



## O ACOLHIMENTO DE PESSOAS EM BUSCA DE REFÚGIO NO BRASIL: CIDADANIA E DIREITO À CIDADE

*The Welcoming Of People In Search Of Refuge In Brazil: Citizenship And The Right To The City*

### **Cynthia Soares Carneiro <sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, SP, Brasil.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7425240662944081> Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1870-7912>

E-mail: [cynthia.carneiro@usp.br](mailto:cynthia.carneiro@usp.br)

### **Laís Gonzales de Oliveira <sup>2</sup>**

<sup>2</sup> Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, SP, Brasil.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2911988650430808> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6234-9556>

E-mail: [laisgooli@gmail.com](mailto:laisgooli@gmail.com)

Trabalho enviado em 21 de julho de 2020 e aceito em 19 de abril de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.01., 2022, p. 91-112.

Cynthia Soares Carneiro e Laís Gonzales de Oliveira

DOI: [10.12957/rdc.2022.52969](https://doi.org/10.12957/rdc.2022.52969) | ISSN 2317-7721

## RESUMO

Sendo o município o ente federativo mínimo reconhecido pela Constituição Federal, quando recebida, a pessoa em busca de refúgio será de fato acolhida em uma cidade. Considerando que a atual política brasileira de migração e refúgio é pautada no princípio da promoção da participação cidadã da pessoa migrante, o seu efetivo acolhimento corresponderia à garantia do gozo e exercício da cidadania e do direito à cidade, envolvendo a compreensão dos próprios conceitos de cidade, cidadania, direitos de cidadania e direito à cidade. A presente investigação jurídico-sociológica utiliza-se de pesquisa teórica bibliográfica para apresentar a atual política brasileira de acolhimento de pessoas em situação de refúgio e os direitos a eles assegurados, a fim de demonstrar, a partir dos conceitos que (re)constrói: (i) a cidadania da população refugiada e a sua titularidade do direito à cidade; e (ii) a correspondência entre a garantia do pleno exercício da cidadania e do direito à cidade com o seu efetivo acolhimento, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro. Conclui-se pela qualificação de tal grupo como cidadãos e cidadãs, com direito de participação integral da cidade, enquanto habitantes, com atenção aos desafios de concretização desse direito.

**Palavras-chaves:** Refúgio. Acolhimento. Cidadania. Direito à cidade. Participação.

## ABSTRACT

Being the municipality the minimum federative entity recognized by the Federal Constitution, when received, the person seeking refuge will in fact be welcomed into a city. Whereas the current Brazilian migration and refuge policy is based on the principle of promoting citizen participation by the migrant, its effective reception would correspond to guaranteeing the enjoyment and exercise of citizenship and the right to the city, involving the understanding of the very concepts of city, citizenship, citizenship rights and the right to the city. The present juridical-sociological investigation uses theoretical bibliographic research to present the current Brazilian policy of welcoming people in situations of refuge and the rights guaranteed to them, in order to demonstrate, based on the concepts that (re)builds: (i) the citizenship of the refugee population and their ownership of the right to the city; and (ii) the correspondence between the guarantee of the full exercise of citizenship and the right to the city with its effective reception, within the scope of the Brazilian legal system. It concludes with the qualification of such a group as citizens, with the right to full participation of the city, as inhabitants, with attention to the challenges of realizing this right.

**Keywords:** Refuge. Welcome. Citizenship. Right to the city. Participation.



## 1 INTRODUÇÃO

Segundo dados apresentados pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e pela Secretaria Nacional de Justiça, em parceria com o ACNUR (2019, p. 07), em 2018 o Brasil contava com um acumulado de 11.231 pessoas refugiadas formalmente reconhecidas e de 161.057 solicitações de reconhecimento da condição jurídica de refugiado ou refugiada em trâmite. O mesmo relatório aponta que, entre o período de 2011 a 2018, o Brasil recebera um total de 206.737 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado ou refugiada, sendo que, de 2017 para 2018, o número de solicitações saltou de 33.866 para 80.057 (COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS; SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019, p. 22).

Com o aumento expressivo do contingente de pessoas em situação de refúgio recebidas no país nos últimos anos, a promoção do seu efetivo acolhimento torna-se uma questão primordial. Considerando que, quando recebida, a pessoa em busca de refúgio será de fato acolhida em uma cidade, garantir o seu efetivo acolhimento, com respeito aos seus direitos humanos e dignidade, significaria assegurar-lhe o pleno gozo e exercício da cidadania e do direito à cidade.

Entretanto, apesar de não haver menção expressa ao seu direito à cidade, a atual política migratória brasileira é pautada sob o princípio da promoção da participação cidadã da pessoa migrante, nos termos do art. 3º, XIII, da Lei nº 13.445/2017 (BRASIL, 2017a). Nesse sentido, o efetivo acolhimento das pessoas em situação de refúgio envolve a compreensão dos próprios conceitos de cidade, cidadania, direitos de cidadania e direito à cidade.

Assim, como objetivo geral, o presente trabalho visa verificar se, mesmo sem menção expressa, a atual política brasileira de acolhimento assegura às pessoas em situação de refúgio o pleno gozo e exercício da cidadania e do direito à cidade. Como objetivos específicos, o trabalho busca: (1) apresentar a atual política brasileira de acolhimento de pessoas em situação de refúgio e os direitos por ela assegurados; (2) definir e (re)construir os conceitos de cidadão/cidadã e de direito à cidade; e (3) demonstrar, a partir de tais conceitos, (i) a cidadania de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio e a sua titularidade do direito à cidade, e (ii) a correspondência entre a garantia do pleno exercício da cidadania e do direito à cidade com o seu efetivo acolhimento, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro.



O trabalho configura uma investigação de caráter jurídico-sociológico (GUSTIN, 2010, p. 22) que se utiliza da técnica de pesquisa teórica na forma bibliográfica (GIL, 2002, p. 44-47), analisando o fenômeno jurídico da cidadania; do direito à cidade e da política brasileira de acolhimento de pessoas em busca de refúgio, com atenção à noção de efetividade entre direito e sociedade.

Para tanto, primeiramente descreve a política brasileira de acolhimento de refugiados e refugiadas atualmente em vigor no Brasil, destacando os direitos e garantias por ela assegurados ao grupo. Em seguida, define a concepção de direitos de cidadania e a qualidade de cidadão/cidadã, demonstrando os direitos garantidos pela política de acolhimento brasileira que se classificam nessa categoria e que, conseqüentemente, qualificam refugiados e refugiadas como cidadãos e cidadãs. Por fim, define a concepção de direito à cidade e demonstra a titularidade das pessoas em situação de refúgio, a partir dos direitos e garantias assegurados pela política brasileira de acolhimento.

## 2 A ATUAL POLÍTICA BRASILEIRA DE ACOLHIMENTO DE PESSOAS EM BUSCA DE REFÚGIO

Conforme artigo 1º da Lei nº 9.474/1997 (lei nacional sobre refúgio), reconhece-se como refugiado ou refugiada toda pessoa que se encontre fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país, devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas (I); não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior (II); ou é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos (III) (BRASIL, 1997).

Segundo a terminologia empregada pela pesquisa do Projeto Pensando o Direito, da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os termos “refugiado” e “refugiada” referem-se ao e à migrante(1) com *status* reconhecido pelo governo brasileiro, e “solicitante de refúgio”, a todo e a toda migrante que tenha formalizado o pedido de refúgio e aguarda decisão final (SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 20).

Conforme aponta Julia Bertino Moreira (2010, p. 112), a política brasileira para pessoas em situação de refúgio apresenta um caráter dúplice, combinando elementos de política externa com política doméstica. Assim, pode-se admitir que a política de proteção de pessoas em situação de refúgio divide-se em três etapas: 1) recepção; 2) acolhimento; 3) encerramento da proteção.



A recepção consiste, basicamente, na garantia de acesso ao território do Estado de destino, ou no seu não impedimento, a fim de possibilitar que a pessoa solicite o reconhecimento formal da sua condição de refugiado ou refugiada. O acolhimento, por sua vez, é a fase seguinte à recepção e consiste na garantia dos direitos humanos necessários à preservação e manutenção da vida digna da pessoa que busca refúgio, como parte integrante de uma comunidade no país de acolhida, seja durante o processo de reconhecimento da sua condição, seja depois de reconhecido o seu *status*. Já o encerramento da proteção refere-se ao fim da proteção especial de refúgio – que não necessariamente enseja o retorno da pessoa ao seu país de origem – pelas causas de cessação ou perda da condição de refugiado ou refugiada previstas nos artigos 38 e 39 da Lei nº 9.474/1997.

No caso do Brasil, apesar da manutenção e consolidação das políticas de refúgio “acolhedoras”, externa e internamente, o período de 2011 a 2017 foi marcado pelos reflexos de uma crise internacional de solicitantes de refúgio, além do expressivo aumento do número de pessoas em busca de refúgio que ingressaram no país (SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 127). Segundo dados apresentados pelo CONARE e pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (2019, p. 22 e 28), as 3.538 solicitações de refúgio recebidas em 2011 teriam saltado para 80.057 em 2018, e os 4.035 refugiados e refugiadas reconhecidos em 2011 teriam chegado a 11.231 no ano de 2018.

Vale ressaltar que o aumento do número de solicitações de refúgio foi concomitante à grave crise econômica enfrentada recentemente pelo país, o que resultou numa escassez de recursos para o acolhimento das pessoas em busca de refúgio e, conseqüentemente, na explicitação das dificuldades já enfrentadas em termos de integração local (SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 127). Além da crise econômica, desde meados de 2014 o país enfrenta uma crise política generalizada (ainda não superada) (AVRITZER, 2016, p. 92-94).

Em maio de 2017, depois de extensa reivindicação da sociedade civil, de muitos anteprojetos e projetos de lei e de uma tramitação que se arrastava desde 2005, foi sancionada a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que instituiu a Lei de Migração e revogou a antiga Lei nº 6.815/1980 (OLIVEIRA, A., 2017 p. 173-174). Apesar dos 20 vetos presidenciais – todos acatados pelo Congresso Nacional –, o novo arcabouço legal representa um avanço no tratamento jurídico conferido às migrações, agora com enfoque na garantia dos e das migrantes (e não necessariamente na preservação da segurança nacional), sejam eles não nacionais que passam a viver no Brasil ou brasileiros e brasileiras que vivem no exterior (OLIVEIRA, A., 2017, p. 174).

Dentre os princípios e diretrizes da nova política migratória brasileira previstos no artigo 3º da referida Lei, destacam-se a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (I); o repúdio e a prevenção a quaisquer formas de discriminação (II); a acolhida humanitária (VI); a igualdade de tratamento e de oportunidade ao e à migrante e a seus familiares, com o direito de reunião familiar (VIII e IX); a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas (X); o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (XI); a promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante (XII); o diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante (XIII); e o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, por meio da constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas (BRASIL, 2017a).

No mesmo sentido, o artigo 4º do novo marco legal migratório garante ao e à migrante em território nacional a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, em condição de igualdade com os brasileiros e as brasileiras, assegurando também uma gama de direitos, como, por exemplo, os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; o direito de reunião para fins pacíficos e o direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; o direito de abertura de conta bancária; o acesso a serviços públicos essenciais; e o direito de acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita (BRASIL, 2017a).

No que toca especificamente à política brasileira sobre refúgio, a Lei nº 13.445/2017 também instituiu a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, a ser regulamentada por ato normativo do Poder Executivo federal, cuja finalidade resume-se à coordenação e articulação das ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, garantindo a participação de organizações da sociedade civil, de organismos internacionais e de entidades privadas, nos termos do artigo 120 (BRASIL, 2017a).

A nova lei migratória limitou-se, todavia, a reafirmar a autorização de residência, inclusive provisória, a pessoas em situação de refúgio, e a não aplicação da repatriação e extradição, além de reforçar a manutenção de todas as garantias e mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social previstos na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de Genebra de 1951) e na Lei nº 9.474/1997, nos termos dos artigos 26, §2º; 30, I, “e”; 31, §4º; 49, §4º; e 82, IX (BRASIL, 2017a). Ademais, a aplicação da nova lei deve observar as disposições da lei nacional de



refúgio em todas as situações que envolvam refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, conforme artigo 121 (BRASIL, 2017a).

Isso porque os princípios e direitos elencados pela lei migratória devem ser aplicados a todos os tipos de migrantes, indistintamente, inclusive às pessoas refugiadas, enquanto o Estatuto de Refúgio é aplicado especificamente a este grupo, quanto à obtenção do reconhecimento formal e à proteção especial da sua condição. Nesse sentido, a lei de migração deve ser aplicada de forma complementar à lei nacional de refúgio, no que couber.

Igualmente, o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamentou a Lei nº 13.445/2017, é omissivo quanto à regulamentação da Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, inovando apenas na criação do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório: documento obtido pelo ou pela solicitante de reconhecimento da condição de refugiado que lhe proporciona o gozo de direitos no país, dentre eles a expedição de carteira de trabalho provisória; a inclusão no Cadastro de Pessoa Física (CPF); e a abertura de conta bancária, nos termos do artigo 119, §§2º e 3º (BRASIL, 2017b).

O decreto, porém, não elenca os demais direitos cujo gozo seria atribuído aos e às solicitantes de refúgio portadores do documento provisório, mas apenas faz menção à facilitação do reconhecimento de certificados e diplomas para fins educacionais (artigo 120) e reitera a submissão do regime de refúgio à Lei nº 9.474/1997 e à Convenção de Genebra de 1951 (BRASIL, 2017b).

Em 05 de fevereiro de 2018, o Poder Executivo federal emitiu o Decreto nº 9.277, o qual dispõe sobre a identificação da pessoa solicitante de refúgio e regulamenta o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Assim, além dos direitos conferidos pelo Decreto nº 9.199/2017, o novo decreto acrescenta os direitos de acesso às garantias e aos mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social decorrentes da Convenção de Genebra de 1951 e de acesso aos serviços públicos – especialmente os relativos à educação, saúde, previdência e assistência social –, nos termos do artigo 3º (BRASIL, 2018).

Com a ressalva de que tal documento provisório não substitui os documentos de viagem internacional (passaporte, por exemplo), contida no parágrafo único do artigo 3º, o artigo 4º condiciona-o ao número do Protocolo de Refúgio da Polícia Federal (BRASIL, 2018), o qual é emitido após encaminhamento do Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado, conforme dispõem sistematicamente as Resoluções Normativas nº 16/2013, nº 18/2014, nº 22/2015, nº 24/2017, nº 26/2018, nº 28/2018, nº 29/2019 e nº 31/2019, todas do CONARE (BRASIL,

Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados, 2013; 2014; 2015; 2017c; 2018a; 2018b; 2019a; 2019b).

Observa-se que a criação de tal documento objetiva substituir o Protocolo de Refúgio da Polícia Federal como documento de identificação, a fim de evitar eventual resistência de aceitação ou recusa por parte de instituições públicas e privadas, e garantir maior segurança jurídica a tais indivíduos (DELFIN, 2018).

Em termos de efeitos concretos, todavia, o Documento Provisório cumpre a mesma função e assegura os mesmos direitos que o Protocolo, uma vez que este é considerado prova da condição de solicitante de reconhecimento da condição de refúgio, serve como identificação dos seus titulares e confere-lhes: i) os direitos assegurados na CF/88, nas convenções internacionais das quais o Brasil é parte, na Lei nº 9.474/1997, na Lei nº 13.445/2017 e no Decreto nº 9.199/2017; ii) o direito à inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF; e iii) o direito à expedição de Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, com prazo de validade prorrogável de acordo com a validade do protocolo, conforme dispõe o art. 5º da Resolução Normativa nº 29/2019 do CONARE(2) (BRASIL, Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados, 2019a).

Destaca-se que dita Resolução Normativa estabeleceu a utilização de sistema integrado entre a Polícia Federal e o CONARE para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, o denominado Sisconare (BRASIL, Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados, 2019a).

Assim, conforme exposto, em vista da ausência de regulamentação ou de uma melhor disposição legal acerca da Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, a política brasileira de acolhimento de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio é atualmente regulada pela combinação das: Lei nº 9.474/1997; Lei nº 13.445; Decretos nº 9.199/2017 e 9.277/2018; CF/88; convenções, tratados e declarações, internacionais e regionais, dos quais o Brasil é signatário; e Resoluções Normativas do CONARE.

De fato, o Brasil apresenta uma política de acolhimento de pessoas em situação de refúgio institucionalmente constituída, apesar de ter avançado muito pouco na implementação de políticas públicas efetivas de acesso a serviços por tal grupo, inclusive quanto à participação das Prefeituras Municipais com a definição de políticas públicas locais (MILESI; CARLET, 2012, p. 88; SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 127; SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 151).



Isso porque, considerando que, quando recebida, a pessoa em busca de refúgio será de fato acolhida em uma cidade, garantir o seu efetivo acolhimento, com respeito aos seus direitos humanos e dignidade, significa assegurar-lhe o pleno gozo e exercício da cidadania e do direito à cidade.

### 3 OS DIREITOS DE CIDADANIA DOS HABITANTES EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO

Segundo Milton Santos (2014, p. 19-20), a cidadania consiste num elencado de princípios gerais e abstratos que se impõe como um corpo de direitos concretos e individualizados, a serem reconhecidos e positivados conforme a sociedade da época. Como fonte de direitos, a cidadania consagra-se no respeito à (cada) pessoa e figura como uma espécie de “lei” da sociedade, a qual alcança todos e todas, sem distinção, e investe cada um e uma com a “força” necessária para serem respeitado e respeitada contra outras “forças” (SANTOS, 2014, p. 19-20) – a violação de direitos, por exemplo.

A concepção de cidadania expressa, portanto, um conjunto de direitos que possibilita à (qualquer) pessoa participar ativamente da vida e do governo da comunidade na qual interage (DALLARI, 2004, p. 22) – os denominados “direitos de cidadania” (3).

Nesse sentido, considerando a atual política brasileira de acolhimento de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, observa-se que já lhes são formalmente assegurados os direitos humanos indispensáveis à preservação e manutenção da sua vida digna no território nacional. No silêncio da Lei nº 9.474/1997, os direitos e garantias desse grupo são elencados pela Lei nº 13.445/2017; pelos Decretos nº 9.199/2017 e nº 9.277/2018 e pelas Resoluções Normativas do CONARE que tratam do procedimento de solicitação de refúgio.

A Lei nº 9.474/1997 dispõe caber aos refugiados e às refugiadas formalmente reconhecidos os mesmos direitos e deveres aplicados aos e às migrantes residentes no Brasil, além daqueles previstos na Convenção de Genebra de 1951, especialmente o direito a cédula de identidade comprobatória da sua condição jurídica, a carteira de trabalho e a documento de viagem, nos termos dos artigos 5º e 6º (BRASIL, 1997).

No que toca especificamente à integração local do refugiado e da refugiada, a lei tão somente faz menção genérica ao “exercício de seus direitos e deveres” e da facilitação ao reconhecimento de certificados e diplomas; ao cumprimento dos requisitos para obtenção da condição de residente e ao ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis, nos termos dos artigos 43 e 44 (BRASIL, 1997).



Já à pessoa solicitante de refúgio são garantidos os direitos de residência e carteira de trabalho provisórias, estes condicionados à emissão do Protocolo de Solicitação pela Polícia Federal, conforme artigo 21 da referida Lei (BRASIL, 1997). Conforme observa Juan Carlos Murillo González (2010, p. 56), essa garantia do direito ao trabalho para os e as solicitantes de refúgio mostra-se de enorme relevância quando o processo de reconhecimento formal tende a demorar; contudo, a referida Lei não faz qualquer menção a outros direitos “eventualmente” necessários à sua permanência (digna) no país.

Destaca-se, todavia, que a própria obrigação de não devolução de refugiados e refugiadas para os seus territórios de origem (princípio de *non-refoulement*) garante aos e às solicitantes de refúgio os direitos “eventualmente” necessários para sua permanência no Brasil enquanto tramitar o seu pedido de reconhecimento da condição jurídica, uma vez lhes garantir proteção temporária para o acesso a um processo justo e eficaz de reconhecimento do *status* sem o risco de serem devolvidos para o território onde possam sofrer perseguição ou uma violação de direitos humanos (OLIVEIRA, L., 2017, p. 39).

Não obstante, a fim de suprir a imprecisão da Lei nº 9.474/1997, o CONARE emitiu a Resolução Normativa nº 18/2014, estabelecendo os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação de refúgio e as providências a eles correlatas, alterada posteriormente pelas Resoluções Normativas nº 22/2015; nº 24/2017; nº 26/2018; nº 28/2018; nº 29/2019 e nº 31/2019.

Assim, o termo de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado deverá ser preenchido eletronicamente, pelo Sisconare, antecipado de cadastrado no sistema e apresentação dos dados pessoais e de contato, os quais deverão ser mantidos atualizados. Uma vez preenchido o termo de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, a pessoa solicitante deverá comparecer pessoalmente a uma das unidades da Polícia Federal para a coleta dos dados biométricos, os quais também poderão ser coletados no local em que se encontrar o solicitante, em casos de restrições físicas ou jurídicas quem impossibilitem o seu comparecimento presencial. Após colhidos os dados biométricos, a Polícia Federal emitirá o Protocolo de Refúgio, com prazo de validade de um ano, prorrogável por igual período, de forma sucessiva, até a decisão final do processo, nos termos dos artigos 2º a 5º da Resolução nº 29/2019 c/c com o artigo 1º, §1º, da Resolução nº 24/2017 (BRASIL, Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados, 2017; 2019a).

Conforme dispõe o caput do art. 5º da Resolução nº 29/2019, o Protocolo de Refúgio constitui prova suficiente da condição de solicitante de reconhecimento do *status* de refugiado, servindo, inclusive, como identificação do seu titular e conferindo-lhe: i) os direitos assegurados pela

CF/88, pelas convenções internacionais das quais o Brasil é parte, pelas Leis nº 9.474/1997 e nº 13.445/2017 e pelo Decreto nº 9.199/2017; ii) o direito à inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF); e iii) o direito à expedição de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), com prazo de validade prorrogável de acordo com a validade do protocolo, nos termos do art. 5º, I, II e III da Resolução nº 29/2019 (BRASIL, Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados, 2019a).

Não obstante, apesar de ser emitido individualmente, os efeitos do Protocolo de Refúgio são estendidos ao grupo familiar da pessoa solicitante de refúgio que assim o requerer, por meio do preenchimento de Formulário de Identificação de Familiares para Extensão dos Efeitos da Condição de Refugiado, o qual é vinculado ao Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado preenchido pela solicitante principal, conforme se depreende do artigo 5º, §1º, da Resolução nº 29/2019, combinado com o artigo 2º, *caput* e §1º, da Resolução nº 24/2017 (BRASIL, Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados, 2017; 2019a).

Entretanto, ainda que as mencionadas Resoluções Normativas do CONARE tenham estendido às pessoas solicitantes de refúgio a generalidade de direitos garantida pela Lei nº 9.474/1997 aos refugiados e refugiada formalmente reconhecidos, a precisão do seu conteúdo ocorreu com a edição da Lei nº 13.445/2017, em seu artigo 4º, conforme mencionado no tópico anterior. Ademais, o §1º do artigo 4º estabelece que os direitos e as garantias previstos na lei migratória serão exercidos em observância às disposições constitucionais, independentemente da situação migratória da pessoa, sem a exclusão de outros direitos e garantias decorrentes de tratados dos quais o Brasil seja signatário (BRASIL, 2017a).

Assim, observa-se que o artigo 4º assegura os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos da população migrante, mas sem previsão expressa acerca dos seus direitos políticos, sendo garantidos apenas os direitos de reunião para fins pacíficos e de associação para fins lícitos, inclusive de caráter sindical – o que também abarcaria a reunião e a composição de associações civis que exerçam participação política.

Entretanto, nos termos do próprio §1º do artigo 4º, ainda que a CF/88 vede expressamente o alistamento eleitoral de migrantes em seu artigo 14, §2º (BRASIL, 1988), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966 garante o direito de participação política a todo cidadão e a toda cidadã, seja direta ou representativamente, sem qualquer discriminação em virtude da nacionalidade, origem social ou situação, nos termos de seus artigos 25 e 2(1) (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966).

Isso porque o direito (humano) de participação política não se restringe ao mero alistamento eleitoral, mas abrange todas as formas de participação ou manifestação influente dos cidadãos e cidadãs no estabelecimento das regras de convivência e nas decisões de governo da comunidade que habitam (CARVALHO, 2015, p. 15; DALLARI, 1992, p. 38 e 91). Destaca-se que a república brasileira é constituída na forma de Estado Democrático de Direito e, assim, a soberania popular é exercida tanto por meio de representantes eleitos, como diretamente, segundo dispõe o art. 1º, parágrafo único, da CF/88 (BRASIL, 1988).

Considerando a concepção de cidadania como conjunto de direitos – entenda-se instrumento – de participação integral, a prática da cidadania é ampliada também aos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, com respeito às diferenças e independentemente delas, permitindo que participem ativamente dos processos decisórios de formulação das políticas públicas a eles e a elas direcionadas, com o reconhecimento do seu protagonismo como sujeitos políticos.

Assim, a qualidade de cidadão e cidadã deve ser definida pela forma como os habitantes pertencem a uma rede de práticas sociais distintas em sua família, profissão e habitat (FERNANDES, 2007, p. 209), correspondendo ao pertencimento das pessoas às múltiplas formas de interação na comunidade (política) (BELLO, 2012, p. 85). Ser cidadão e cidadã significa, portanto, praticar a cidadania enquanto habitante do espaço no qual se interage e reivindica direitos, inclusive. Como habitantes que interagem na comunidade brasileira, as pessoas em situação de refúgio também são cidadãos e cidadãs brasileiros – participantes, e não meros objetos de proteção.

Dessa forma, apesar da omissão das Leis nº 9.474/1997 e nº 13.445/2017 quanto à previsão expressa de direitos políticos para refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, essa garantia é feita indiretamente pelo §1º do artigo 4º da nova lei migratória, que assegura o direito de participação política a tais indivíduos, cidadãos e cidadãs, contida no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966.

Ademais, a Lei de Migração também estabelece o diálogo social na formulação, execução e avaliação de políticas migratórias e a promoção da participação cidadã do e da migrante como duas de suas diretrizes, nos termos do artigo 3º, XIII (BRASIL, 2017a).

Não obstante, o corpo normativo que disciplina o refúgio no Brasil garante a tal grupo um conjunto de direitos que lhe possibilita habitar a comunidade, isto é, praticar todos os atos da vida cotidiana que asseguram a existência e a convivência interacional: os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; o direito de acesso aos serviços públicos essenciais, incluindo a educação

pública; o direito ao trabalho; o direito de reunião e de associação para fins pacíficos e lícitos; o direito de amplo acesso à justiça; etc.

Nesse sentido, tanto aos refugiados e às refugiadas formalmente reconhecidos, como às pessoas solicitantes de refúgio, é assegurado um conjunto de direitos (humanos) necessários ao gozo e exercício da plena cidadania e que lhes permite participar ativamente da vida e do governo da comunidade na qual interagem. Este conjunto se traduz em direitos de cidadania.

#### **4 O DIREITO À CIDADE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO**

De fato, quando recebida, a pessoa em busca de refúgio é acolhida em uma cidade, uma vez que o município é o ente federativo mínimo reconhecido pela CF/88. Assim, para garantir o efetivo acolhimento dos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio que agora habitam as cidades, respeitando os seus direitos de cidadania e a sua dignidade, é imprescindível que lhes seja assegurado o próprio direito de habitar o espaço urbano, isto é, o direito de participar integralmente da cidade, com acesso a todos os serviços, oportunidades e vantagens (indispensáveis a uma vida digna) oferecidos pelo ambiente urbano, bem como participando na elaboração, execução e fiscalização das políticas urbanas.

Como bem afirmam Irmã Rosita Milesi (2008, p. 05 e 07) e Julia Bertino Moreira (2014, p. 89), o acolhimento transcende a hospitalidade: pressupõe igualdade de oportunidade e de acesso aos serviços públicos básicos, à moradia, aos espaços laborais e aos direitos políticos, uma vez que se refugiar é justamente buscar condições de concretizar seus direitos fundamentais, em condições de dignidade e de respeito como seres humanos e humanas. O acolhimento significa garantir, portanto, o (efetivo) direito à cidade da população refugiada.

Para fins de compreensão do conceito “direito à cidade”, faz-se necessário ressaltar que a noção de cidade encerra um sentido jurídico, político e sociológico (CARVALHO FILHO, 2009, p. 03), revelando-se como um conjunto organizado de atividades na vida cotidiana, desde a simples existência até as formas como os habitantes se relacionam uns com os outros, sendo nesse ambiente urbano – entendendo-se por “urbano” os meios natural, econômico, social e cultural que compreendem o território da cidade (DIAS, 2010, p. 02) – que as pessoas se desenvolvem e mantêm as condições materiais e psicossociais de sua existência (HARVEY, 2012, p. 73-74; INSTITUTO PAULO FREIRE; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015, p. 09).



A cidade representa um conjunto de relações materiais, jurídicas, sociais e políticas de existência heterogênea e conflituosa, como ponto de encontro de uma diversidade de pessoas, no qual ações e relações conjugadas no arranjo territorial e administrativo, no comércio, na divisão social do trabalho e, inclusive, no próprio processo de urbanização, estruturam a vida urbana (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 13; INSTITUTO PAULO FREIRE; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015, p. 09) e a prática da cidadania. Isso porque a prática da cidadania é apenas possível no espaço público, sendo este a própria cidade (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 07-08).

A cidade revela-se, portanto, como o âmbito de exercício da cidadania, uma vez possibilitar o exercício das faculdades vinculadas aos direitos de cidadania, como, por exemplo, a escolha do trabalho e da moradia, o acesso à educação e aos serviços básicos, o autogoverno, a diversidade de relações interpessoais, etc. (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 76).

Ressalta-se que na cidade moramos, trabalhamos, estudamos, nos alimentamos, convivemos, amamos: enfim, vivemos. Ao habitar a cidade, praticamos todos os atos da vida cotidiana que asseguram a nossa existência e a convivência interacional na comunidade. Assim, o significado de “habitar” abrange todas as ações que impliquem à pessoa o exercício de todas as dimensões de sua cidadania – civil, política e social, conforme a classificação proposta por Thomas H. Marshall (1967, p. 75-76) e José Murilo de Carvalho (2015, *passim*).

Ser cidadão ou cidadã significa, portanto, habitar a cidade e participar integralmente dela, tanto usufruindo dos benefícios e das oportunidades por ela oferecidos, como influenciando na sua construção e transformação. Consequentemente, o ato de habitar o espaço heterogêneo que é a cidade vincula a população refugiada à comunidade habitada e resulta na titularidade, na prática e no gozo de todos os direitos urbanos de cidadania.

Já o direito à cidade corresponde a esse direito de habitar o espaço urbano, isto é, de participar integralmente da cidade (LEFEBVRE, 2011, p. 23), podendo usufruir das vantagens, das oportunidades e dos serviços oferecidos pelo sistema urbano e indispensáveis a uma vida digna – moradia, transporte, trabalho, cultura, lazer, etc. –, bem como participar da elaboração das políticas urbanas e da construção da própria cidade (SANTOS, 2014, p. 157; TRINDADE, 2012, p. 149-151).

Referido direito também abrange a necessidade de equilíbrio entre o desenvolvimento da cidade e o bem-estar geral, em benefício da coletividade, e não como mero privilégio de grupos isolados (CARVALHO FILHO, 2009, p. 36). Trata-se do direito à efetiva igualdade democrática de oportunidades e de dignidade no espaço urbano (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 12; DALLARI, 2004, p. 31).

Nesse sentido, o conteúdo do próprio direito à cidade é reconstruído com o surgimento dos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio – “novos” sujeitos políticos – e das suas “novas” demandas por direitos urbanos, conforme as especificidades da situação diferenciada de vulnerabilidade social na qual se encontram.

Compreendido como um direito de participação integral de todas e todos os habitantes da cidade, o qual reúne uma gama de direitos de cidadania indispensáveis à preservação e manutenção de uma vida digna no espaço urbano, o direito à cidade também visa garantir o bem-estar e o desenvolvimento de tais indivíduos, indistinta e coletivamente, com fundamento nos princípios da justiça social; do exercício pleno da cidadania; da democracia participativa; da igual dignidade entre as diferenças; do pluralismo político e jurídico e do equilíbrio ecológico, conforme as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) (BRASIL, 2001).

Segundo Betânia de Moraes Alfonsin (2015, p. 83), todas as pessoas têm direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condições migratórias, orientação política, religiosa, sexual, ou qualquer outra forma de discriminação.

No caso da população em situação de refúgio, as suas efetivas integração (e interação) social, econômica e cultural dependem da elaboração de políticas públicas específicas para o seu acolhimento, bem como da sua inclusão nas políticas públicas já existentes, o que também promove o equilíbrio social perante as diferentes situações de desigualdade social na cidade (MILESI, 2008, p. 05; MILESI; CARLET, 2012, p. 88).

No mesmo sentido, Emanuele Sgroi (apud MARINUCCI, 2018, p. 07-08) trata das denominadas “cidades santuário” ou “cidades refúgio”, as quais buscam construir redes urbanas de solidariedade e, a partir delas, gerar um conjunto de políticas locais interdependentes e participativas, com a finalidade de reconhecer o direito à cidade de todas e todos os sujeitos residentes no espaço urbano (e acolhe-los), independentemente da sua origem, nacionalidade ou condição migratória.

Não obstante, compreendido o ambiente urbano como um espaço propriamente público e político de encontro da heterogeneidade, onde se reúnem e conflitam as mais variadas demandas e interesses, o efetivo acolhimento de seus cidadãos e cidadãs e a realização de uma cidade verdadeiramente democrática e cidadã dependem do engajamento de todos e todas as suas habitantes na construção do espaço, incluindo a população em situação de refúgio.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese o direito à cidade não seja expressa e formalmente assegurado pelo arcabouço jurídico de proteção e acolhimento das pessoas em situação de refúgio, a tal grupo são assegurados os direitos de cidadania necessários à preservação e manutenção de uma vida digna no ambiente urbano, os quais lhes permitem o acesso e a participação da cidade.

Isso porque o próprio direito à cidade é um pleno direito de cidadania, consistindo num conjunto de direitos (humanos) indispensáveis à participação integral da cidade, seja usufruindo de todos os serviços, oportunidades e vantagens oferecidos pelo espaço urbano, seja contribuindo na elaboração, execução e fiscalização das políticas urbanas.

Conforme os sentidos de cidade e cidadania adotados pelo presente trabalho, as pessoas refugiadas que habitam o espaço urbano passam a compor essa comunidade, (re)construindo-a a partir da sua presença e da sua interação com os demais membros e membras, sob uma perspectiva cidadã. Por qualificarem-se como legítimos cidadãos e cidadãs, as pessoas em situação de refúgio têm direito à cidade que habitam, sendo que, do gozo e exercício desse pleno direito cidadão, ocorre o seu efetivo acolhimento.

Contudo, apesar da institucionalização de uma política de acolhimento, com a previsão de diversos direitos e o estabelecimento dos procedimentos para o reconhecimento jurídico da condição de refugiado, a concretização dessa política depende da elaboração e execução de políticas públicas direcionadas a tal grupo, em todos os setores de serviços e vantagens oferecidos pelo ambiente urbano, bem como da sua inserção nas políticas públicas já existentes, com a participação ativa e dialógica de todos os grupos sociais pertencentes à comunidade – principalmente a população refugiada.

Considerando que a elaboração e a execução das normas legislativas e das políticas públicas são realizadas preponderantemente por representantes eleitos pelo voto popular, mediante o sistema eleitoral, em todos os âmbitos federativos, o não reconhecimento dos direitos eleitorais da população migrante – incluindo a população em situação de refúgio – revela-se grande empecilho ao gozo e exercício do direito à cidade por tal população e, conseqüentemente, torna-se obstáculo ao seu efetivo acolhimento.

Assim, apesar dos avanços da legislação brasileira em termos de garantia de direitos de cidadania à população em situação de refúgio, o seu efetivo acolhimento enquanto cidadãos e cidadãs habitantes da cidade ainda enfrenta um segundo desafio: a concretização de tais direitos por meio de





políticas públicas, a serem elaboradas e executadas com a participação (ativa) dessa própria população.

## 6 NOTAS

(1) Ressalta-se que o presente trabalho adota a terminologia “migração” e “migrante”, nos lugares de “imigração” e “imigrante” ou “estrangeiro”, respectivamente, considerando que o constante fluxo de pessoas entre as fronteiras nacionais na atualidade, de forma circular, inviabiliza a categorização do “indivíduo em mobilidade” na concepção fixa de “imigrante” (ou “emigrante”) (FIRMEZA, 2007, p. 18). Conforme a definição trazida pelo inciso I do art. 1º, §1º da Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), então vetado, “migrante” é toda a pessoa que se desloca de um país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo a imigrante – nesta abrangida a pessoa refugiada e solicitante de refugiada –, a emigrante, a apátrida e, inclusive, a residente fronteiriça (BRASIL, 2017a).

(2) Vale ressaltar que, ao revogar o art. 2º, §2º, da Resolução Normativa nº 18/2014, a Resolução Normativa nº 29/2019 do CONARE deixa de prever expressamente a garantia aos solicitantes de refúgio dos mesmos direitos inerentes aos migrantes em situação regular em território nacional, até o trânsito em julgado do procedimento administrativo (BRASIL, Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados, 2014).

(3) Alguns autores e algumas autoras entendem que a cidadania implicaria tanto direitos quanto deveres (DALLARI, 2004, p. 25; BENEVIDES, 2012, p. 05), mas o presente trabalho considera que também as obrigações e os deveres decorrentes do direito de participação ativa da vida e do governo de uma comunidade – o direito de participar, e todas as suas nuances e implicações – constituem um direito.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e o direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 07, n. 01, p. 71-90, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15200>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos**, adotado pela Resolução 2200A (XXI), 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <[http://www.refugiados.net/cid\\_virtual\\_bkup/asilo2/2pidcp.html](http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidcp.html)>. Acesso em: 29 maio 2018.

AVRITZER, Leonardo (org.). **Impasses da Democracia no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BELLO, Enzo. **A Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano**. Caxias do Sul: Educs, 2012.

BENEVIDES, Maria Victoria. **Cidadania e Direitos Humanos**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/benevidescidadaniaedireitoshumanos.pdf/view>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida. **El espacio público: ciudad e ciudadanía**. Barcelona: Diputació Barcelona: Electa, 2000. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/44358990\\_El\\_espacio\\_publico\\_ciudad\\_y\\_ciudadania\\_Jordi\\_Borja\\_y\\_Zaida\\_Muxi](https://www.researchgate.net/publication/44358990_El_espacio_publico_ciudad_y_ciudadania_Jordi_Borja_y_Zaida_Muxi)>. Acesso em: 22 jan. 2018.



BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados (CGARE); Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Resolução Normativa nº 16**, de 24 de setembro de 2013. Estabelece procedimentos e Termo de Solicitação para pedidos de reunião familiar. Disponível em:  
<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258707>>. Acesso em: 22 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados (CGARE); Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Resolução Normativa nº 18**, de 30 de abril de 2014. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. Disponível em:  
<<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes/refugio/anexos/resolucao-18-dou-pdf.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados (CGARE); Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Resolução Normativa nº 22**, de 22 de outubro de 2015. Adota o Formulário de Solicitação de Refúgio e o Formulário de Interposição de Recurso e altera a redação da Normativa nº 18 do Conare. Disponível em:  
<[http://www.lex.com.br/legis\\_27036876\\_RESOLUCAO\\_NORMATIVA\\_N\\_22\\_DE\\_22\\_DE\\_OUTUBRO\\_D\\_E\\_2015.aspx](http://www.lex.com.br/legis_27036876_RESOLUCAO_NORMATIVA_N_22_DE_22_DE_OUTUBRO_D_E_2015.aspx)>. Acesso em: 22 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados (CGARE); Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Resolução Normativa nº 24**, de 28 de julho de 2017c. 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. Disponível em:  
<<http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio-1/RN24Completa.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados (CGARE); Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Resolução Normativa nº 26**, de 29 de março de 2018a. Altera a Resolução Normativa nº 18 do Conare para disciplinar hipóteses de extinção do processo sem resolução do mérito. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=358753>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados (CGARE); Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Resolução Normativa nº 28**, de 20 de dezembro de 2018b. Dispõe sobre a extinção do processo e regras de desarquivamento do processo de refúgio. Disponível em:  
<<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-do-comite-nacional-para-os-refugiados-no-28-de-20-de-dezembro-de-2018.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados (CGARE); Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Resolução Normativa nº 29**, de 14 de junho de 2019a. Estabelece a utilização do Siskonare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em:  
<<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/rn29.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados (CGARE); Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Resolução Normativa nº 31**, de 13 de novembro de 2019b. Altera a Resolução Normativa



nº 18, de 30 de abril de 2014, do Comitê Nacional para os Refugiados - Conare, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e à tramitação da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/RESOLUONORMATIVAN31DE13DENOVBRODE2019RESOLUONORMATIVAN31DE13DENOVBRODE2019DOUImprensaNacional.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.199**, de 20 de novembro de 2017b. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm)>. Acesso em: 22 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.277**, de 05 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9277.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9277.htm)>. Acesso em: 22 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm)>. Acesso em: 15 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.527**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.445**, de 24 de maio de 2017a. Institui a Lei de Migração. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)>. Acesso em: 22 maio 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS (CONARE). SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIOS DA JUSTIÇA. **Refúgio em Números**. 4. ed. Brasília, 2019. Disponível em: <[https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/RefugioemNmeros\\_2018.pdf](https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/RefugioemNmeros_2018.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. 2. ed. reform. São Paulo: Moderna, 2004. (Coleção Polêmica).

\_\_\_\_\_. **O que é participação política**. 11. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992.

DELFIM, Rodrigo Borges. Solicitantes de refúgio terão novo documento provisório no Brasil. **MigraMundo**, [s.l.], 07 fev. 2018. Políticas Migratórias, Políticas Públicas, Refugiados. Disponível em: <<http://migramundo.com/solicitantes-de-refugio-terao-novo-documento-provisorio-no-brasil/>>. Acesso em: 22 maio 2018.



DIAS, Daniella S. A efetividade do direito urbanístico após vinte anos da promulgação da Constituição brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 47, n. 186, abr./jun. 2010, p. 77-88.

Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198674/000888819.pdf?sequence=1>>.

Acesso em: 03 jun. 2018.

FERNANDES, Edésio. Constructing the “Right To the City” in Brazil. **Social & Legal Studies**, Londres, v. 16, n. 2, 2007, p. 201-219. Disponível em: <<http://1mundoreal.org/wp-content/uploads/2010/12/Edesio-Fernandes-Constructing-The-Right-to-the-City-in-Brazil.pdf>>.

Acesso em: 26 fev. 2018.

FIRMEZA, George Torquato. **Brasileiros no exterior**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A Importância da Lei Brasileira de Refúgio e suas Contribuições Regionais. In: BARRETO, Luis Paulo Teles Ferreira (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 3. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HARVEY, David. O direito à cidade. Tradução de Jair Pinheiro. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em:

<[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2018.

INSTITUTO PAULO FREIRE. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Direito à Cidade**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015. (Cadernos de Formação). Disponível em:

<[https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos\\_Formacao\\_Direito\\_Cidade.pdf](https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Formacao_Direito_Cidade.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2018.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5. ed., 3. reimp. São Paulo: Centauro, 2011.

MARINUCCI, Roberto. Direito à cidade de migrantes e refugiados. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana (REMHU)**, Brasília, v. 26, n. 52, p. 07-10, abr. 2018. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v26n52/2237-9843-remhu-26-52-007.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MILESI, Irmã Rosita; CARLET, Flavia. Refugiados e Políticas Públicas. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

MILESI, Irmã Rosita. **Dia Mundial do Refugiado 2008: o desafio das políticas públicas**. Disponível em: <[http://www.csem.org.br/2008/dia\\_do\\_refugiado2008\\_o\\_desafio\\_das\\_politicas\\_publicas\\_rosita\\_milesi.pdf](http://www.csem.org.br/2008/dia_do_refugiado2008_o_desafio_das_politicas_publicas_rosita_milesi.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2018.



MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana (REMHU)**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a06.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2018.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudo de População – REBEP**, v. 34, n. 1, p. 171-179, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00171.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2018.

OLIVEIRA, Laís Gonzales de. Barreiras fronteiriças contra o princípio de *non-refoulement*: a inacessibilidade do território e da determinação do *status* de refugiado. **Revista Brasileira de Estudos de População (REBEP)**, v. 34, n. 1, p. 31-54, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://www.rebep.org.br/revista/article/view/870/pdf>>. Acesso em: 25 maio 2018.

SALLES, Denise Mercedes Nunez Nascimento Lopes; GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. A atuação do Estado brasileiro na proteção dos refugiados: a distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais – RPPI**, v. 1, n. 2, p. 111-132, set./dez. 2016. Disponível em: <[www.periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/download/31039/17100](http://www.periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/download/31039/17100)>. Acesso em: 21 maio 2018.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed., 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Migrantes, Apátridas e Refugiados**: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília: IPEA, 2015. (Série Pensando o Direito, nº 57). Disponível em: <[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD\\_57\\_Liliana\\_web3.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2018.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e Cidadanias: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n87/07.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

#### Sobre as autoras:

##### Cynthia Soares Carneiro

Professora de Graduação e Pós Graduação da FDRP-USP. Bacharela em História pela FFLCH-USP. Bacharela e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Franca. Doutora em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da UFMG. Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, SP, Brasil.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7425240662944081> Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1870-7912>

E-mail: [cynthia.carneiro@usp.br](mailto:cynthia.carneiro@usp.br)



**Laís Gonzales de Oliveira**

Mestra em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. Advogada. Assessora Jurídica da Prefeitura Municipal da Estância Climática de Nuporanga/SP. Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, SP, Brasil.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2911988650430808> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6234-9556>

E-mail: [laisgooli@gmail.com](mailto:laisgooli@gmail.com)

**As autoras contribuíram igualmente para a redação do artigo.**

