



Eixo: Ética, Direitos humanos e Serviço Social.

Sub-eixo: Ética, Direitos Humanos e enfrentamento das expressões cotidianas da alienação e da barbárie.

DIREITOS HUMANOS, REFÚGIO E PROTEÇÃO SOCIAL

Ebe Campinha dos Santos¹
Elisa Rodrigues de Miranda²
Daniel Dunga Batista³

Resumo: O presente artigo se propõe a reflexão dos aspectos históricos, conceituais, normativos e sociais sobre o instituto do refúgio, trazendo o debate sob a perspectiva de Direitos Humanos, visto a necessidade de proteção e auxílio daqueles que se encontram em deslocamento forçado pela violência e violações aos direitos fundamentais em seu país de origem. O perfil dos refugiados no Brasil, é apresentado pelos dados estatísticos produzidos pela ACNUR, porém verificamos por meio da pesquisa bibliográfica que as demandas por acesso as políticas sociais vêm se mostrando não ser um percurso fácil para os refugiados que chegam em nosso país.

Palavras-chave: Refúgio; Violência; Direitos Humanos; Políticas Sociais; Proteção Social.

Abstract: This article proposes the reflection of the historical aspects, Conceptual Normative And Social Information on the Institute of Refuge, Bringing the debate under the Human rights perspective, visto The need for protection and of aidEs that are in forced displacement by the Violence and violations of fundamental rights In your country of origin. The profile of Refugees in Brazil, is presented by Data Statistics produced By Unhcr, however, we see through the bibliographical research that the demands for access to social policies are proving not to be an easy route for the refugees arriving in our country.

Keywords: Refuge; Violence; Human Rights; Social Policies; Social Protection.

Introdução

O presente artigo é parte da fundamentação teórica da pesquisa de iniciação científica, cujo projeto de pesquisa intitulado *Refúgio e proteção social: perfil e demandas dos refugiados atendidos por instituições sociais na cidade Rio de Janeiro*, iniciado em abril de 2018, após ter sido apresentado e aprovado pelo Programa de Iniciação Científica da Universidade Veiga de Almeida,

¹ Professor com formação em Serviço Social. Universidade Veilga de Almeida. E-mail: <ebecamp@gmail.com>

² Estudante de Graduação. Universidade Veilga de Almeida.

³ Estudante de Graduação. Universidade Veilga de Almeida.

localizada no Rio de Janeiro. Tal pesquisa que se encontra em andamento, tem por objetivo mapear a rede de atendimento - governamental e não governamental - às pessoas refugiadas na cidade do Rio de Janeiro, identificando o perfil destas, suas demandas e o acesso às políticas públicas de proteção aos direitos humanos na referida cidade.

A importância deste tema para os profissionais de serviço social, se deve ao fato de que a cada dia intensifica o ingresso de estrangeiros em nosso país solicitando refúgio e proteção social. As dificuldades de inserção no país de destino, como também ocorre no Brasil expõe estas pessoas a uma situação de ausência de direitos e de grande precariedade, buscando nos serviços assistenciais, de saúde, educacionais, entre outros - onde se insere o trabalho do assistente social – o acesso a direitos como forma de reconstruir suas vidas.

A realização de pesquisa bibliográfica, nos permitiu refletir sobre os aspectos históricos, conceituais, normativos e sociais que caracterizam as situações de refúgio e sobre sua expressão no Brasil, a partir da análise das garantias previstas na legislação brasileira e o efetivo acesso aos direitos fundamentais por parte das pessoas que solicitam refúgio em nosso país, cuja análise resultou na elaboração deste artigo.

1. Aspectos conceituais do refúgio

O deslocamento de pessoas pelo mundo na busca por refúgio fora de seu lugar de origem é um fenômeno que remonta a Era Antiga, porém é na contemporaneidade, que o deslocamento compulsório ou forçado tem como consequência uma crise humanitária de proporção internacional, que vem tensionando os governos de diversos países, diante de milhões de pessoas que pedem refúgio por causa dos conflitos causados pelas guerras, desastres ambientais ou pela violência originadas de perseguições pela condição de raça, etnia, gênero, religião e outras situações que violem os direitos humanos.

Avançando no debate proposto neste artigo vimos a necessidade da distinção entre as concepções de migração, refúgio e asilo, muito utilizados ao se referir aos deslocamentos pelo mundo tão intensificado na atualidade.

Por migrantes, de acordo com definição apresentada no Glossário do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), considera-se “toda pessoa que se transfere de seu lugar habitual, de sua residência comum para outro lugar, região ou país”. De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (2006, p. 41), em nível internacional, não há uma definição universalmente aceita do termo “migrante”. Esse termo, geralmente, abrange todos os casos em que a decisão de migrar é tomada livremente pela pessoa em decorrência (concernida) de “razões de conveniência e pessoal” e sem a intervenção de fatores externos que a obriguem. Desta forma, esse termo se aplica às pessoas e a seus familiares que vão para outro país ou região com vistas a melhorar suas condições sociais e materiais, suas perspectivas e de seus familiares

Diversos fatores motivam homens e mulheres a migrarem de um local para outro, seja por razões econômicas, sociais, políticas, culturais, ambientais, etc. São conhecidos como imigrantes aqueles indivíduos ou grupos que entram em determinado país e de emigrante aqueles que deixam o país de origem.

Já o refúgio e o asilo são instituto jurídicos que se assemelham pelo fato de ambos visarem à proteção da pessoa vítima de perseguições; se baseiam na solidariedade e na cooperação internacionais e independem da nacionalidade do indivíduo (SOARES, 2012).

Tanto no caso da concessão de asilo ou de refúgio é garantido ao indivíduo o exercício de todos os direitos civis de um estrangeiro que reside no país. No entanto o que diferencia estes dois institutos se deve ao fato de que:

O asilo é ato soberano do Estado, ou seja, é uma decisão política e o seu cumprimento não está vinculado a nenhum organismo internacional. O Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo nem declarar por que o nega (...) Diferente da concessão pelos Estados de asilo político, a concessão do *status* de refugiado, quando preenchidos os requisitos, obriga os Estados signatários dos instrumentos internacionais de proteção aos refugiados. Os órgãos internacionais multilaterais realizam o controle da aplicação das normas sobre o refúgio e os Estados respondem pelo não cumprimento de seus deveres ou violação das normas específicas (SOARES, 2012, p.39)

Em termos de aplicabilidade o asilo se aplica aos casos de perseguição política individual, onde o sujeito está sendo perseguido por motivos

de opinião ou pela prática de atividades políticas. O asilo pode ser: diplomático – quando o requerente pede asilo à embaixada do país de destino - ou territorial – quando o requerente está dentro do território do país do qual quer asilo. Só tem a garantia de direitos somente após aprovada a concessão de asilo, até isso acontecer, a pessoa que estiver em território nacional estará em situação irregular. Caracteriza-se pela inexistência de cláusulas de cessação, perda ou exclusão.

No refúgio, comumente a proteção se opera fora do país e se caracteriza por medida de caráter humanitário, aplicado em situações que envolve a perseguição de aspecto generalizado, gerando um fluxo massivo de população atravessando fronteiras em busca de segurança.

A concessão de refúgio em tese não tem cunho político, constitui em preocupação internacional visto o seu caráter universal de auxílio às pessoas vítimas de violações em seus direitos humanos fundamentais.

O refúgio vem sendo aplicado de forma mais ampla para casos em que haja fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e não somente para casos de perseguição individual, mas também para casos que envolvam a proteção de um grupo de pessoas decorrente de uma perseguição que assume um caráter mais generalizado, casos de ocupação ou dominação estrangeira, violação dos direitos humanos ou diante de acontecimentos que alterem gravemente a ordem pública interna do país de origem(Jubilut,2007)

O reconhecimento da condição de refugiado é ato declaratório, tendo o seu controle de aplicação realizado por órgãos internacionais multilaterais⁴, existindo cláusulas de cessação, perda e exclusão (constantes da Convenção dos Refugiados que trataremos mais adiante).

⁴ Organismos ou organizações internacionais, também chamados de instituições multilaterais, são entidades criadas pelas principais nações do mundo com o objetivo de trabalhar em comum para o pleno desenvolvimento das diferentes áreas da atividade humana. São algumas destas instituições: ONU – Organização das Nações Unidas; UNESCO - Organização das Nações Unidas para educação, ciência e cultura; OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico; OMS - Organização Mundial da Saúde; OIT - Organização Internacional do Trabalho, entre outras.

Cabe ressaltar que do ato de reconhecimento *do status* de refugiado decorre em obrigações internacionais, tendo o Estado que concedeu refúgio responsabilidades pelo refugiado, garantindo a sua proteção e promovendo as políticas públicas necessárias para a inserção local.

2. O refúgio e a proteção internacional aos direitos humanos

Diversos autores pesquisados são concordantes ao sinalizar que o refúgio não é um fenômeno atual, sendo tão antigo quanto a humanidade.

O tema do refúgio é tão antigo quanto a humanidade. Por razões políticas, religiosas, sociais, culturais ou de gênero, milhões de pessoas já tiveram que deixar seus países e buscar proteção internacional em outros. A pesquisa histórica identifica que regras bem definidas para refúgio já existiam na Grécia antiga, em Roma, Egito e Mesopotâmia. Naquela época, o refúgio era marcado pelo caráter religioso, em geral concedido nos templos e por motivo de perseguição religiosa (BARRETO, 2010, p.12)

Na antiguidade as pessoas que solicitavam refúgio, o faziam na sua maioria devido às perseguições religiosas, buscando asilo em países que garantissem maior liberdade de crença. E já existiam algumas regras bem definidas em algumas civilizações antigas.

No fim da Idade Média, surgiram movimentos de refugiados de forma sistemática, “a exemplo dos mulçumanos expulsos da Península Ibérica durante o século XVI, por motivo de sua origem no Império Otomano” (BARROS, 2015, p. 47).

Para Fischel de Andrade (2001, p.116): “até o período que antecedeu a Primeira Guerra Mundial a problemática dos refugiados não demandava uma mobilização internacional, uma vez que sempre houve espaço físico para a acolhida dessas pessoas que, ademais, eram de certa forma bem recebidas pelos Estados que tinha interesse em aumentar a mão-de-obra”

Foi no início do século XX - no contexto nos pós - I Guerra Mundial, da Revolução Russa e da ruína do Império Otomano - que o tema do refúgio se tornou uma preocupação da comunidade internacional que demandava uma

definição da condição jurídica dos refugiados, além da organização do assentamento ou repatriação, além de prever atividades de socorro e proteção.

Para Jubilut dois fatores desencadearam uma maior consciência internacional sobre os conflitos e suas consequências:

O primeiro diz respeito ao contingente numérico dos refugiados, pois, enquanto até o século XX as cifras giravam em torno de centenas de milhares, no início desse os números passaram para a casa dos milhões, o que ameaçava consideravelmente a segurança interna dos Estados que acolhiam essas pessoas, sem contar com um sistema organizado de proteção. O segundo fator relaciona-se à configuração geopolítica da comunidade internacional, posto que os refugiados existentes antes da institucionalização do refúgio possuíam inúmeras possibilidades de locais de acolhida, uma vez que a totalidade de territórios do mundo ainda não se encontrava dividida sob a forma de Estados nações independentes, o que não ocorria mais na década de 20 do século XX, quando os refugiados, ao deixar seus Estados de origem pela falta de proteção a eles por parte desses, deparavam-se sem alternativas, pois, estando a comunidade internacional dividida em unidades políticas autônomas, e não havendo regras internacionais sobre o tema, cada uma dessas estipulava as regras de entrada em seu território, excluindo, na maioria das vezes, os refugiados, que chegavam (e ainda chegam) sem dinheiro, sem referência e, à época, em grande número. (JUBILUT, 2007, p. 25)

A então criada Sociedade das Nações ou Liga das Nações criada 28 de junho de 1919, por ocasião da assinatura do Tratado de Versalhes, pós - I Guerra Mundial, tinha como objetivo específico o resguardo à paz e à segurança internacionais, exercendo um importante papel na questão dos refugiados

A atuação da Liga das Nações no tocante à questão dos refugiados foi bastante eficaz com a nomeação de um Alto Comissário para os Refugiados Russos e com a resolução de graves problemas na Europa: o assentamento do grande contingente de armênios dispersados por vários países, e de gregos, turcos, assírios-cladeus e outros devido a ocorrência da guerra entre a Grécia e Turquia em 1922; a volta de milhares de refugiados a seus países de origem como os russos emigrados após a Revolução Bolchevista e a situação de alemães e austríacos expulsos de seus países em função do regime do II Reich alemão (SOARES, 2012, p.44)

Os Estados de acolhida, passam a se preocupar também com a ameaça a segurança interna, uma vez que ainda não existia um sistema organizado de proteção. De acordo com Soares (2012, p.43), Hathaway faz uma crítica aos objetivos do Direito Internacional dos Refugiados afirmando que o mesmo surge não para atender às necessidades dos refugiados, conforme o estabelecido pelos paradigmas humanitários e dos direitos humanos, mas sim

para regular a questão da migração internacional conforme os interesses dos Estados.

Neste período, acreditava-se que o problema do movimento massivo de pessoas dava-se por questões pontuais, que, tão logo, fossem sanadas, seriam resolvidas. Tratando o tema em caráter temporário (com prazos definidos para o término da atividade) e emergencial que se extinguiria quando sanadas as hostilidades, que causavam o deslocamento.

Assim a proteção de refugiados e refugiadas, foi focalizada em grupos específicos, tendo como respostas ações pontuais e temporárias (JUBILUT, 2007).

Em 1938 foi criado o Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados que tinha como objetivo ampliar e centralizar em um único órgão a proteção a(o)s refugiado(a)s (proteção jurídica, econômica, assistencial e buscar soluções permanentes).

Com a Segunda Guerra Mundial as solicitações de refúgio tomaram proporções ainda maiores com pessoas fugindo da ação expansionista do nazismo com Hitler, exigindo de alguns países esforços de acolhimento de pessoas refugiadas, deslocadas⁵ e apátridas⁶ existentes na Europa. Diante esta nova realidade as ações do Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados, se mostrou ineficientes frente ao deslocamento de dezenas de milhões de pessoas para diversas partes do mundo, sendo o órgão extinto em 1946. No ano anterior foi criada a Organização das Nações Unidas (24 de

⁵ **Deslocados externos:** pessoas que tiveram que abandonar seu país em decorrência de perseguição, violência generalizada, violação massiva de direitos humanos, conflitos armados ou outras situações desta natureza. Esses indivíduos fogem, frequentemente, em massa. Às vezes, são denominados também “refugiados de fato” (OIM, 2006, p. 19). **Deslocados internos:** pessoas ou grupo de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou deixar seu lugar (hogares) ou sua residência habitual, (particularmente) como resultados ou para evitar os efeitos de um conflito armado, situação de violência generalizada, violação dos direitos humanos ou desastres naturais ou humanos e que não ultrapassaram a fronteira de um Estado internacionalmente reconhecido (OIM, 2006: p. 20).

⁶ **Apátrida** é aquela pessoa que não tem nacionalidade reconhecida por nenhum país. A apátrida ocorre por diversas razões, como discriminação contra minorias na legislação nacional, falha em reconhecer todos os residentes do país como cidadãos quando este país se torna independente (secessão de Estados) e conflitos de leis entre países

outubro de 1945), após o término da Segunda Guerra Mundial, com a intenção de impedir outro conflito daquela proporção.

Em 1948, a ONU elabora a Declaração Universal de Direitos Humanos, marco da internacionalização dos direitos humanos, enunciando em seu art.1º que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos” e no seu artigo 2º, que esta condição se dá “sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição”.

Em relação ao refúgio a referida previu no seu artigo 13, inciso 2 que “todo homem tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”. No entanto o texto da declaração só se referia a saída de qualquer país, mas não sobre a entrada em qualquer destes. No artigo 14, inciso 1 ainda da referida Declaração prevê que “todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”, tendo como obrigação respeitar as leis do país que foi acolhido, da mesma forma que os direitos econômicos e sociais devem ser igualmente aplicados, a educação, assistência médica e ao trabalho.

Em 1950, que foi criado no âmbito da Organização das Nações Unidas, o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), para o qual foi transferida a tarefa de proteção internacional aos refugiados. Tal organismo, que existe até hoje, é o órgão responsável pela proteção dos refugiados (JUBILUT, 2007) e constitui-se como uma instituição internacional, apolítica, humanitária e social. Como os outros órgãos criados para tratar a temática, o ACNUR, teve inicialmente o seu mandato fixado em três anos. Mas diante da permanência da crise humanitária envolvendo a questão dos refugiados, têm sido renovado a cada cinco anos.

Somente em 1951 a ONU elaborou uma Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, afim de regulamentar a situação jurídica dos mesmos e cuja vigência teve início em 22 de abril de 1954 - pois até então, não havia nenhum instrumento internacional normativo neste sentido - definindo “em caráter universal a condição de refugiado, estabelecendo seus direitos e

deveres, bem como instituindo obrigações aos Estados Membros de respeitar o Estatuto dos Refugiados e internalizarem em seus ordenamentos essas normas de proteção” (SOARES, 2012, p. 47).

A Convenção de 1951, define como refugiado:

Art. 1º - Definição do termo “refugiado”

A. Para fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa:

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

B. 1) Para fins da presente Convenção, as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, do artigo 1º, seção A, poderão ser compreendidos no sentido de ou

a) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”; ou

b) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures”; (ONU, 1951)

Verificamos nesta Convenção a permanência de uma definição delimitada pela fixação de um período no tempo e em acontecimentos, de quem são as pessoas que teriam o direito de serem reconhecidas como refugiadas.

O surgimento de novas situações de refugiados no mundo e que não se enquadravam na definição restritiva da Convenção de 1951 - como, por exemplo, os novos fluxos de refugiados em decorrência dos movimentos de independência de colônias africanas e asiáticas, durante as décadas de 1960 e 1970 – fez surgir a necessidade de ampliar o limite temporal e geográfico das disposições da referida Convenção (SOARES, 2012). Com este objetivo foi criado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados datado de 1967⁷.

O Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 ampliou o conceito de refugiados no tocante ao limite temporal e geográfico dado pelo artigo 1º, seção A, parágrafo 2º da Convenção, ficando com a seguinte redação:

⁷ Soares (2012, p.49) destaca que, embora relacionado com a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 é um instrumento independente, cuja ratificação não é restrita aos Estados signatários da Convenção de 1951. Sendo assim, existem países que ratificaram apenas a Convenção de 1951 e não ratificaram o Protocolo de 1967; países que ratificaram apenas o Protocolo de 1967 e outros que ratificaram ambos.

O termo refugiado se aplicará a qualquer pessoa que temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

No âmbito regional, dos países africanos e da América do Sul também surgiram esforços para ampliar e estender o conceito de refugiado.

A Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos adotada em 1969 pela antiga Organização da Unidade Africana (OUA), que em 2002 reestruturou-se, passando então a constituir a União Africana.

Esta Convenção da OUA em seu artigo 1º, parágrafo 2º, sem excluir as hipóteses previstas na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, amplia as possibilidades de concessão de refúgio para garantir proteção às pessoas que são obrigadas a deixar seu local de residência habitual em razão de desastres causados pelo homem (por exemplo, agressão, ocupação externa, dominação estrangeira, ou acontecimento que perturbe gravemente a ordem pública), tendo como fundamento o perigo generalizado (SOARES, 2012, p.50).

Em 1984 foi adotada na América Latina a Declaração de Cartagena das Índias, devido ao cenário que se instalou na região, tendo diversos países adotado regimes ditatoriais, sendo palco de graves conflitos armados e de violações de direitos humanos por motivação política um fluxo de mais de 2 milhões de refugiados provenientes apenas dos países da América Central (ANDRADE, 1998).

A definição ampliada trazida pela Declaração de Cartagena acrescenta às questões individuais apresentadas na Convenção de 1951 (perseguições por motivo de raça, religião, nacionalidade, opinião política, grupo social), situações coletivas que merecem também proteção, pois considera que a situação geral de grave violação de direitos humanos já é suficiente para reconhecer uma pessoa como refugiada, sendo desnecessário, nesses casos, analisar o fundado temor de perseguição individual (SOARES, 2012, p.51).

Cabe ressaltar que as normativas que tratam da temática do refúgio, se configuram dentro do Direito Internacional dos Refugiados que é parte do Direito Internacional dos Direitos Humanos, derivando da mesma base filosófica como bem exemplifica Flávia Piovesan (2001, p. 37):

A proteção internacional dos refugiados se opera mediante uma estrutura de direitos individuais e responsabilidade estatal que deriva da mesma base filosófica que a proteção internacional dos direitos

humanos. O Direito Internacional dos Direitos Humanos é a fonte dos princípios de proteção dos refugiados e ao mesmo tempo complementa tal proteção.

Esta complementação apontada por Piovesan entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, também é reforçada por Jubilut (2007,p.60) que explicita que ambas vertentes de proteção internacional partem do mesmo fundamento, distinguindo-se quanto a suas abrangências, já que o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) protege o ser humano perseguido em função de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política e pertencimento a grupo social, enquanto o DIDH objetiva também assegurar condições mínimas para se viver com dignidade. Assim, pode-se dizer que o último abarca a base de atuação do primeiro.

3. A legislação e a proteção social as pessoas refugiadas no Brasil

Em 2017, O Brasil teve 33.866 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo dados da Polícia Federal. Os venezuelanos representam mais da metade dos pedidos realizados, com 17.865 solicitações. Na sequência estão os cubanos (2.373), os haitianos (2.362) e os angolanos (2.036). Os estados com mais pedidos de refúgio são Roraima (15.955), São Paulo (9.591) e Amazonas (2.864). Deste total, 10.145 foram reconhecidos como refugiados e 86.007 pedidos estão em tramite.

O Brasil é signatário dos principais instrumentos internacionais de Direitos Humanos e é parte da Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e do respectivo Protocolo de 1967. Ao integrar o Comitê Executivo do ACNUR desde 1958, o país criou normas que vem facilitando a concessão de vistos aos imigrantes afetados pela violência, discriminação e preconceito ao redor do mundo.

O refúgio no Brasil é regulado pela Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, que define os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados no Brasil.

A Lei Federal 9.474, comporta os princípios da Convenção Internacional de 1951, assumindo o compromisso de dar asilo a todo aquele que de acordo com a Lei se encontra em situação de refúgio:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:
I – Devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
II - 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;
III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, 1997)

A referida lei federal criou também o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), com uma estrutura tripartite, composta por representação do governo, da sociedade civil e da ACNUR, sendo responsável pela avaliação do caso de cada um que chega para ter a definição se a pessoa está em condição de refúgio ou não.

Ao decidir fugir da situação de perseguição o migrante forçado continua a luta pela sobrevivência, enfrentando grandes jornadas em situações precárias, barcos lotados de gente, caminhadas longas no sol, dias sem comida e água, tudo isso sem proteção do governo e longe da família. Com a restrição de entrada imposta por alguns países, não se tem a garantia de receberem refúgio ou asilo e de terem seus direitos fundamentais respeitados pelo país de destino. E quando conseguem ingressar no país de destino, enquanto aguardam a concessão de refúgio, se inserem em setores informais da economia, com pouca ou nenhuma proteção de direitos e buscam apoio em organizações governamentais e não governamentais para sobreviverem dentro do país.

Soares (2012) relata em seus estudos o impedimento da entrada de migrantes irregulares que solicitam refugio sem passar pelo CONARE, não respeitando ao princípio do *non-refoulement*⁸ e realizando a imediata deportação

⁸ Este princípio previsto em todo o sistema de proteção dos refugiados e que determina a impossibilidade de deportação do solicitante de refúgio para o seu país de origem ou para onde possa ser vítima de violações de direitos humanos, ainda que o solicitante tenha ingressado no território nacional de maneira irregular - o ingresso irregular não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes (art. 8º da Lei 9.474/97).

do migrante em detrimento da proteção aos direitos humanos.

na prática, todavia, o que se observa é que os agentes da Polícia Federal, na maioria dos casos, não recebem capacitação técnica necessária para lidar com a questão dos refugiados e atuam muitas vezes como substitutos (ilegais) do CONARE, determinando eles próprios quem é e que não é “refugiado”; ou, ainda, deportam de imediato os estrangeiros sem observar o procedimento previsto na Lei nacional violando, conseqüentemente, o direito de solicitar refúgio assegurado na Convenção da ONU de 1951 e o princípio do *non-refoulement*. Essa atuação da Polícia Federal em descompasso com a proteção dos refugiados deve-se, em muitos casos, aos problemas crescentes com imigração irregular e clandestina, inclusive envolvendo crimes de tráfico de entorpecentes, de pessoas e de órgãos humanos.

O ingresso irregular não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes⁹.

De fato, o momento do ingresso no país é o mais sensível e importante para o refugiado, que, caso obrigado a regressar, pode ter colocada a sua vida em risco. Isto também vale para a autoridade policial, que, em desrespeitando o princípio do *non-refoulement* pode incorrer até mesmo em crime de abuso de autoridade(BARBOSA; HORA, 2007,p.57)

Atualmente existe no Brasil a possibilidade de concessão de um visto de residência por questões humanitárias. Essa alternativa surgiu através da Resolução Recomendada 8 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), de dezembro de 2006, que foi acatada pelo CONARE em março de 2007 e propõe que o CONARE encaminhe ao CNIg casos que não preencham os requisitos de elegibilidade previstos na Lei 9.474/97, mas que, devido a questões humanitárias, o CONARE entenda como adequada a concessão de autorização de permanência legal no Brasil. Não se trata, portanto, de um mecanismo que pode ser solicitado pelo próprio estrangeiro, mas apenas por iniciativa do próprio CONARE

Ao chegar ao Brasil o pedido de refúgio pode ser feito a qualquer Delegacia da Polícia Federal ou na polícia migratória e solicitar proteção imediata, o pedido ir à para a CONARE que avaliará as informações e marcar uma entrevista para acompanhar melhor o caso, após o pedido de refúgio o

⁹ 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 (art. 10 da Lei 9.474/97).

estrangeiro não pode ser deportado ao seu país e tem de direito documentos provisórios durante todo período que estiver no país.

A pessoa que se encontra com o documento provisório precisa fazer a renovação dele de tempo em tempo, para fazer isso da melhor forma tem um site de agendamento, para agendar a melhor data e hora do atendimento, o problema em questão que além do site quase nunca está no ar e ainda tem o problema de vaga, é difícil conseguir datas disponíveis para o agendamento por conta da demanda, mas com o documento quase no prazo de vencer vão assim mesmo para resolver logo.

Com tanta burocracia e lista de documentos que precisam ser levados, qualquer coisa vira motivo para dificultar. Com o número grande de pessoas para atender e poucos funcionários, qualquer erro decorrente de um atendimento rápido para se dar conta da grande demanda, obriga a pessoa voltar outro dia, depois de um dia todo de espera, o significa perda de mais um dia de trabalho e gasto com passagem para quem já está em uma situação precarizada.

Um dos maiores problemas da população que pede refúgio no Brasil é a parte de documentação, tendo em vista que após o pedido de asilo espera-se em média 3 anos para uma entrevista, aonde é feita virtualmente com perguntas curtas e exatas demais para “julgar” quem tem direito e quem não tem de considerado um refugiado. A dificuldade ainda é maior se o migrante não sabe falar o idioma do país e nem outro idioma mais usual como o inglês.

Depois da entrevista ainda demora muito tempo até uma resposta da CONARE, por mais que estejam com documentos provisórios, não é suficiente para dar início a uma vida nova. Sem saber falar o idioma do país, ter casa para morar, ter dinheiro para as necessidades diárias, o documento provisório é apenas a autorização para permanecer.

De acordo com os dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública e podemos comparar a quantidade de pessoas que pedem refúgio com a quantidade de pessoas que conseguem. Em 2015 foram realizadas 28.670 solicitações e em 2016 o número foi de 10.308 solicitações de refúgios no Brasil, nos respectivos anos 8.493 e 9.552 foram reconhecidos como refugiados no Brasil, sendo os principais solicitantes nacionais da Venezuela, com 3375

solicitações, em segundo lugar de Cuba, com 1370 solicitações e o terceiro de Angola com 1.353 solicitações. A maior faixa etária é de 30 a 59 anos que representam 47% dos solicitantes, sendo 68% do sexo masculino e 32% do sexo feminino.

A Lei de Migração - Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017 garante ao migrante direitos iguais aos dos nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como o acesso aos programas de benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; entre outros. Entretanto o acesso de migrantes aos programas e benefícios sociais esbarra no contexto econômico, social e político vivido pelo Brasil, como país de capitalismo periférico e sob a égide do neoliberalismo, onde o Estado vem reduzindo suas ações com gastos sociais e conseqüentemente com o investimento com políticas sociais – tendo como exemplo a aprovação em 10 de outubro de 2016 pelo Congresso do congelamento das verbas para a saúde e educação em 20 anos - acentuando a fragmentação e precarização destas e o repasse de sua execução para as instituições não governamentais.

Como a maior parte dos refugiados não possui recursos financeiros eles terão direito, quando comprovado os requisitos exigidos, ao benefício do “Bolsa Família, sendo concedida em alguns casos, também comprovada a necessidade, uma ajuda financeira mensal de emergência por parte da ACNUR, que é distribuída pelas Cáritas¹⁰ para a subsistência dos refugiados (alimentação, moradia, transporte, higiene e vestuário), sendo dada atenção especial aos grupos mais vulneráveis como as mulheres ou homens sozinhos acompanhados de menores; idosos e portadores de doenças crônicas.

A ajuda financeira é temporária (concedida por um período máximo de seis meses), tendo em vista que o objetivo principal é permitir que o refugiado

¹⁰ Caritas Internacional é uma instituição não governamental, formada pelas Cáritas Nacionais, vinculada à Igreja Católica, estabelecida oficialmente em 1950 que atua mundialmente em diversos projetos sociais com enfoque na questão da defesa dos direitos humanos, entre eles o trabalho de acolhida dos refugiados. A Caritas brasileira atua em parceria com o governo nas atividades de serviços sociais, em três frentes: acolhimento, proteção legal e integração social, com o objetivo de assegurar e promover os direitos dos refugiados como é previsto na constituição brasileira.

possa restabelecer um sentimento de segurança e alcançar a auto-suficiência, satisfazendo por si só as suas necessidades básicas após o fim da assistência financeira disponibilizada em caráter emergencial.

A análise da efetividade da proteção nacional nesse momento da integração local dos refugiados focará em quatro campos principais: educação; seguridade social; trabalho e moradia (estes quatro campos enunciam direitos sociais previstos na Constituição que possuem a finalidade comum de assegurar ao indivíduo, mediante a prestação de recursos materiais essenciais, uma existência digna (SOARES, 2012, p.187)

Hoje no Brasil, grande parte do auxílio aos refugiados vem de instituições não governamentais como a Caritas, muito conhecida dentro da atuação nesta temática e de uma “rede solidária de proteção para migrantes e refugiados” em alguns outros Estados brasileiros que reúne instituições articulada com o Instituto Nacional de Migrações e Direitos Humanos (IMDH). No Rio de Janeiro, *locus* de nossa pesquisa, verificamos a existência da Cáritas, como também de outras duas instituições não governamentais Mawon¹¹ e ASBEPE¹², essas duas últimas sem nenhum apoio ou parceria governamental.

A assistência dada por estas instituições não governamentais, apesar de fundamental num contexto de ausência de direitos, não substituem a ação do Estado que se faz necessária no acesso aos direitos sociais através de políticas públicas.

Conclusão

É necessário um compromisso dos Estados com o efetivo respeito

¹¹ Organização não governamental que surgiu em 2017, localizada na Cidade de Deus-RJ que tem o objetivo de promover a mobilidade, diversidade, conexões e integração, utilizando a cultura dos migrantes para os inserir dentro da sociedade, o objetivo é unir as culturas presentes no Brasil através da educação e da arte, incentivar as iniciativas micro-emprededoras dos migrantes e gerar espaços de sustentabilidade econômica na cidade do Rio de Janeiro.

¹² Associação Beneficente Projeto ELIKYA, fundada em 14 de agosto de 2006, localizada no Complexo da Maré com a missão de investir em educação básica de crianças migrantes, a fim de promover a formação de indivíduos capazes de exercerem a sua cidadania; assim como de obterem condições para viverem um futuro melhor. Realizam trabalho assistencial na distribuição de alimentos e roupas para famílias de imigrantes.

aos direitos humanos dos migrantes, sob responsabilidade da permanência da violência e violações quando no deslocamento e inserção no país de destino.

Sem documentos e sem apoio, tendo ainda a dificuldade de comunicação por causa do idioma, os migrantes forçados sofrem discriminação por parte da sociedade e das instituições, que desconhecendo as informações sobre os direitos dos refugiados, atribui a eles o medo de uma “invasão migratória”, os riscos de desemprego para os trabalhadores autóctones, a perda da identidade nacional e, além de confundi-los como criminosos e terroristas.

Alguns países centram-se na contenção e controle da migração, principalmente irregular, alimentados pela xenofobia, deixando de lado a criação de mecanismos que garantam os direitos humanos aqueles que precisam de proteção e assistência.

Por outro lado, como é o caso do Brasil, não basta o país apenas acolher e reconhecer como refugiado e não dar a possibilidade de acesso aos direitos, se desresponsabilizando de suas obrigações contidas nas leis internacionais ao país que concede refúgio.

Essa atitude coloca os interesses migratórios da sociedade de destino acima da proteção dos direitos humanos dos imigrantes, que ficam expostos a vários tipos de exploração e violências, perpetrados inclusive pelo próprio Estado.

Referências

ACNUR- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Relatório Tendências Globais**. 2016 Disponível: <https://nacoesunidas.org/acnur-deslocamento-forcado-atinge-recorde-global-e-afeta-653-milhoes-de-pessoas/> Acesso em: 16 de março de 2018.

ANDRADE, J. F. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 48, n. 1, p. 60-96 [2005].

BARROS, Miguel Daladier. Direitos Humanos e Refugiados 70 Anos Após a Segunda Guerra Mundial. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, v. 19, n. 431, 2015.

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília, 2007.

BARRETO, Luiz Paulo T. F. (org). **Refúgio no Brasil**. A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010.

BÓGUS, Lúcia Maria M.; RODRIGUES, Viviane Mozine. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: História e Perspectivas In: **Dimensões**, v. 27, p. 101-114, 2011.

CARNEIRO, Wellington Pereira. A declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois. In: SILVA, Cesar Augusto S. (org.). **Direitos Humanos e refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) **O Direito Internacional dos Refugiados**: uma perspectiva brasileira 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ANDRADE, J. F. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 48, n. 1, p. 60-96 [2005].

IMDH. Instituto de Migrações e Direitos Humanos. **Glossário**. Disponível em: www.migrante.org.br/IMDH/ControlConteudo.aspx?area=90211527-9d7f-4517-a34c84ae25cdabac

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

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. Glosario sobre migración. **Derecho Internacional sobre Migración**, Ginebra: OIM, n. 7, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951, de 28 de julho de 1951**. Genebra. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf Acesso em: 06 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. **Protocolo de 1967 relativo ao estatuto dos refugiados, de 31 de janeiro de 1967**. Nova Iorque. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf Acesso em: 06 jul. 2018.

PIOVESAN, F. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAUJO, N. N.; ALMEIDA, G. G. A. (Coord.). **O Direito internacional dos Refugiados**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 27-64.

SANTOS, Júlio E. S.; CALSING, Renata de Assis; SILVA, Viviane Luiza. Refugiados no Brasil: estamos preparados para a proteção humanitária daquelas pessoas? **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 37.2, pp.187-214, jul./dez. 2017.

SOARES, Carina de Oliveira. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro**: análise da efetividade da proteção nacional. Dissertação de Mestrado. Maceió: Universidade Federal de Alagoas /Faculdade de Direito de Alagoas/ Programa de Pós-graduação em direito, 2012.