

Políticas de refúgio no Brasil: uma perspectiva histórica e jurídica

MATHEUS SOUSA MARQUES E SAMYRES AMARAL FREITAS



Os conflitos mundiais trazem à tona a questão dos refugiados para as Relações Internacionais. Os fluxos de Movimento desses migrantes internacionais forçados trazem, para o âmbito internacional, um problema de um país ou região de origem, onde o conflito transbordou fronteiras. As soluções são complexas e mostram correlação entre políticas e normas internas e externas. No Brasil, observamos diferentes comportamentos e medidas institucionais do Estado em relação à questão do refúgio ao longo do tempo. O objetivo do presente artigo - que terá recorte temporal a partir da Segunda Guerra Mundial até os dias atuais - é, a partir de uma perspectiva histórica inicial, atestar como as políticas de refúgio evoluíram com o passar dos anos e analisar a base jurídica nacional atual sobre o refúgio no país.

Para regular e controlar tais fluxos migratórios e as condições que poderão fornecer aos refugiados, grande parte das nações adota políticas de refúgio internas, baseadas nos mecanismos de proteção internacional, criando regras e legislações para lidar com o tema. As políticas de refúgio apresentam três aspectos marcantes: o controle migratório, que lida com o processo de escolha e aceitação; as políticas públicas em relação aos refugiados, ou seja,

as condições fornecidas à eles no país receptor; e as políticas regulatórias, que controlam os fluxos de migração (MOREIRA, 2012).

De acordo com a definição da Convenção de 1951 sobre o tema do ACNUR, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, são considerados aptos a solicitarem refúgio: os indivíduos que se encontram fora do seu país por causa de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou participação em grupos sociais, e que não possa (ou não queira) retornar para o Estado. Posteriormente, definições mais amplas passaram a considerar como refugiados as pessoas obrigadas a deixar seu país devido a conflitos armados, violência generalizada e violação massiva dos direitos humanos.¹

O Direito Internacional dos Refugiados (DIR) constitui subdisciplina do Direito Internacional, intrínseca ao discurso dos Direitos Humanos contemporâneo. Suas diretrizes pretendem garantir o resguardo dos refugiados, o que somente pode ser feito por meio da asseguuração de sua proteção no território de um outro Estado.

O DIR procura amenizar os constrangimentos causados por uma ordem descentralizada e anárquica no plano externo, introduzindo maior

1 Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>>.

grau de racionalidade na dinâmica entre os atores das Relações Internacionais no tocante ao refúgio. A efetividade do DIR, entretanto, depende primordialmente do contexto no qual o mesmo opera, pois “(...) o Direito é, desde sua criação e definição, político, dado que é fruto de escolhas, que precisam ser justificadas a partir das opções axiológicas que foram feitas.” (JUBILUT, 2014). Assim, a posterior análise histórica permitirá melhor compreender as diferentes maneiras as quais a conjuntura política nacional induziu na atuação brasileira referente à questão do refúgio.

PERSPECTIVA HISTÓRICA

A Segunda Guerra Mundial gerou uma grande crise de refugiados no mundo, onde imigrantes europeus, fugindo do conflito, estavam sendo recebidos ao longo do globo. No pós-guerra, o Brasil assinou e, posteriormente, ratificou a Convenção da ONU de 1951. De acordo com a própria página da ACNUR:

“A Convenção consolida prévios instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados e fornece a mais abrangente codificação dos direitos dos refugiados a nível internacional. Ela estabelece padrões básicos para o tratamento de refugiados – sem, no entanto, impor limites para que os Estados possam desenvolver esse tratamento.”²

Ao aderir à Convenção, o Brasil passa a receber contingentes de solicitantes de refúgio europeus. Isso acontece porque o Estado brasileiro determinou uma “reserva geográfica”, onde apenas pessoas de origem européia eram consideradas refugiados. Essa leva de imigrantes europeus servia aos interesses econômicos internos, pois privilegiava a mão-de-obra qualificada para estimular a nascente indústria e a agricultura nacional. Além disso, as elites tinham interesse em embranquecer a população com a permanência de traços europeus no fenótipo brasileiro. Fora isso, dentro do contexto internacional da Guerra Fria e do sistema bipolar, o Brasil recebia alguns

refugiados advindos da União Soviética, como uma forma de descredibilizar o bloco socialista (MOREIRA, 2012). Assim, apesar do Brasil ser considerado, pioneiro no continente sul-americano, ao regimentar a proteção aos refugiados assinando a Convenção de 1951, percebemos um compromisso seletivo por parte das autoridades brasileiras com os Direitos Humanos, por apenas aceitarem refugiados europeus.

Em um pequeno salto temporal, observamos uma mudança no cenário político interno do Brasil com o golpe militar de 1964, instaurando vinte e um anos de ditadura no país. Com a repressão, tortura e violação sistemática dos direitos humanos como estratégia para eliminar seus opositores políticos, o Estado brasileiro passa a ser um país de origem e não de recebimento de solicitantes de refúgio. Essa era uma característica do continente latino-americano, pois grande parte dos países fora assolada por ditaduras militares.

O governo militar não tinha interesse em caracterizar os homens e mulheres que adentravam o território nacional fugindo de outros regimes autoritários no continente como refugiados, por isso, restringiu-se apenas a aceitar a presença dessas pessoas desde que não permanecessem por muito tempo, sendo a maioria reassentados para outras nações da Europa (ANDRADE, 2015).

Nesse momento, encontramos a sociedade civil discordando do Estado. Muitas instituições se colocaram contra as medidas do governo, como a Comissão Justiça e Paz e a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro. Estas, prestavam apoio e amparo aos refugiados latino-americanos, que não eram oficialmente considerados refugiados no Brasil, com recursos obtidos pela ONU. Ao mesmo tempo a ACNUR buscava o reassentamento dessas pessoas em outros países. A postura do governo militar perante a questão dos refugiados durante esse período foi considerado um grande retrocesso se compararmos com o período do pós-guerra

Com o processo de abertura lento seguro e gradual, apareceram novos componentes sobre a temática em questão na política interna brasileira. São eles: a Lei de Anistia e o Estatuto do Estrangeiro. Através deles, encontramos avanços no tratamento aos refugiados no país, exemplos disso são o regresso dos

2 Disponível em <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>>.

exilados do regime militar e a concessão do Estatuto do Asilado. Porém, como o período histórico ainda era muito instável, influências das políticas de segurança dessa época ainda prevaleciam. Além disso, por conta da reserva geográfica, ainda não havia regulamentação para os refugiados que não eram de origem européia.

A intensificação do processo de redemocratização e o novo cenário da política internacional trouxeram mais mudanças em relação ao tratamento dos refugiados no Brasil. O fim da Guerra Fria e a abolição da reserva geográfica trouxeram ao país uma definição mais ampla do termo refugiado. Os novos temas da agenda internacional - Multilateralismo, migrações, direitos humanos e cooperação internacional - fizeram o Brasil reinventar sua política interna e externa. Uma das novidades foi que a Constituição Federal de 1988 contemplava, em seu artigo 4º, incisos II e X respectivamente, que o Brasil deveria reger suas Relações Internacionais pela prevalência dos Direitos Humanos e pela concessão de asilo político aos necessitados (BRASIL, 1988)

Apesar de todos os avanços, políticas públicas eficientes de integração dos refugiados na sociedade brasileira não foram regulamentadas. O trabalho conjunto entre Estado, organizações internacionais e sociedade civil formou uma estrutura chamada tripartite (MOREIRA, 2012), organizada para dar infraestrutura e suporte aos refugiados no Brasil. Mas ainda sim, as dificuldades em providenciar boas condições de vida à eles persistiam.

A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, temos a adesão de uma lei nacional sobre refugiados e a aprovação de uma legislação específica à eles. Além disso, foi estabelecido um Comitê Nacional relativo aos refugiados, e um programa de reassentamento. O CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados) passou a ser um exemplo na América do Sul, reafirmando a liderança regional do país e seu pioneirismo na região.

Por fim, nos anos 2000, com o mandato de Luís Inácio Lula da Silva, a política externa brasileira voltou suas atenções à América do Sul, estimulando a cooperação Sul-Sul. O Brasil participa da Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Re-

fugiados na América Latina e a ACNUR passa a ver a nação brasileira com potencial para administrar e resolver crises humanitárias no continente. No que diz respeito às medidas governamentais, Lula continuou com as políticas em relação aos refugiados do governo de FHC e lançou novas medidas, como a proposta brasileira do programa regional de reassentamento e o procedimento acelerado para reassentados (MOREIRA, 2012)..

Observa-se porém, novamente a ausência de políticas públicas de integração dos refugiados na comunidade brasileira. Com isso, os problemas em relação à inclusão dos refugiados no Brasil persistem. A seguinte análise de Julia Bertino Moreira nos esclarece de forma sucinta a política em relação aos refugiados no Brasil historicamente:

A política em relação aos refugiados se desenvolveu no Brasil em contextos históricos particulares, a partir da combinação entre fatores internos e externos, e envolveu a atuação de diversos atores, estatais e não estatais. Abrangeu a definição de regras sobre concessão de refúgio e ingresso territorial, ao passo que as condições de vida dos refugiados estiveram ligadas à articulação com a organização internacional e/ou instituições da sociedade civil, a fim de propiciá-las no país (MOREIRA, 2012. P.295).

PERSPECTIVA JURÍDICA

As Nações Unidas atribuíram ao ACNUR a responsabilidade de coordenar as políticas internacionais de proteção aos refugiados e de buscar soluções duradouras para os problemas dos mesmos, internacionalmente. A incorporação do instituto do refúgio pode dar-se por meio da recepção da Convenção de 1951 e de seu Protocolo adicional de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados, diplomas legais que formam a base do Direito Internacional dos Refugiados, ou, ainda, pela adoção de uma lei própria sobre o tema (JUBILUT, 2009).

Essas Solução duradouras almejadas são aquelas que terminam o ciclo de deslocamento forçado e permitem que o refugiado goze de uma vida normal em um local seguro. Tais medidas podem ser classificadas em três categorias dif-

erentes: a repatriação voluntária, na qual, devido ao retorno de condições estáveis, o refugiado regressa ao seu país de origem; o Reassentamento, que consiste na transferência do local de refúgio para uma outra nação, tendo em vista que o Estado que aprovou a solicitação em primeira instância não pode ou não deseja mais continuar com o compromisso de proteção; e a integração local, que ocorre a partir da integração plena do indivíduo em situação de refúgio, através de políticas públicas de acesso à mecanismos de inserção na sociedade em que se encontra.

O Estado brasileiro ratifica somente em 15 de novembro de 1960, a Convenção sobre Refugiados, de 1951; e, apenas em 7 de abril de 1972, deposita o instrumento de adesão ao Protocolo da Convenção, de 1967, junto à ONU. É notória, portanto, a demora com que tais instrumentos legais foram assimilados pelas leis brasileiras. Apesar do compromisso afirmado internacionalmente, o Brasil continuou a não respeitar os padrões de comportamento pautados no Direito Internacional dos Refugiados.

Tal comportamento se aprofundou durante os anos de Ditadura civil-militar. A Doutrina de segurança nacional adotada pelo governo consagrou a visão dos estrangeiros como inimigos da Pátria. Essa visão encontra-se materializada no Estatuto do estrangeiro (lei 6.815 de 1980), que contém diversos artigos pautados na lógica da guerra fria, como por exemplo, o artigo 107º que impede a organização política de qualquer caráter por parte de estrangeiros em território nacional (BRASIL, 1980). Esse período de conturbado cenário político marcou a imagem do Brasil, internacionalmente, como nação que não respeitava os princípios norteadores dos Direitos Humanos, afastando-o dos fluxos de refúgio globais.

O refúgio adquiriu importância maior com o início do processo de redemocratização, e logo em seguida, com a adoção da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna nacional, em seu Artigo 4º, reconhece a prevalência dos Direitos Humanos como o princípio norteador das relações internacionais do Brasil (BRASIL, 1988), abrindo caminho para uma abordagem diferente da proteção à dignidade da pessoa humana, em comparação com o período histórico anterior (ANDRADE; MARCOLINI, 2002).

Com a transferência do escritório da ACNUR, em 1989, do Rio de Janeiro para Brasília, a pressão política da Organização Internacional para que o governo brasileiro adotasse melhores atitudes quanto à questão logrou efeitos. Em 1989, o país retirou a limitação geográfica, e em 1990, adotou plenamente as diretrizes da convenção de 1951 e seu protocolo em 1967.

Em 13 de maio de 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso envia, ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei sobre Refugiados, o qual acompanhava as diretrizes do Plano Nacional de Direitos Humanos, uma iniciativa de demonstrar o compromisso brasileiro com a consolidação da democracia e com o respeito ao Direito Internacional. O texto, que contou com a parceria do ACNUR para ser redigido, após ser aprovado pelas duas casas do parlamento nacional, é aprovado e assim, promulga-se a Lei 9.474, de 22 de julho de 1997. O processo de concessão de refúgio torna-se, então, de responsabilidade total das autoridades nacionais, ou seja, o governo brasileiro passa a usar sua própria legislação e seu próprio questionário para avaliar uma solicitação (ANDRADE; MARCOLINI, 2002). O Brasil assumia postura pioneira, sancionando a primeira legislação interna abrangente dedicada ao tema do refúgio na América Latina.

A Lei estabelece, em seu artigo 1º, os critérios pelos quais uma pessoa é reconhecida como refugiada: qualquer pessoa que tenha sofrido perda da proteção de seu Estado, e que tenha um fundado temor de perseguição em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opinião política, ou grave e generalizada violação dos direitos humanos (BRASIL, 1988). O último critério citado na lei não aparece no texto original da convenção de 1951, estando, na verdade, de acordo com a Declaração de Cartagena, da Organização dos Estados Americanos de 1984. Essa escolha, por uma definição mais abrangente da definição de refugiado na lei nacional, permitiu que o Estado brasileiro aumentasse o escopo legal para a aprovação do refúgio. Outra característica da lei é o fato de o princípio de Non-refoulement, notório internacionalmente ter sido internalizado na lei brasileira através do artigo 7º, parágrafo 1º (BRASIL, 1997). Tal mecanismo impede a deportação do solicitante para

o território em que sua vida ou integridade física esteja ameaçada, mesmo que a entrada no território nacional tenha sido feita de forma ilegal.

A nova lei consagrava o uso de uma Estrutura Tripartite para lidar com o tema. As Organizações da sociedade civil que lidavam com o suporte aos refugiados, como a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), entre outras, passavam a atuar conjuntamente com o ACNUR e os agentes responsáveis do Estado, como a Polícia Federal (PF) e o Ministério da Justiça. Essa atuação em conjunto se daria em um novo órgão nacional criado exclusivamente para a temática: o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

O CONARE é um órgão público, ligado ao Ministério da Justiça, responsável pela plenária de julgamento das solicitações de refúgio no Brasil. Sua estrutura é composta por um representante de cada uma das seguintes instituições: Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Educação, Polícia Federal, e uma Organização não-governamental que se dedique ao trabalho com refugiados. Além dos já citados, o ACNUR, também, possui assento representativo, entretanto, apresenta direito apenas à voz e não à voto. O Comitê é presidido pelo representante do Ministério da Justiça, que dessa forma possui o voto de desempate nas votações do órgão, enquanto a vice-presidência fica a cargo do Ministério das Relações Exteriores. O CONARE é responsável, ainda, pela implementação de políticas públicas de assistência e amparo aos refugiados no Brasil (JUBILUT, 2009).

Cabe ressaltar que o acolhimento inicial ao refugiado costuma ser feito a partir da atuação da Cáritas arquidiocesana do Rio de Janeiro ou de São Paulo. As duas organizações desempenham papel fundamental de assistência, mesmo com sérios problemas financeiros, atuando em quase toda a extensão do território brasileiro. Essas instituições, ligadas à igreja católica, fazem o atendimento inicial, providenciando ajuda para encontrar desde alimentos e roupas, até oportunidades de emprego e moradia para os indivíduos em situação de risco. Além disso, certificam-se de promover aulas de Português para

os que necessitam aprender o idioma. Nas Cáritas, também encontrarão advogados voluntários que os explicarão o procedimento de solicitação de refúgio em sua totalidade. Um parecer é emitido pela instituição, caso a mesma reconheça que o indivíduo em questão se trata, realmente, de um refugiado e, somente após essa etapa, os solicitantes serão encaminhados à Polícia Federal.

Na delegacia da Polícia Federal, o solicitante preenche um formulário e é entrevistado (com a ajuda de intérpretes, caso seja necessário). Após essa etapa, a PF encaminha o processo ao CONARE, que expede um Protocolo provisório de solicitação de refúgio. Com esse protocolo em mãos, o solicitante pode dar entrada na retirada de documentos importantes para sua integração na sociedade nacional, como o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e a Carteira de Trabalho e Previdência Social, que o permitirá buscar um emprego, assim como qualquer cidadão brasileiro.

Após certo tempo, o CONARE agenda mais uma entrevista com o solicitante, na qual emite seu parecer sobre a situação. Os pareceres do órgão e da Caritas são apresentados nas sessões do comitê, nas quais se decide pela aceitação, ou recusa, das solicitações. Caso a decisão seja negativa, o solicitante tem o prazo de até 15 dias para recorrer. Se a decisão é positiva, o solicitante é oficialmente reconhecido refugiado pelo Estado brasileiro e deve procurar a PF para fazer seu Registro Nacional de Estrangeiros (RNE); documento oficial de identificação. O refugiado tem a oportunidade, caso queira, de Reunião familiar, que consiste na concessão de refúgio para seus familiares, em virtude de comprovada dependência econômica. (ANDRADE; MARCOLINI, 2002). Todo o Procedimento de solicitação é gratuito, de acordo com a lei 9474/97.

O Brasil promove ainda um programa de reassentamento voluntário, criado a partir de um acordo com o ACNUR em 1999. A iniciativa está fundamentada nos artigos 45 e 46 da Lei 9.474/97, que salientam, respectivamente, o caráter voluntário do reassentamento e a necessidade de planejamento, coordenação e determinação de responsabilidades de todas as partes envolvidas neste processo (BRASIL, 1997).

Contudo, as políticas públicas nacionais de amparo aos refugiados ainda contêm diver-

sas áreas que podem ser consideradas insuficientes, como os apoios à moradia e à inserção no mercado de trabalho, que acabam sendo desempenhados pela sociedade civil organizada. Os processos de solicitação de refúgio, também deixam a desejar pois apesar de serem classificados como urgentes, normalmente demoram longos períodos de tempo para serem concluídos. As poucas iniciativas de apoio aos refugiados, também, estão altamente concentradas nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. O número de refugiados que o Estado brasileiro recebe, por sua vez, deve, do mesmo modo, sofrer críticas. Segundo o ACNUR, o Brasil possuía, segundo dados de outubro de 2014, 7.289 refugiados reconhecidos. Um número, definitivamente, pouco expressivo, diante da vasta extensão territorial e do porte econômico do país.

Alguns aspectos positivos das leis brasileiras são notáveis, especialmente em comparação com outros Estados. Os refugiados, no Brasil, não são retidos em centros de detenção, nem instalados em campos, como ocorre com frequência em outros países receptores dos fluxos de refúgio (MOREIRA, 2012). Outro fator digno de destaque, é a oportunidade de, desde o período no qual ainda são apenas solicitantes, desfrutarem do Sistema Único de Saúde (SUS), de terem acesso ao ensino público gratuito e de trabalharem legalmente, com suas carteiras de Trabalho assinadas. Iniciativas recentes, como a oferta de vistos especiais para os refugiados sírios, por exemplo, devido ao caos político promovido pela guerra civil no país, também comprovam o compromisso brasileiro com uma política para refugiados pautada em princípios ligados aos Direitos Humanos.

Com o intuito de aprimorar a incorporação do Direito Internacional dos Refugiados nas leis brasileiras, dessa forma, cabe ao Estado desembolsar maior aporte de recursos financeiros visando aprimorar as políticas públicas nacionais para o tema e proporcionar condições adequadas para que os refugiados possam se instalar no país. Além disso, o papel dos estados da federação e dos municípios de promoverem tais políticas também deve ser impulsionado de melhor maneira. É preciso investir, ainda, em capacitação profissional para os agentes que lidam com a temática, e em pesquisas e campanhas que

aprofundem a discussão e a difusão do tema do refúgio na sociedade brasileira. É notório que a lei 9474/97 representou avanços significativos para a questão do refúgio no Brasil, contudo, os caminhos para os refugiados que buscam sua proteção em território brasileiro continuam sinuosos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ACNUR. “Dados sobre Refúgio no Brasil”. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-nobrasil>>.

ANDRADE, José Henrique Fischel de; MARCOLINI, Adriana. “A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 45, Nº 1, 2002.

_____, “O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952)” *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 48, Nº1, 2005.

_____, “Refugee protection in Brazil (1921-2014): an analytical narrative of changing policies”. In CANTOR, David James; FREIER, Luisa Feline (org). “A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America”. Londres: University of London, 2015. BRASIL, “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>.

_____, “Lei nº 9.474, de 22 de julho 1997”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>.

_____, “Lei nº 6.815, de 19 de agosto 1980”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm>. JUBILUT, Liliana Lyra. “Direito Internacional Atual”. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

_____, “O procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil”. *Forced Migration Review*, Nº 35, 2009.

_____, “Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America?” *Jour-*