o requerente não apresentar as informações no prazo dado pelo USCIS ou se elas não forem suficientes, o requerente não terá seu pedido aprovado e terá que iniciar um novo pedido apresentando informações adicionais. O que ocorre é que um pedido denegado na embaixada pode ficar um longo tempo na mesa do USCIS sem que o órgão entre em contato com o requerente para prover informações adicionais. Isso ocasiona atrasos e maior tempo de espera separando famílias.

Como lembra Haile (2015), a maior parte dos refugiados é oriunda de zonas de conflito e campos de refugiados, de modo que falta a eles o conhecimento técnico e na maior parte das vezes o pleno domínio da língua para lidar com os complexos sistemas legais e com as burocracias envolvidas. Muitos refugiados que vieram de situação prolongada de refúgio também carecem de formação educacional e da documentação necessária para navegar o sistema de reunião familiar nos EUA. Soma-se a isso o fato de que poucos têm acesso a advogados para o processo de reunião familiar por causa dos custos e da pouca oferta de advogados voluntários (pró-bono) que atuem com reunião familiar de refugiados. O governo americano mantém uma exigência documental alta para reunião familiar como uma forma de coibir a falsificação de documentos. Isso é um problema porque muitas vezes os documentos que comprovam a relação familiar ou não existem (foram destruídos ou o Estado não tem

estrutura para emitir documentos) ou a obtenção dos documentos pode colocar o refugiado ou os seus familiares em risco ao ter que entrar em contato com o governo de seu país de origem que era o agente perseguidor. Também conseguir os documentos pode ser um trabalho árduo envolvendo altos custos com os quais o refugiado não pode arcar (HAILE, 2015).

Outra situação é quando os vistos de reunião familiar são solicitados para crianças que são deixadas sozinhas no país de origem. Essas têm maior dificuldade para entender os procedimentos que devem fazer para solicitar o visto nos postos consulares. Também elas não contam com advogados para auxiliá-las. O procedimento de solicitação de visto em postos consulares envolve burocracias complexas e longas entrevistas intimidadoras. Soma-se a isso o baixo nível educacional de familiares de refugiados requerentes de visto. Ademais, essas crianças estão em maior risco de desaparecerem, serem mortas ou vítimas de violência e abusos. É comum que membros da família sejam presos, mortos ou desapareçam esperando por reunião familiar (HAILE, 2015).

Outro problema é que muitas vezes os familiares nos países de origem não entendem o motivo porque tiveram o visto negado. Mesmo o requerente nos EUA (e até seu advogado, se ele tiver um) também possuem dificuldade para entender o que motivou a negação do visto no posto consular e para conseguir organizar como apresentar novas evidências ou explicações por escrito ao governo norte-americano. Corrobora para isso o fato de os EUA adotarem o princípio jurídico da não-revisibilidade consular, ou seja, cortes federais dos EUA não julgam a concessão ou não de vistos por autoridades consulares, entendendo que isso é uma competência do Executivo. As autoridades consulares gozam de uma autoridade enorme e quase inconteste para decidir quem pode entrar no país. Ainda que o processo seja inteiramente administrativo, algumas demandas de informações adicionais, principalmente no caso em que houve algum problema no consulado no país de origem, necessitam de documentos e explicações jurídicas mais elaboradas, o que reforça a necessidade de um advogado para apoiar os casos de reunião familiar (HAILE, 2015).

Haile (2015) concluiu que muitos problemas associados ao processo de reunião familiar são fruto de mal-entendidos culturais, burocracias desnecessárias, como envio de documentos e falta de organização para avisar os requerentes sobre a necessidade de informações adicionais ou da possibilidade de o pedido ser negado. A autora recomenda que a rede consular receba melhor treinamento cultural, que seja criado um sistema para priorizar casos com menores desacompanhados, que refugiados sejam mais bem informados sobre o procedimento de reunião familiar e sobre a elegibilidade e que os familiares sejam informados sobre o porquê tiveram seus vistos negados e quais as deficiências de seu pedido de reunião familiar.

Caso o refugiado reassentado seja bem-sucedido no procedimento de solicitação de reunião familiar (após checagens de segurança e médicas), os EUA, em parceria com a OIM, arcam com os custos da passagem e emitem um empréstimo sem taxas de juro a ser pago pela família beneficiada em data futura (HAILE, 2015).

A experiência de reunião familiar de outros países da União Europeia e da Noruega

Em um estudo da European Migration Network (EMN, 2017) sobre procedimentos de reunião familiar em 25 países da União Europeia e na Noruega, a organização pôde perceber como os países da região têm aplicado o direito à reunião familiar presente na Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003. Além das definições restritas de família discutidas no Capítulo 1, observa-se uma tentativa de dificultar a reunião familiar de modo geral em países europeus por meio de requerimentos materiais que uma pessoa deve cumprir para trazer sua família. Dentre esses, estão: demonstrar que o requerente possui uma acomodação que cumpra padrões de saúde, segurança e comporte sua família, que os familiares possuem seguro de saúde e que o requerente possui recursos suficientes para sustentar sua família sem necessidade de utilizar a assistência social (isso é mostrado considerando um valor mínimo de salário que o requerente deve ter, por exemplo). Outras exigências podem ser provas de língua antes da entrada no país de destino (para mostrar a capacidade de integração dos familiares) e a residência no país de destino por um tempo mínimo (EMN, 2017).

De modo geral, os Estados europeus aplicam regras mais favoráveis de reunião familiar para os refugiados, que incluem a não exigência dos requerimentos materiais por um período mínimo de três meses (Áustria, Bélgica, República Checa, Alemanha, Estônia, Finlândia, Hungria, Itália, Lituânia, Países Baixos, Polônia, Suécia e Eslováquia), seis meses (Estônia, Noruega, Países Baixos e Polônia) ou doze meses (Bélgica e Noruega). Também não exigem comprovação de capacidade de integração da família ou período mínimo de residência. Bulgária, Chipre, Grécia, França, Croácia, Irlanda, Letônia, Malta, Eslovênia e Reino Unido não determinaram a partir de quando os refugiados têm que mostrar os requerimentos materiais, o que mostra um sistema mais favorável de reunião familiar nesses países. Os Estados europeus também adotam definições de família mais amplas (apesar de ainda serem mais restritas do que a brasileira) em casos de reunião familiar de refugiados se comparado com a definição de família para imigrantes de modo geral.

É comum que essas regras mais favoráveis sejam aplicadas para beneficiários de proteção subsidiária (na Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha,

Estônia, Finlândia, França, Irlanda, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Reino Unido, e Suécia), considerando suas famílias formadas antes da sua chegada ao país de destino. Na Áustria e na Letônia, beneficiários de proteção subsidiária têm um prazo máximo de dois anos para solicitarem reunião familiar. Na Eslovênia, beneficiários de proteção subsidiária têm que esperar um ano para poderem solicitar reunião familiar (EMN, 2017).

Para comprovar as relações familiares, utilizam-se principalmente evidências documentais, como certidões de casamento, contratos de união civil, certidões de nascimento, e, em casos de países que permitem outros dependentes, documentos que comprovem a relação de dependência, como comprovantes de envio de remessas. Para comprovar dependência material ou física, Estados demandam documentos médicos que demonstrem a condição de saúde, o tratamento necessário e que a pessoa não pode cuidar dela mesma. Na Finlândia, Luxemburgo e no Reino Unido, o requerente tem que mostrar que ele não pode receber apoio do Estado em seu país de origem (tais como, apoio financeiro ou tratamento médico). Na Alemanha, Eslováquia, Estônia, Irlanda, Luxemburgo e Suécia, o requerente tem que mostrar que não há outra pessoa no país de origem que poderia cuidar desse dependente. Na Croácia e na Hungria, a inexistência de documentos oficiais que comprovem o relacionamento familiar não pode ser usada exclusivamente para negar um pedido de reunião familiar (EMN, 2017).

Na ausência de documentos, Estados adotam meios alternativos para verificar a identidade e as relações familiares, como entrevistas, declarações oficializadas, documentos escritos, fotos de eventos e recibos. Requerentes também podem apresentar testemunhas. Áustria, Bélgica, Bulgária, Estônia, Grécia, Finlândia, Itália, Letônia, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Reino Unido e República Checa, entrevistam o requerente e/ou os membros da família para estabelecer as relações familiares. Os Estados também podem usar exames de DNA como último recurso quando dúvidas sobre os documentos existirem. Porém, existe muita diferença sobre como os Estados europeus utilizam o DNA. Algumas evidências sobre isso foram apresentadas no Capítulo 1. Apenas Bulgária, Grécia, Letônia e Polônia não pedem exames de DNA em nenhuma circunstância (EMN, 2017).

Ainda que o processo de reunião familiar não deva demorar mais de 9 meses, de acordo com a Diretiva sobre a Reunião Familiar, em muitos países esse prazo tem sido estendido por causa de exames complexos dos pedidos e aumento no número de pedidos de reunião familiar. Em regra, as legislações nacionais dos países da União Europeia garantem um prazo máximo para que o procedimento de reunião familiar seja analisado, que pode variar entre 1 e 12 meses (a depender do Estado). Também pedidos de extensão de prazo podem ser considerados de acordo com a complexidade do caso analisado. A maior parte dos Estados delimita em suas

legislações que o procedimento deve ser processado sem atrasos desnecessários (*without undue delay*). Alemanha, Noruega e Reino Unido não possuem em suas legislações um tempo limite para analisar os pedidos de reunião familiar. Bulgária, Croácia, Letônia, Polônia e Eslovênia possuem o prazo de 1 mês; Espanha, de 1 mês e meio; Estônia e Hungria, de 2 meses; Países Baixos e Eslováquia, de 3 meses; Lituânia, de 4 meses; Áustria, França e Itália, de 6 meses (para casos de refugiados, a França adota o prazo de 8 meses); Bélgica, Chipre, Grécia, Finlândia, Luxemburgo, Malta, República Checa e Suécia, de 9 meses; e a Irlanda, de 12 meses. Em países, como Bulgária, Chipre, Finlândia, França, Hungria, Irlanda e Letônia, o tempo de análise dos pedidos pode ser acelerado em certos casos como aqueles envolvendo crianças em situação de vulnerabilidade. As decisões em casos de apelação da negação do pedido de reunião familiar devem ser analisadas em um mês na Polônia, em 2 meses na Eslovênia e em 6 meses na Áustria. Contudo, nem todos os países adotam prazos claros para a análise dos pedidos. A Lituânia e a Estônia podem acelerar a análise do pedido caso o requerente pague uma taxa maior (EMN, 2017).

Na União Europeia e na Noruega, na maior parte dos casos, como na França, quem inicia o processo de reunião familiar é um familiar que esteja fora da União Europeia na embaixada ou consulado do país no qual o seu familiar está. Na Estônia, Bulgária, Chipre, Grécia, Malta, Polônia e Eslováquia, o beneficiário de proteção internacional é quem inicia o processo no país de destino. Na Irlanda, Finlândia e Suécia, o procedimento é online. Um dos principais desafios apresentados por requerentes de reunião familiar na Áustria, Estônia, Finlândia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos e Suécia são dificuldades para a pessoa (no caso o membro da família) ir até o posto consular do país para submeter o pedido.

O segundo problema é o longo tempo de processamento dos pedidos (relatado na Alemanha, Áustria, Bélgica, França, Irlanda, Itália, Noruega, Países Baixos e Suécia). O terceiro problema é a falta de documentos que mostrem a identidade e as relações familiares (enfrentados na Áustria, Bélgica, Chipre, Finlândia, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta e Países Baixos). Por outro lado, Estados europeus também reconhecem que possuem dificuldades para avaliar a veracidade dos documentos apresentados e lidar com tentativas de mau uso do direito à reunião familiar (EMN, 2017).

Outra forma de facilitar a reunião familiar para refugiados e beneficiários de proteção subsidiária na Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Estônia, Eslovênia, Irlanda, Itália, Países Baixos, Reino Unido e Suécia, é não aplicar taxas para a residência permanente para essas pessoas e seus familiares. Já a Espanha, a Finlândia, a França, a Letônia, a Lituânia e Polônia continuam a aplicar essas taxas. Outra boa-prática em alguns países europeus, como

Finlândia, Países Baixos e Noruega, é a adoção de guias sobre como considerar o melhor interesse da criança no processo de reunião familiar (EMN, 2017).

Na Noruega, pedidos de reunião familiar de beneficiários de proteção internacional podem ser recusados se a família tiver a possibilidade de viver de maneira segura em um terceiro país com o qual a família tenha conexões mais fortes do que a Noruega. A Irlanda criou um Programa de Admissão Humanitária para a Reunião Familiar em novembro de 2017 que propõe receber até 530 pessoas de áreas de conflito reconhecidas pelo ACNUR, de membros imediatos da família que não entrem na definição de família nuclear de sua legislação nacional. A França está discutindo a possibilidade de, em caso de menores desacompanhados, conceder a possibilidade de reunião familiar para irmãos além dos pais (EMN, 2018).

Tometten (2018) lembra que a legislação alemã garante discricionariedade para conceder vistos e permissão de residência para familiares da família estendida dos refugiados para evitar sofrimento (*hardship*). O autor enfatiza que a maior parte dos familiares dos refugiados do mundo está em regiões de conflito, perseguições e violações de direitos humanos que deveriam ser consideradas nessa possibilidade de garantir reunião familiar para evitar sofrimento. Kenny (2011) lembra que refugiados e beneficiários de proteção subsidiária possuem um direito estatutário à reunião familiar na Irlanda. Esse direito é garantido quando aplicável para membros da família nuclear e pode ser estendido, à descrição do Ministro, para trazer outros "membros dependentes da família" (avós, pais, irmãos, filhos, netos e guardiões do refugiado que sejam seus dependentes ou que sofram de deficiências físicas ou mentais que os impeçam de viver sozinhos). O Ministro da Justiça é o responsável por analisar se existem relações de familiaridade e conceder a possibilidade de entrar e residir na Irlanda. Kenny (2011) aponta dois problemas nesse sistema. O primeiro é que não há um processo independente de recursos em casos de negação do pedido de reunião familiar. O requerente deve iniciar outro pedido.

O segundo problema é que crianças que requerem a reunião familiar devem adotar o mesmo procedimento que não leva em consideração as suas necessidades específicas. Isso dificulta a realização do direito à reunião familiar. Ainda outro problema envolvendo crianças desacompanhadas é o fato de que se quiser trazer outros familiares que não sejam seus pais (como seus irmãos), a criança refugiada terá que mostrar que esses familiares são dependentes dela. Isso é uma tarefa quase impossível, dado que a maior parte das crianças está se dedicando integralmente aos estudos. Isso cria situações em que pais têm que escolher se preferem se reunir com a criança que está na Irlanda e deixar seus outros filhos para trás ou deixar a criança refugiada sozinha na Irlanda. Outra dificuldade na Irlanda é que, como em outros países

desenvolvidos, os processos de reunião familiar sofrem atrasos prolongados e não há mecanismos para priorizar casos envolvendo crianças (KENNY, 2011).

A reunião familiar de refugiados na Austrália e na África do Sul

A Austrália é outro país que tem restringindo a possibilidade de reunião familiar para refugiados com base no modo como os refugiados chegaram e limitando o número de vistos disponíveis para essa população. A principal forma utilizada por refugiados para conseguirem reunião familiar na Austrália é o *Special Humanitarian Programme*, que possui um número limite de vistos por ano. Isso faz com que refugiados tenham que esperar longos anos antes de serem reunidos com seus familiares. Outro problema é que as famílias refugiadas têm que demonstrar a dependência antes de aplicar para a reunião familiar (OKHOVAT et al, 2017), o que nem sempre é fácil, considerando a ausência de documentação e o fato de que muitos refugiados não estão completamente inseridos no mercado de trabalho australiano.

Outro impeditivo da reunião familiar na Austrália são os custos envolvidos no processo, de bilhetes aéreos, agentes de migração, taxas legais e apoio ao reassentamento. Além disso, aqueles que chegaram à Austrália de barco sem um visto válido a partir de 13 de agosto de 2012 não podem pedir o reassentamento para seus familiares. Esses terão que esperar até se tornarem cidadãos, o que pode demorar, pelo menos, 4 anos. Aqueles que chegaram nessas condições antes de 13 de agosto de 2012 que possuem um visto permanente de proteção podem aplicar para um visto familiar, porém recebem a menor prioridade no processamento. Essas mudanças foram justificadas pelo governo australiano como uma forma de desencorajar que outras pessoas façam viagens perigosas de barco para conseguirem proteção internacional utilizando contrabandistas (TAYLOR, 2018). Assim, contrabandistas não poderão usar a possibilidade de reunião familiar como uma forma de atrair pessoas para seus serviços.

Além disso, desde 22 de março de 2014, menores que chegaram de barco também estão barrados de solicitar vistos de reunião familiar. A Austrália reconhece que a reunião familiar seria no melhor interesse da criança, mas justifica a necessidade de proteger seu sistema migratório e evitar que menores façam jornadas perigosas de barco para conseguirem o reassentamento para suas famílias. Formas alternativas para reunião familiar existentes na legislação australiana não são uma opção para muitos refugiados por causa do longo tempo de espera ou dos custos envolvidos no processo. Por exemplo, um visto para companheiro no exterior pode custar 7000 dólares australianos (OKHOVAT et al, 2017). Taylor (2018) argumenta que a Austrália prioriza o controle migratório e de fronteira sobre o reestabelecimento da unidade familiar e que, no caso de crianças, a Austrália não reconhece

que o artigo 10 da Convenção sobre os Direitos da Criança garanta a elas o direito à reunião familiar. O país também afirma que não possui responsabilidade de garantir a unidade familiar de imigrantes que o estado australiano não separou como forma de justificar a negação do direito à família para imigrantes e refugiados. Por fim, Taylor (2018) conclui que a Austrália tem usado sua política cada vez mais restritiva de reunião familiar como uma maneira de deter a imigração irregular.

Em alguns países, como na África do Sul, ainda que a legislação sobre refúgio traga uma ampla definição de família, a normativa nacional não determina o procedimento para trazer familiares que estão além da fronteira do país (KHAN, 2013). Isso também garante maior discricionariedade para os aplicadores da política, podendo facilitar ou dificultar a reunião familiar para refugiados a depender dos desejos do governo no poder ou da vontade do burocrata que aplica a política.

ANEXOS

ANEXO A - Excerto do Formulário de Solicitação de Visto de Reunião Familiar.

III - VÍNCULO FAMILIAR

A) Relação familiar com o solicitante de reunião familiar:

- () Cônjuge ou companheiro(a) () Ascendente. Informe: _____
 () Descendente. Informe: _____ () Outro. Informe: _____

B) Demonstrativos de vínculo familiar anexados:

- () Passaporte ou cédula de identidade nacional () Certidão de nascimento
 () Declaração feita em tabelião () Certidão de casamento civil ou religioso
 () Certidão de nascimento de filhos em comum () Evidências de coabitação
 () Outro _____ () Outro _____

IV - DEPENDÊNCIA ECONÔMICA

Caso o familiar solicitante não for cônjuge ou companheiro/a, ascendente ou descendente, favor informar:

A) Qual a sua relação de proximidade/afetividade com o dependente, e os motivos que justificariam a reunião familiar? _____

B) O solicitante de reunião familiar possui responsabilidades econômicas assumidas para com a pessoa que pretende se beneficiar do visto? () Sim () Não

C) Descreva essas responsabilidades: _____

D. Demonstrativos de dependência econômica anexados ao presente:

- () Registro em que conste o interessado como dependente () Evidências de coabitação
 () Declaração de imposto de renda () Registros de remessa financeira
 () Disposições testamentárias () Procuração ou fiança reciprocamente outorgados
 () Outro _____ () Outro _____

V. PRIORIDADE E OUTRAS INFORMAÇÕES RELEVANTES

A) O solicitante de reunião familiar requer prioridade de tramitação do presente pedido. () Sim () Não

B) Indique as razões que justificariam a prioridade de tramitação, anexando elementos de prova material:

- () Parte ou interessado menor de 18 anos
 () Parte ou interessado maior de 60 anos
 () Parte ou interessado portadora de deficiência física ou mental, ou patologia grave
 () Outra. Informe _____

C) Outras informações relevantes: (Exemplo: situações de risco ou perseguição pelo familiar/dependente no país de origem, etc)

Fonte: Formulário em vigor para o visto de reunião familiar até 30 de outubro de 2018, MJ, s.d. Anexo da Resolução Normativa 16/2013.