

A SOCIEDADE MULTICULTURAL BRASILEIRA E A INTEGRAÇÃO DOS REFUGIADOS¹

Andrea Pacheco Pacifico*
Pedro Jose-Marcelino**

1 Multiculturalismo à brasileira

A formação da sociedade brasileira na contemporaneidade resultou, principalmente, das relações entre locais e imigrantes, no período de colonização pelos portugueses, e culminou em uma sociedade conservadora e familista, caracterizada pelo valor dado às aparências mais do que ao bem comum, ou ainda, valor maior dado ao bem privado do que ao bem público.

Para Pacífico (2006, p. 20), essa formação, a partir do índio nativo, do branco colonizador e do negro escravo, mostra as relações conservadoras entre dominadores e dominados, entre a elite econômica e os desassistidos, as pseudorelações de cordialidade, a sociedade das aparências, a preponderância do privado sobre o público, o trabalho tido como um favor e o mito de democracia racial, fazendo ver que, no Brasil, a sociedade recém-nascida já nasce deformada. Ademais, o perfil da força de trabalho dos imigrantes é caracterizado por discriminações e desigualdades, na prática, em contraposição à igualdade prevista teoricamente na ordem jurídica brasileira. Portanto, pode-se afirmar que

¹ Artigo preparado para apresentação no Congresso da Associação de Estudos Latinoamericanos, ocorrido entre 6 e 10 de outubro de 2010, em Toronto, Canadá.

* Professora de Direito Internacional e Direitos Humanos, Centro de Estudos de Maceió (Esmac) e Sociedade de Ensino Universitário do Nordeste (Seune), Alagoas Visiting Research Fellow, Refugee Studies Centre, Oxford University, Inglaterra.

** Associate Researcher, Centre for Research on Latin America and the Caribbean, York University, Toronto, Canadá.

a transição dos regimes políticos adotados no Brasil não trouxe melhorias significativas para as vidas dos imigrantes e dos refugiados acolhidos, apesar da avançada lei dos refugiados em 1997.

O Estado moderno, e o Brasil não foge à regra, tem estado descreditado, não obtendo êxito na criação ou na manutenção de uma sociedade equitativa e/ou harmônica. Por isso, por diferentes motivos, o indivíduo inicia o processo de migração na ilusão de que o “pote com ouro no final do arco-íris” vai estar em outro lugar que não seu lugar de origem. É uma crise sem precedentes na história mundial. O fenômeno das migrações, embora não seja novo, apresenta características novas, que difere dos fluxos passados.

Barry (1992, p. 279-87) bem aponta que, em meio à globalização desenfreada por que o mundo passa no momento, há a hipocrisia dos países, especialmente os desenvolvidos economicamente, que clamam pelo direito universal à emigração ao tempo em que impõem políticas restritivas de imigração. Enfim, as pessoas são livres para emigrar, mas não possuem liberdade para imigrar. Podem sair, mas não podem entrar. Ademais, existe a inconsistência moral das diferentes normas impostas pelos países para transferência de pessoas *versus* transferência de dinheiro. A facilidade em transferir dinheiro é inversa à facilidade na migração de pessoas.

A crise por que passa a sociedade internacional, e o Brasil também aqui se insere, é multidimensional. Wallerstein (1984, mimeo) define crise como “um processo de transformação, cujos resultados dependerão de como nos posicionamos durante tal situação”. Hodiernamente, não se pode olvidar da crise que existe proveniente da questão das migrações, aumentando o número de excluídos, de desempregados e de pobres nos grandes centros urbanos e nos países desenvolvidos. É esse panorama que Wallerstein chama de crise no trabalho decorrente das migrações.

No Brasil, no período colonial, constatava-se a relação hierarquizada entre as classes. Havia a exploração dos poderosos economicamente sobre os fracos economicamente. Araújo (1997, p. 21-22) cita que, em fins do século XVIII,

um professor de grego de Salvador diria que o Brasil era a ‘morada da pobreza, o berço da preguiça e o teatro dos vícios’, permanecendo, até hoje, incólume a estrutura de poder, a forma e a

fórmula geral com que o Estado, ou quem o representa, mantém seu domínio sobre as pessoas.

Mesmo no século XIX, Araújo (1997, p. 85 e 112-113) conta que “o ócio, ou a demonstração social do ócio, era o mais importante signo de abastança, ou de conforto, ou de vida digna de quantos pudessem ter escravos para mostrar seu poder”. O importante era parecer fidalgo, não importando como vivia dentro da residência, mas apenas como ostentava o ócio e a vida pública.

Fica evidente o quanto Araújo corrobora Holanda (1956, 28), quando este afirma que “o certo é que entre espanhóis e portugueses, a moral do trabalho representou sempre fruto exótico”. Holanda ainda acrescenta que, para ambos, “o ócio importa mais que o negócio e a atividade produtora é, em si, menos valiosa que a contemplação e o amor”, ou seja, já havia na formação da sociedade brasileira um problema social crônico e enorme que não se conseguia resolver, qual seja, o ócio e a presunção de fidalguia, a necessidade de viver na aparência. O que resultou no retrato atual dessa sociedade foi o seguinte fato:

Quando a sociedade complexificou-se, em especial no século XVIII [...], antigos personagens que poucos cuidados davam às autoridades passaram para primeiro plano: os desocupados urbanos, o pequeno camponês e o contestador político da ordem estabelecida. Adveio então a crise do sistema colonial que resultaria em mudança de regime político. Todavia, os donos do poder se fortaleceram com o tempo, os burocratas públicos ficaram ainda mais burocratas, o judiciário permaneceu venal e o povo, esse, perpetuou-se eternos males a ele impostos e mazelas por ele próprio criadas (ARAÚJO, 1997, p. 27).

A corrupção e o clientelismo se originaram nesta fase e o clero não raro se punha ao lado da elite, tanto é que nunca foi instalado no Brasil um tribunal permanente do Santo Ofício (ARAÚJO, 1997, p. 283-285). O problema principal residia justamente no proveito particular – a todo custo – em detrimento da coisa pública. Nesse sentido, “a entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública” (HOLANDA, 1956, p. 103-110). Coloca ainda:

A democracia no Brasil foi um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semi-feudal importou-a e tratou de acomodá-la, como fosse possível, aos seus direitos e privilégios, os mesmos

privilégios que tinham sido, no velho mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas (HOLLANDA, 1956, p. 234).

Destarte, continuou prevalecendo na sociedade brasileira a elite política e econômica sobre todos os outros, o que se contrapunha a ideia de democracia racial outrora defendida por Freyre para caracterizar essa sociedade no século XIX.

Em 1933, antes de Holanda publicar *Raízes do Brasil*, Freyre, em *Casa-grande e Senzala*, traçou um panorama da formação da sociedade brasileira, ou seja, da “formação de uma sociedade agrária, escravocrata e híbrida” (VENTURA, 2000, p.10), onde o negro escravo e sua cultura afro eram valorizados. Para Freyre, *apud* Ventura, o Brasil se tornou um paraíso devido à confraternização de raças e culturas e a harmonização dos conflitos (2000, p. 12). A formação original da sociedade brasileira se deu a partir de três raças (índio, negro e branco europeu), embora depois tenham chegado árabes (especialmente sírios e libaneses), japoneses, italianos, alemães e holandeses, o que caracterizou o Brasil como um país multicultural.

Para Freyre, entre as três raças havia uma democracia racial, que contribuiu para a formação sadia da sociedade brasileira. Tal tese caiu em desuso, pois fica clara a submissão do negro em relação ao branco e a intolerância do índio em não se deixar escravizar pelo branco colonizador. Embora Freyre tenha traçado um excelente retrato da sociedade brasileira no início da república, sua visão se deu a partir da *casa-grande*, pecando na análise da supremacia do colonizador, do dono de engenho, sobre o negro.

Devido a sua visão elitista, Freyre valoriza o português e visualiza que a sociedade brasileira não possui conflitos raciais. Embora critique o papel do índio, o sociólogo também critica a visão racista até então existente contra o negro e defende a miscigenação para branquear a sociedade brasileira. Para Ventura (2000, 11), “o mito da democracia racial se tornou um obstáculo para o enfrentamento das questões étnicas e sociais e uma barreira para as minorias, como negros e índios”.

Que democracia era essa em que a própria Constituição Republicana de 1934, em seu artigo 121, § 6º, estabelecia cotas para restringir a entrada de imigrantes no Brasil e a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), criada em 1943, no artigo 354, rezava que “nenhum estabelecimento poderia ter mais de um terço de empregados estrangeiros”? Se já

não havia democracia no tratamento dado às três raças que formaram a sociedade, tampouco havia com relação aos novos imigrantes. Os princípios da não discriminação e da igualdade já não eram vistos aqui no Brasil. *Ipsa facto*, não haveria a possibilidade prática de assimilação cultural, já que, no dizer de Holanda (1956, p. 30), “toda cultura só absorve, assimila e elabora em geral os traços de outras culturas, quando estes encontram uma possibilidade de ajuste aos seus quadros de vida”, o que não ocorreu na formação da sociedade brasileira, apesar da imigração em diversas épocas históricas.

Apesar de Freyre *apud* Ventura (2000, p. 45) destacar que “por conta da intensa troca entre grupos e etnias, as culturas indígena e africana não se isolaram no Brasil, e as relações entre as raças se tornaram maleáveis e mesmo prazerosas”, deve-se salientar que ele se refere às relações sexuais entre portugueses e índias/negras, não caracterizando uma relação de democracia racial entre tais povos. Freyre ressalta (1995, p. 54), entre as condições de confraternização e mobilidade social peculiares ao Brasil, a hospitalidade a estrangeiros, o que é passível de discordância, já que esta sempre foi uma *sociedade da aparência*, conforme Araújo e Holanda.

A sociedade brasileira até se tornou híbrida na sua composição étnica, mas, na técnica de exploração econômica, continua escravocrata até os dias atuais, em virtude da contínua exploração da elite dominante política e economicamente, o que também acontece com relação aos imigrantes e aos refugiados. Não há razão plausível que justifique a falta de respaldo jurídico e a violência sobre esses, nem o desinteresse por suas vidas, enquanto residentes em território brasileiro, contrariando a Constituição Brasileira, que reza que tanto os brasileiros quanto os estrangeiros residentes no país terão os mesmos direitos (artigo 5º, *caput*).

Segundo Holanda (1956, p.13-30), a relação social hierarquizada na sociedade brasileira era de mandonismo do colonizador sobre o negro e o índio, caracterizada pelo familismo, pelos privilégios desta elite, pela troca de favores entre os primeiros, em contraposição à submissão dos últimos, dificultando o reconhecimento do outro, do *alter* como parte fundamental da formação desta sociedade.

Sobre as diferenças entre o colonizador português e o espanhol, Holanda, (1956, p. 163-164) explica, comparando o espanhol ao semeador e o português ao ladrilhador: enquanto o primeiro é ordeiro, apto a construir/planejar/plantar os alicerces/formular a ordem jurídica/ocupar

o interior com ordem, o português busca a riqueza fácil, não se adapta nem ama o Brasil, buscando apenas o rápido enriquecimento para poder voltar à terra natal embora nenhum dos dois mostrasse orgulho de sua raça ou preconceito contra outras, o que facilitava a mestiçagem e a construção de uma pátria fora de casa. Nas páginas 15 e 18, Holanda defende que a “falta de coesão em nossa vida social” decorre justamente da “tentativa de implantação de uma cultura européia” no Brasil, totalmente diferente e distante de nossas formas de convívio.

Foi essa negação das contradições e da violência enraizada na sociedade brasileira que ajudou a dificultar a construção da cidadania (no sentido sociopolítico e jurídico do termo, ou seja, nas facilidades de acesso aos direitos) neste país. O próprio Holanda (1956), crítico literário por profissão, mas historiador social por prazer, ao retratar a formação da democracia no Brasil, afirma, erroneamente, a natureza do *homem cordial* brasileiro como legado a ser deixado pela sociedade brasileira para o mundo, lembrando que, aparentemente, o homem social brasileiro é cordial, embora na prática, o próprio Cassiano Ricardo (no apêndice desta mesma obra) refute tal ideia, provando que na prática somos, sim, violentos.

Para Holanda (1956, p.209-211, 248), o homem cordial brasileiro é aquele que apresenta “lhaneza no trato, a hospitalidade, a generosidade”, interpretada como sendo a fineza no tratamento aparente, ou a “técnica da bondade”. Tal cordialidade é apenas aparente, já que o brasileiro é “avesso a rituais, a disciplinas, assimilando com frequência novas ideias, gestos e formas sem maiores dificuldades”.

É essa cordialidade aparente, escondendo a verdadeira violência existente desde a chegada do europeu *colonizador*, que ajudou na formação desta sociedade patriarcal, personalíssima e familista. Racionalmente, fica claro como uma sociedade formada por elementos tão diferentes, como o índio, o branco e o negro, de diversas regiões, careça de uma força aglutinadora que una tais elementos em prol do seu crescimento, da sua evolução e do seu desenvolvimento. Imigrantes estrangeiros e refugiados (esses já no século XX) fazem parte de sua formação, embora a relação, inclusive jurídico-social, ainda apresente um fosso enorme entre uns e outros.

Portanto, o fenômeno da imigração no Brasil se confunde com o próprio nascimento da sociedade, no sentido de sua descoberta pelos europeus. Iniciou-se com o período de chegada dos portugueses e dos

espanhóis, seguindo-se de outros europeus, como ingleses, holandeses, franceses, sempre buscando dominar a costa. Aparece o tráfico negreiro, já que o índio se mostrou indomável frente aos desmandos do colonizador. A partir de então, chegam árabes (especialmente sírio-libaneses), japoneses, turcos, italianos, alemães, judeus, até angolanos, colombianos e paraguaios, por exemplo, em períodos mais recentes, sempre conflitando com os indígenas e com a elite economicamente dominante. Chegam sempre provenientes de diferentes partes do mundo, e com as mais diversas razões, desde perseguições em seus países de origem até a busca por melhores condições de vida. Com todo esse retrato, o Brasil nunca soube bem receber o imigrante, não facilitando sua assimilação cultural à sociedade brasileira, apesar da aparente cordialidade, que juridicamente os protegia e os fornecia direitos suficientes para uma vida digna.

Um exemplo, que Holanda (1956, p. 137-138) cita em sua obra, é o dos bandeirantes, que nunca foram colonizadores, até o dia em que descobriram as minas. Com o descobrimento das minas nas Gerais, iniciou-se um processo de emigração para além da faixa litorânea. Os estrangeiros, entretanto, foram excluídos por Portugal do direito de emigrar, com exceção dos ingleses e holandeses (súditos de nações amigas). Também foram excluídos os monges, os padres desempregados, os negociantes, enfim, todos os que pudessem não ir a serviço exclusivo da metrópole. Em 1720, proibiram-se passagens para o Brasil, exceto para os investidos em cargos públicos com seus criados indispensáveis; para os bispos, missionários ou outros religiosos que já tivessem professados no Brasil; e, para os particulares que provassem ter negócios importantes no Brasil, ainda assim, por prazo determinado.

Com tudo isso, a administração portuguesa era ainda mais liberal e flexível do que a das possessões espanholas, pois, ao contrário dessas, a portuguesa admitia aqui no Brasil (1956, p. 148) “a livre entrada de estrangeiros que se dispusessem a vir trabalhar. Foi então que aqui chegaram inúmeros espanhóis, italianos, flamengos, ingleses, irlandeses e alemães, podendo percorrer a costa brasileira como mercadores e pagando como imposto dez por cento do valor de suas mercadorias”. Esta situação perdurou até 1600, quando, durante o domínio espanhol, Filipe II ordenou que fossem terminantemente excluídos todos os estrangeiros do Brasil, que passaram a ser vistos como indesejáveis. Era o sentimento segregacionista no Brasil que ora se iniciava.

Mesmo na sociedade brasileira atual, há exemplos de xenofobia, mais por diferenças econômicas do que étnico-raciais, apesar da aparente cordialidade com que é tratado o estrangeiro, o qual nem sempre é recebido bem o suficiente para alcançar êxito no processo de assimilação cultural ou mesmo de integração, no sentido de acesso aos direitos humanos fundamentais, como preconizados na Carta Constitucional Brasileira.

Fica a impressão que o conservadorismo continuísta da sociedade brasileira se perpetua. As relações desiguais entre as classes dominantes e dominadas, de mandonismo retratada por Holanda e a vida privada patriarcal, elitizada e excludente pintada por Freyre se perpetuam nessa sociedade, mesmo com as transformações de monarquia a império e de império a república. Os imigrantes, ou seja, os estrangeiros, principalmente os refugiados, aqueles indivíduos que se encontram em terra alheia, alvos de violência, xenofobia, preconceito e outras tantas dificuldades de adaptação à nova sociedade, são os que mais sofrem.

O que falta aos imigrantes e refugiados é um melhor conhecimento dos seus direitos enquanto cidadãos, enquanto seres humanos, enquanto sujeitos de direito, em um mundo de mudança. A elite econômica, em geral, precisa esquecer-se do discurso de querer *civilizar* o imigrante/refugiado em seu território, bastando apenas dar-lhe os direitos humanos fundamentais básicos, como o de ser tratado como ser humano.

O número de imigrantes no Brasil tem decrescido nas últimas décadas (MILESI; CONTINI, 2001, mimeo) devido às dificuldades de entrada desses no país, cuja ordem jurídica facilita a entrada de grandes investidores, dos detentores de altos recursos e da mão de obra qualificada, enquanto que o trabalhador comum não tem alternativas para entrar legalmente no país.

O Departamento de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteira do Distrito Federal, em relatório fornecido ao Instituto Migração e Direitos Humanos (IMDH) em 2000 (MILESI; CONTINI, 2001, mimeo), mostra que, no Brasil, o número de estrangeiros é inferior a 1% da população, diferenciando-se, por exemplo, da Espanha, um dos mais baixos da Europa Central, mas cuja cifra chega a 2%.

Acerca dos refugiados, os dados do Comitê Nacional de Refugiados (Conare) de dezembro de 2009 afirmam ser de 4.200 o

número de refugiados no Brasil. Entretanto, até agosto de 2007, havia 3.400 deles, dos quais 53 eram crianças com até 11 anos de idade e 208 eram adolescentes com idade entre 12 e 18 anos. Havia, dentre os 3.400, apenas 14 refugiados com idade igual ou maior a sessenta anos e 74,02% deles eram do sexo masculino, ao contrário da realidade mundial (o Acnur registra cerca de 80% dos refugiados entre mulheres e crianças/adolescentes).

Milesi (2008) aponta que dos 3.815 refugiados no Brasil, em 31 de dezembro de 2007, 3.461 (90,7%) eram refugiados no primeiro país de acolhimento, enquanto que apenas 354 (9,3%) eram reassentados, procedentes, fundamentalmente, do Equador, da Costa Rica e da Jordânia (Palestina). Apesar da ausência do número de refugiados por país de origem, o relatório do Conare de 31 de dezembro de 2007 afirma que esses refugiados provêm de setenta nacionalidades, assim distribuídos (na tabela abaixo não estão incluídos os reassentados):

	Deferidas	Indeferidas
1999	208	35
2000	470	313
2001	117	186
2002	112	490
2003	79	222
2004	159	198
2005	227	234
2006	208	401
Ago/2007	104	284

Fonte: Conare – Relatório 2007, publicado *in* Milesi (2008)

Importa mencionar que dos 2.606 africanos, 1.684 deles são angolanos, enquanto que dos 474 latino-americanos e caribenhos, os colombianos são a maioria, assim como os iraquianos são maioria entre os provenientes do Oriente Médio. Conforme consta nesse mesmo relatório, o número de solicitações indeferidas na última década tem sido menor do que o número das solicitações deferidas, como mostrado, ano a ano, desde 1997, na tabela anteriormente apresentada.

Vale salientar que o Conare indeferiu, sem análise de mérito, nos termos da Resolução N° 11, da Lei 9.474/97, 1038 pedidos de refúgio, desde sua criação em 1999 até agosto de 2007.

2 Refugiados no Brasil

O Brasil, como visto, foi um país que sempre recebeu imigrantes. De acordo com o folheto *Refugiados no Brasil*, publicado em conjunto pelas Cáritas Arquidiocesana do Brasil, pelo Acnur e pelo Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM), em 1995 (antes do advento da Lei 9.474), as razões por que o Brasil se tornou conhecido como um país de imigração são inúmeras, dentre as quais citam-se: “por encontrar-se voltado para o Atlântico, por sua enorme extensão, pelas amplas fronteiras que possui, por sua tradicional abertura à Europa, por sua longa história de comunicação com a África e por seu natural relacionamento com os países da América Latina.”

Embora a lei brasileira de proteção aos refugiados somente tenha sido criada em 1997 (Lei 9.474, de 22 de julho de 1997), em 1989, o Brasil aceitou integralmente a Convenção de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967 e, graças ao Decreto 99.757/90, retirou a cláusula geográfica que fazia com que unicamente os refugiados de origem europeia fossem reconhecidos como tais no território brasileiro.

Antes disso, desde 1958, o Brasil já era membro do Conselho Executivo do Acnur, apesar de não haver uma efetiva política de acolhida aos refugiados no Brasil, que, conforme Jubilut (2007, p. 171), somente passou a concretizar-se no final da década de 1970. Ademais, a grande maioria dos perseguidos que aqui chegavam recebiam a condição de asilado, um instituto jurídico diferente do refúgio e que isentava o Brasil de obrigações internacionais com respeito ao regime internacional dos refugiados.

Quanto ao Brasil, no final da década de 1970, o reconhecimento da condição de refúgio ficava a cargo do Ministério das Relações Exteriores (MRE), concedendo-lhe um visto temporário e transmitindo sua decisão ao Ministério da Justiça, para publicação no *Diário Oficial da União* (DOU). Com tal publicação em mãos, o refugiado se dirigia à Polícia Federal para receber a Carteira de Identidade de Estrangeiro (CIE) e a Carteira de Trabalho, permitindo-lhe estada legal no Brasil e integração à vida laboral, respectivamente. Segundo o folheto citado na página 72,

“a razão pela qual o escritório do Acnur no Brasil se dedicava quase que totalmente a um trabalho de reassentamento, em outros países, dos refugiados que aqui chegavam em busca de proteção”, foi a falta de reconhecimento jurídico do indivíduo como refugiado.

Conforme o próprio Acnur, em 1977, esse organismo iniciou suas atividades no Brasil, por meio de um acordo com o Governo brasileiro, para atuar principalmente no reassentamento dos refugiados, especialmente latino-americanos. Todavia, o reconhecimento oficial pelo governo brasileiro, segundo Jubilut (2007, p.171), deu-se somente em 1982. Entre 1977 e 1982, as Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro, além da Comissão de Justiça e Paz, foram os apoios do Acnur na proteção aos refugiados.

Jubilut (2007, p.173) afirma que esse acordo tripartite foi fundamental para a atuação do Acnur no Brasil, auxiliando-o na proteção e na assistência (apesar da falta da condição jurídica de refugiado) aos 150 refugiados vietnamitas resgatados em alto-mar por petroleiros brasileiros (1975-1980); alguns cubanos já asilados em Curitiba, que receberam dinheiro para integração local e, após, foram levados a São Paulo para apoio jurídico e na área de habitação e saúde (1975-1980); e 50 famílias *Baha'i* em 1986.

A dificuldade do Acnur residia na falta de apoio em geral, especialmente jurídico, do governo brasileiro, além da aplicação do princípio da não intervenção (o Governo brasileiro ainda não havia fornecido respaldo jurídico ao Acnur para atuar no território) e da descolonização e da independência de vários países africanos, o que gerou um grande contingente de refugiados.

Nas Cáritas de São Paulo e do Rio de Janeiro, ainda citando Jubilut (2007, p. 174), “os refugiados contavam com assessoria jurídica e com auxílio para habitação e saúde. Os vietnamitas, após algum tempo, tiveram acesso ao programa de microcrédito para estabelecerem oficinas de costura.” Esses exemplos marcam o início do processo de integração local dos refugiados na sociedade brasileira. Juridicamente, em 1982, o reconhecimento do escritório do Acnur pelo Governo brasileiro aperfeiçoou tal proteção.

Começa, em 1984, o período de redemocratização na América Latina e vários refugiados foram repatriados ao país de origem. Também no Brasil, em 1988, com o advento da *Constituição-Cidadã* (Consti-

tuição da República de 1988), o escritório do Acnur é transferido para Brasília e a Portaria Interministerial 394/1991 “amplia o elenco de direitos dos refugiados e estabelece procedimento específico para a concessão de refúgio envolvendo o Acnur (análise dos casos individuais) e o Governo brasileiro (dar a decisão final)”, nas palavras de Jubilut (2007, p. 175).

Em meio a uma guerra civil, em 1992, cerca de 1.200 angolanos chegam ao Brasil e solicitam refúgio. Neste momento, o Brasil amplia sua definição de refugiado, seguindo as diretrizes da Declaração de Cartagena de 1984, que considera refugiado também quem está fugindo de graves e generalizadas violações aos direitos humanos.

Urgia, então, a criação de uma normativa específica para os refugiados no Brasil, que, na prática, vinha adotando uma atitude humanitária e positiva de recepção a esses. A aprovação da Lei Ordinária Federal 9.474/97 fez nascer o Comitê Nacional dos Refugiados (Conare), um dos motivos para o Acnur se retirar do Brasil, também devido ao número pequeno de refugiados neste território.

As funções do Acnur no Brasil foram exercidas, entre 1994 e 2004, por meio do escritório regional em Buenos Aires, embora um assessor jurídico representasse o Acnur nas reuniões do Conare. Nesse ínterim, as de São Paulo e do Rio de Janeiro, o Acnur e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), seccionais de SP e do RJ, firmaram convênios para assistência jurídica e para entrevistas aos refugiados.

Por tais convênios (JUBILUT, 2007, p. 177), a OAB, nas suas seccionais de São Paulo e do Rio de Janeiro, indicava os advogados, que eram contratados pelas Cáritas e pagos e treinados pelo Acnur, para se ocuparem dos processos de refúgio junto ao Conare. As Cáritas, como centros de acolhidas, eram os locais das consultas e onde eram fornecidos todo o apoio técnico-administrativo, além dos serviços de assistentes sociais, para auxiliar os refugiados no processo de integração local e em suas necessidades básicas.

Finalmente, em 2004, o Acnur reabre seu escritório em Brasília, ainda subordinado a Buenos Aires, até 2005, quando se torna autônomo e com representante oficial, coordenando os programas de assistência, integração e proteção, além de recursos financeiros e da realização de contatos e negociações com o governo brasileiro. O artigo 14, § 1º da lei 9.474/97, afirma o direito do Acnur de participar de todas as reuniões

do Conare, com direito de voz, mas sem direito a voto. É a própria lei 9.474/97, com as instruções normativas posteriormente criadas, quem define o procedimento de solicitação de refúgio.

Primeiramente (artigos 7º e 8º), o estrangeiro deve encontrar-se no território nacional e exprimir o desejo de ser aqui reconhecido como refugiado, não importando se sua entrada no país se deu ou não de forma irregular, diferentemente, por exemplo da lei canadense, cuja entrada irregular é motivo para deportação (*refoulement*). Esta solicitação é feita à autoridade migratória na fronteira (um funcionário da Polícia Federal), que fornece a ele as informações necessárias para o procedimento de aquisição da condição jurídica de refúgio, sem o estabelecimento de prazos para tanto, o que pode levar à demora em casos específicos, apesar do caráter de urgência desse procedimento.

Importa lembrar que a própria lei 9.474 estipula que o processo de refúgio é gratuito e possui caráter urgente, devendo ser interpretado em coadunação com os preceitos da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Já no § 1º deste artigo, o Brasil adota o princípio do *non refoulement*, como supracitado, impedindo que o solicitante seja enviado de volta ao país onde sua vida ou liberdade esteja sendo ameaçada.

Quando da solicitação de refúgio à autoridade migratória (Polícia Federal), o solicitante deverá preencher um Termo de Declaração, historiando as razões que o levaram a solicitar refúgio, as circunstâncias de entrada no Brasil, seus dados pessoais básicos e nominando seus familiares dependentes economicamente que consigo se encontram no momento da solicitação, já que a condição de refúgio se estende do solicitante aos demais (artigo 2º). Tudo será feito na língua local, utilizando-se, a Polícia Federal, de tradutor, caso seja necessário. Quanto ao papel da Polícia Federal no procedimento de solicitação de refúgio, assim está declarado:

A CR/88, em seu artigo 144, § 1º, III, estabelece que a Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, em todo o território brasileiro, a exercer com exclusividade os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. Ademais, o Decreto nº 73.332, de 19 de dezembro de 1973, que define a estrutura do Departamento de Polícia Federal, fixa, em seu artigo 1º, I, *h*, a competência para apurar as infrações às normas de ingresso ou per-

manência de estrangeiros no País. Por sua vez, tanto o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6815/80) quanto ao seu Regulamento (8.6715/81) também responsabilizam o DPF pela inspeção da migração, ou seja, pelo controle e pela fiscalização da entrada, permanência e saída dos estrangeiros no País (BARBOSA; HORA, 2007, p. 55-7).

Na solicitação de refúgio, a autoridade migratória avisa ao Acnur da nova solicitação. Se houver pedidos de extradição contra o solicitante (artigos 10 e 33 a 35), tais pedidos ficam suspensos até o final do processo de refúgio, que, caso seja deferido, serão arquivados. Ademais, é a Polícia Federal quem fornece um protocolo provisório ao solicitante, base legal de sua estada no país, e com o qual retirará a sua Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) provisória, já possuindo direito ao trabalho, conforme a lei brasileira. Assim, enquanto a Carteira de Identidade é expedida pelo DPF, a CTPS fica a cargo do MTE.

Nesse momento, importa abrir um parêntese para ressaltar, citando Barbosa e Hora (2007, p. 62), que fica evidenciada a importância da atuação da Polícia Federal que, para ser efetiva, depende de constante orientação e treinamento, além de uma contínua interação com os demais órgãos responsáveis pelos processos de reconhecimento, documentação, controle e proteção do refugiado. É notório que o Estatuto do Estrangeiro no Brasil se encontra obsoleto e não se coaduna mais com a realidade do país e da nova ordem mundial desse século XXI, caracterizada, entre outras, pelo fenômeno migratório. Assim,

É sabido que imigração irregular e clandestina, inclusive envolvendo crimes de tráfico de pessoas e de órgãos humanos, contribui para deteriorar as condições de emprego, incentivar as atividades desreguladas e diminuir a eficácia das já precárias proteções sociais, mas aquela não pode ser confundida com a desafortunada imigração daqueles que se enquadram como refugiados.

Retornando para a apreciação da solicitação da condição de refúgio no Brasil, o artigo 3º da lei 9.474 reza quem são os indivíduos a serem excluídos da condição de refúgio: aquele que já goze da proteção de outro órgão da ONU que não o Acnur (o que exclui os palestinos); aquele com visto de residente no Brasil; aquele que cometeu crimes contra paz, de guerra, contra a humanidade, hediondo ou participou de atos terroristas ou tráfico de drogas; além dos culpados por atos contrários aos princípios e objetivos da ONU.

De posse do protocolo provisório, o solicitante é encaminhado às Cáritas, mais precisamente ao Centro de Acolhida para os Refugiados desse órgão, para, em virtude do Convênio Cáritas/Acnur, iniciar-se a análise jurídica da solicitação. Entretanto, Jubilut (2007, p. 197), advogada do Centro de Acolhidas para os Refugiados da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (Casp), aponta que, na prática, na maioria das vezes, o solicitante chega a Casp antes de sua ida ao DPF, sendo, portanto, a equipe da Casp o primeiro contato do solicitante de refúgio no Brasil.

Nas Cáritas, o solicitante preenche um questionário e é entrevistado. Com base nesses dois procedimentos, as Cáritas elaboram um parecer de elegibilidade a ser enviado ao Conare (explicado na p. 86), juntamente com o questionário preenchido e a entrevista.

Importante se faz citar Jubilut (2007, p. 196), quando esta afirma que mesmo antes do advento da lei 9.474 (embora a parceria tenha sido reforçada após a existência da lei), já havia convênio entre o Acnur e as Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro, já que estas possuem os Centros de Acolhidas para os Refugiados dentro das três linhas de atuação do Acnur (proteção, assistência e integração local), desde a chegada dos solicitantes até o reconhecimento desses como refugiados.

Esse convênio traz as diretrizes que as Cáritas de São Paulo e do Rio de Janeiro devem seguir no atendimento aos refugiados, estipula os deveres de ambas as partes (como o dever do Acnur de enviar fundos para as Cáritas e o das Cáritas de prestar contas) e estabelece as responsabilidades dos funcionários que realizam os atendimentos, sendo consideradas como as entidades legais a responderem legalmente por quaisquer incidentes. É uma espécie de competência delegada pelo Acnur às Cáritas.

Como a decisão da concessão de refúgio cabe exclusivamente ao governo brasileiro, o solicitante será submetido à nova entrevista com um representante do Conare, cujo teor, de caráter sigiloso, será enviado a um grupo de estudos prévios que elabora um parecer recomendando ou não a aceitação da solicitação. Tal parecer é levado ao plenário do Conare, que discutirá e apreciará o mérito.

O refugiado no Brasil terá os mesmos direitos e deveres de um estrangeiro, além do direito ao trabalho, documento de viagem (embora não possa se ausentar do país sem a prévia autorização do governo

brasileiro) e carteira de identidade (artigo 6º). Saliente-se que o refugiado não poderá ser expulso (artigos 36 e 37), exceto por razões de segurança nacional ou ordem pública. E, mesmo se a expulsão tiver que ser concretizada, primeiro ele perderá, por sentença, a condição de refugiado e deverá ser enviado a um país onde sua vida e/ou liberdade não esteja em risco.

Esta Lei 9.474/97 criou o Comitê Nacional de Refugiados (Conare), órgão de deliberação coletiva dentro do Ministério da Justiça, com função precípua de decidir, em primeira instância, se o solicitante deverá ser ou não considerado no Brasil como refugiado, além da perda e cancelamento da condição de refúgio. Por isso, de posse do termo de declaração preenchido, o Conare requer diligências (seguindo o princípio da confidencialidade, artigo 23) e profere sua decisão como um ato puramente declaratório (e não executório) e devidamente fundamentado (artigo 26).

Jubilut (2007, p. 193) afirma que a primeira reunião oficial do Conare, com apreciação de solicitações de refúgio ocorreu em 27 de outubro de 1998, embora “os órgãos e representantes que o compõem já se reuniam informalmente desde 1994, trabalhando na questão da integração local dos refugiados e na elaboração da Lei 9.474.”

A decisão do Conare é enviada ao solicitante. Caso seja deferida, ele será registrado como refugiado perante o DPF, onde assinará um termo de responsabilidade e receberá sua carteira de identidade, ou seja, o Registro Nacional de Estrangeiro (RNE) (artigos 26 a 28). Caso a solicitação seja indeferida, o mesmo terá 15 dias, a contar da data da notificação da decisão, para se retirar do Brasil ou para apelar ao Ministro da Justiça, cuja decisão é definitiva e, se negada a apelação, fica sujeito o solicitante aos ditames do Estatuto do Estrangeiro, mais precisamente do regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional (artigo 39 da Lei 6.815/80).

Enquanto perdurar a análise do pedido, a permanência do solicitante no Brasil é legal. Ademais, a prática brasileira se coaduna com o princípio constitucional da Presunção da Inocência, pelo qual, em caso de dúvida quanto à procedência do pedido, esse deve ser concedido (JUBILUT, 2007, p. 198).

Caso seja reconhecido como refugiado, o indivíduo não deve olvidar-se de que cessa tal condição (artigo 38) caso ele volte a se

valer da proteção do seu país de origem, recupere a nacionalidade outrora perdida, adquira nova nacionalidade e goze de proteção do país devido a essa nova nacionalidade, seja voluntariamente repatriado ao país de origem ou não possa mais recusar a proteção de seu país de origem, por não haver mais as circunstâncias motivantes do refúgio.

Quanto à perda da condição de refúgio, será resultante (artigo 39) de renúncia pelo refugiado, de provas de que os fatos alegados para a concessão de refúgio foram falsos ou omitidos, de prática de atos contrários à segurança nacional ou ordem pública (nesse caso e no anterior ele será expulso do país) e, por fim, de saída do Brasil sem a prévia autorização do governo brasileiro (nesse caso e no primeiro, ele se sujeita ao Estatuto do Estrangeiro (Lei 6815/80).

Diferentemente dos estrangeiros em geral, que precisam de residência no Brasil por 15 anos ininterruptos (artigo 12 da CR/88) para obterem nacionalização (exceção feita aos originários de países de língua portuguesa, cujo prazo baixa para um ano), aos refugiados basta esperar seis anos para solicitar o visto de residente permanente e mais seis anos como tal para requerer a nacionalidade brasileira (JUBILUT, 2007, p. 193).

O que fica claro é que o procedimento da concessão de refúgio no Brasil, como previsto e estipulado na Lei 9.474/97, é um processo administrativo, que “parece combinar a necessidade do governo brasileiro de um pedido bem instruído, destinado a evitar fraudes quanto às hipóteses previstas em lei, com as necessidades dos refugiados de obter proteção e rapidez em sua integração local” (JUBILUT, 2007, p. 198).

A ausência, na Lei 9.474/97, da possibilidade de acesso ao Poder Judiciário, no que diz respeito à solicitação de refúgio, e o fato de ser um processo administrativo justificam a escassez de decisões judiciais no Brasil sobre o tema. Claro que o recurso ao Judiciário se encontra previsto como cláusula pétrea no artigo 5º, XXXV da CR/88 (XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito), mas os solicitantes de refúgio e os refugiados são, normalmente, desconhecedores do ordenamento jurídico brasileiro, dificultando que esses busquem tais remédios, que seriam, no dizer de Jubilut (2007, p. 193), “adequados em caso de violações de direitos humanos”.

A jurisprudência brasileira apresenta poucos julgados sobre o tema de refugiados. No Supremo Tribunal Federal, há casos que tratam

da decisão negativa no procedimento para determinar a condição de refugiado; outros que tratam do pedido de proibição de expulsão de refugiado; casos que tratam de pedido de proibição de vedação de extradição; e casos que tratam de relaxamento de prisão para extradição quando feita solicitação de refúgio. No Superior Tribunal de Justiça (STJ), há apenas três decisões em matéria de refugiados: um deles se refere ao refugiado como *foragido* e outro cita a Lei 9.474 como *lei 4.947*, deixando explícita a falta de conhecimento do Poder Judiciário Brasileiro sobre essa temática.

Algumas características do Regime Brasileiro de Refugiados o diferenciam, de forma positiva, dos demais regimes do continente, como por exemplo, o fato de o Brasil ter sido o primeiro país da América Latina a adotar uma legislação específica sobre refugiados, ampliando a definição do termo para se coadunar com a Declaração de Cartagena (JUBILUT, 2007, p. 31), diferentemente de países desenvolvidos e tradicionais na recepção de refugiados, que não possuem uma legislação específica de proteção aos refugiados, tratando-os dentro da temática jurídica de imigrantes em geral, embora academicamente tal autonomia já exista.

Outros pontos positivos (JUBILUT, 2006, p. 34) são o respeito ao *non refoulement*; a ampla definição de refugiado; a não necessidade de prazo para solicitar o refúgio, após a chegada ao Brasil; um processo de determinação compreensivo, claro e conciso (diferentemente do que há no Canadá, a ser visto no capítulo seguinte); a composição híbrida do Conare; a permissão de trabalho e do protocolo provisório ao solicitante, deixando-o legalizado no país ainda enquanto solicitante; a prática do reassentamento solidário; além dos convênios do Acnur com a sociedade civil, como com as Cáritas Internacional, para auxiliar aquele nas suas funções, como previsto na antiga OIR.

Por outro lado, críticas também podem ser feitas. Um ponto levantado por Jubilut (2006, p. 34) é a falta de previsão na Lei 9.474/97 da proteção aos direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados, que deveria estar presente no ordenamento jurídico brasileiro. Talvez a igualdade de direitos concedida aos refugiados e aos nacionais seja a justificativa para tal atitude do legislador. Todavia, na prática, os refugiados possuem dificuldades de acesso ao mercado de trabalho e à educação superior, como se verá quando da análise da integração dos refugiados no Brasil e, especialmente, em São Paulo.

Outras críticas são levantadas por Jubilut e ratificadas por essa pesquisadora, como as que se referem, na Lei 9.474/97, à falta de prazo imposta ao governo para decidir a solicitação; à falta de previsão para determinação da condição de refugiado em caso de chegada maciça deles; ao fato de o Conare ser órgão do Poder Executivo, o que pode culminar em decisões políticas; ao fato de que o direito ao acesso ao Poder Judiciário não se encontrar explícito na lei; e, por fim, à falta de políticas públicas específicas, em nível nacional, para os refugiados, o que faz com que os refugiados busquem se aglutinar no eixo São Paulo–Rio de Janeiro.

O Brasil ainda caminha, agora com passos não tão lentos, em direção à proteção, à assistência e à integração local dos refugiados, cernes do regime internacional dos refugiados. Criando opções e buscando o apoio da sociedade civil, os refugiados chegam cada vez mais nesse país, inserindo-se como parte da sociedade acolhedora de forma duradoura e alcançando, para si e para seus familiares, a paz e a segurança perdidas na terra natal.

3 Integração dos refugiados no Brasil

No tocante às soluções duráveis necessárias aos refugiados, a legislação brasileira não inovou. O título VII da Lei 9.474 trata das três soluções previstas pela antiga OIR e pelo atual Acnur, ou seja, da repatriação (artigo 42), da integração local (artigos 43 e 44) e do reassentamento (artigos 45 e 46).

Repatriação

Quanto à repatriação, que deve ser voluntária, exceto nos casos de cessação da condição de refúgio, o Brasil deixa a cargo de o próprio refugiado tomar a decisão de retorno, que será feita com o apoio do Acnur. O mesmo ocorre com relação ao reassentamento de um refugiado no Brasil em outro país, que reflete o desejo deste.

Reassentamento

A peculiaridade do governo brasileiro é para o programa de reassentamento de um refugiado no Brasil, ou seja, quando esse refugiado se encontra em um terceiro país e lá não se adaptou, não há mais condições de permanecer no primeiro país acolhedor, por necessitar de cuidados médicos especiais, ou ainda por falta de proteção nesse primeiro país acolhedor. Nesse caso, o reassentamento no Brasil é feito

de forma planejada, com a coordenação de ambos os Estados (onde o refugiado se encontra e o Brasil), do Acnur e da sociedade civil (representada por ONG que se dedicam à causa dos refugiados), que identificam áreas de cooperação e determinam as possibilidades para o reassentamento.

Jubilut (2006, p.37) e Milesi (2008) afirmam que, tomando como base o artigo 46 da Lei 9.474, em 1999, o Brasil assinou, com o Acnur, o Acordo Macro para Reassentamento de Refugiados. Esse acordo definiu os critérios e as formas para implementação do reassentamento no Brasil.

Marques (2007, p. 38) aponta que o início do processo de elegibilidade se dá com a apresentação ao Acnur das pessoas que desejam ser reassentadas no Brasil, o que provoca o deslocamento de um representante do Conare ao país onde se encontra o refugiado, com o fim de conhecê-lo e fazê-lo conhecer as condições reais de vida no Brasil. Ao final da missão de seleção, os refugiados selecionados são apresentados ao Conare, que passam a aplicar os critérios humanitários de elegibilidade, quais sejam, segundo Marques (2007, p. 38-41) e Carneiro (2005, p. 68-72):

- 1º necessidade de proteção jurídica ou física, quando o reassentamento for o único meio de proteção disponível, no caso de ameaça de repatriação forçada; de captura, detenção ou encarceramento arbitrário, incluído o que decorre de sua condição de refugiado; e do desrespeito aos direitos humanos ou à integridade física, comparável ao que ocasionou a saída do país de origem;
- 2º refugiados vítimas de violência e/ou tortura que necessitam de atenção médica especial, mas cujo reassentamento no Brasil está sujeito à disponibilidade de tais serviços;
- 3º mulheres em perigo/risco, que não possuem a proteção tradicional de suas famílias ou comunidades e enfrentam sérias ameaças físicas e/ou psicológicas (violação dos direitos humanos, assédio sexual, violência, exploração, tortura, etc.);
- 4º refugiados sem perspectivas de integração no primeiro país de refúgio, por motivos culturais, sociais e/ou religiosos, dentre outros;
- 5º pessoas com necessidades especiais, como as que possuem vínculos com refugiados no Brasil (reunificação familiar), me-

nores desacompanhados (crianças e adolescentes), idosos ou casos médicos (necessidades de saúde).

O programa brasileiro de reassentamento seria iniciado com trinta famílias a serem reassentadas fora do eixo Rio de Janeiro–São Paulo (já tidos como estados de recepção de refugiados). As primeiras cidades de reassentamento no Brasil foram Mogi das Cruzes (SP), Natal (RN), Porto Alegre (RS) e Santa Maria Madalena (RJ).

O primeiro grupo a ser reassentado (JUBILUT, 2006, p. 37) foi um grupo de afegãos, que deveria ter chegado ao Brasil ainda em 2001, mas que devido aos ataques de 11 de setembro teve sua chegada suspensa temporariamente. Consequentemente, apenas Porto Alegre permaneceu com o projeto e, no dia 12 de abril de 2002, recebeu dez afegãos provenientes do Irã, cuja proteção já havia se iniciado naquele país, e, no dia 26 de abril seguinte, mais 13 afegãos chegaram, agora provenientes da Índia. Todos eles foram inicialmente assistidos por ONG local, após terem sido selecionados e registrados pelo Acnur e aceitos pelo Conare, antes da chegada ao Brasil. Assim é que, diferentemente dos refugiados reassentados em São Paulo e no Rio de Janeiro que são, primeiramente, atendidos nas Cáritas, em Porto Alegre, é o Conare quem faz o primeiro atendimento, antes da sociedade civil passar a atuar.

Importa registrar que desses 23 reassentados em um primeiro momento, 13 deles solicitaram repatriação voluntária para o Afeganistão, devido às mudanças ocorridas no país após 2001, à falta de adaptação à cultura brasileira e ao término do auxílio financeiro concedido pelo Acnur em abril, retornando no dia 20 de maio de 2003.

Em agosto de 2004, celebrando os vinte anos da Declaração de Cartagena, o governo do Brasil propôs a criação do programa de reassentamento solidário para refugiados latino-americanos, tomando como base os princípios de solidariedade internacional e de responsabilidade compartilhada, possibilitando que qualquer país da América Latina, quando achar oportuno, associe-se para receber refugiados que se encontram em outros países latino-americanos, auxiliando a diminuir o impacto da situação humanitária enfrentada pela região e compartilhando a carga dos países que possuem mais refugiados colombianos reconhecidos, como Costa Rica e Equador.

Esse programa, um dos componentes mais emblemáticos e inovadores do Plano de Ação do México (pois promove o uso estratégico do reassentamento na região e ressalta a importância da solidariedade

regional na proteção aos refugiados como um dever regional), visa estabelecer políticas de reassentamento que incluam um marco de princípios e critérios de elegibilidade, respeitando o princípio da não discriminação e sem criar acordos do tipo *acordo de terceiro país seguro*, como há entre EUA e Canadá, que nega a possibilidade de um refugiado que já se encontre em um terceiro país seguro solicitar refúgio no país membro do acordo.

O Brasil e o Chile se destacam como pioneiros na prática dessa iniciativa latino-americana, clamando à comunidade internacional a apoiá-la, com o fim de fortalecê-la e consolidá-la em outros países e regiões. Na Argentina, esse programa entrou em vigor em 2005 e, no Uruguai, em 2006, ano em que o Brasil criou um programa de urgência para mulheres refugiadas em situação de risco. Ainda, em 2006, o programa recebeu o apoio dos EUA, do Canadá e da Noruega, para avançar em sua implementação.

Os casos de reassentamento solidário são processados pelos escritórios do Acnur na Costa Rica e no Equador. O Brasil reassentou, em 2004, 75 refugiados em 12 cidades (nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio Grande do Norte), sendo a maioria colombiana que estava no Equador. Na primeira metade de 2005, mais 14 refugiados foram reassentados. Ademais, 30 refugiados colombianos chegaram em situação de emergência.

Em 2006, o Acnur apoiou o reassentamento de 745 refugiados na América Latina, sendo 730 colombianos e 52 deles (15 famílias) foram reassentados no Brasil (aumentando de 12 para 15 o número de cidades para reassentamento), dos quais 11 se encontravam no Panamá e 7 na Costa Rica. Dessas 52 pessoas, 16 seguiram o procedimento rápido, aplicado em situações emergenciais e necessidades urgentes de proteção, conforme prevê o ordenamento jurídico pátrio no marco do programa de reassentamento solidário. Em 31 de dezembro de 2007, estavam reassentados no Brasil, conforme Milesi (2008), 354 refugiados, sendo a maioria formada por colombianos e instalados em São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Goiás.

Conforme Jubilit (2007, 202), o Brasil possuía, em dezembro de 2006, 198 reassentados pelo procedimento padrão e 43 pelo procedimento rápido, acrescentando-se os mais de 100 refugiados palestinos provenientes do Iraque no ano de 2007. Alguns deles não se adaptaram e solicitaram reassentamento em outro país. Enquanto em 2002 o Brasil

reassentou apenas 23 refugiados (todos afegãos), em 2007, foram reassentados 151 refugiados (108 palestinos, 41 colombianos e 2 guatemaltecos), totalizando 391 reassentados entre 2002 e o final de 2007, embora 37 deles tenham deixado o país, por diversos motivos, como a repatriação voluntária. Esses dados comprovam a seriedade do Brasil com o reassentamento dos refugiados e uma maior abertura ao programa de reassentamento solidário resultante do Acordo Macro.

O trabalho com os reassentados consiste em integrá-los na sociedade brasileira, no que diz respeito ao mercado de trabalho, ao acesso à saúde, à educação e à moradia, além do aprendizado da língua e da cultura brasileira, facilitando, inclusive, sua inserção profissional, para os que já chegam ao país com uma profissão definida e regulamentada em seu país de origem.

Nesse sentido é que o Brasil busca facilitar a revalidação e/ou o reconhecimento dos títulos e dos diplomas que os refugiados trazem consigo ou, em último caso, obter provas da profissionalização dos refugiados não documentados; o que é feito com o auxílio do Acnur, do Ministério das Relações Exteriores, por meio das embaixadas e dos consulados do Brasil no país de origem dos refugiados, ou até de ONG que atuem no local do conflito, como é o exemplo do Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

Milesi (2008) publicou uma pesquisa realizada pelo Conare entre 27 de junho e 15 de setembro de 2006, com 101 reassentados nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte, buscando traçar o perfil desse grupo, com o intuito de melhor integrá-los localmente. Conforme a pesquisa, os refugiados que o Brasil busca reassentar são pessoas jovens, ativas no trabalho, embora sem um alto grau de qualificação educacional e com vínculos familiares.

Integração

A integração dos refugiados no Brasil é prioridade do governo brasileiro, inclusive para os reassentados, que busca alcançar tal intento a partir de parcerias com a mídia e com a sociedade civil, tanto é que o artigo 1º da CR/88 prioriza, dentre os fundamentos da República, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, o que se coaduna com o artigo 4º, II, do mesmo texto, onde a prevalência dos direitos humanos se insere como princípio por que o Brasil se rege em suas relações internacionais.

Os artigos 43 e 44 da Lei 9.474 colocam de forma explícita a necessidade de levar em consideração a situação atípica e desprivilegiada

dos refugiados quando do momento de reconhecimento de seus diplomas emitidos pelo país de origem ou por seus diplomatas e cônsules. Ademais, a entrada dos refugiados em instituições acadêmicas de quaisquer níveis deve ser facilitada, pelos mesmos motivos.

No Brasil, os refugiados, reassentados ou não, terão acesso aos serviços públicos de saúde e de educação em igualdade de condições com os nacionais, como previsto no *caput* do artigo 5º da CR/88. Seus exames médicos são feitos no âmbito do SUS, facilitados pela intervenção de órgãos federais e estaduais, a partir de convênios com o Acnur e ONG locais (em São Paulo, por exemplo, a Cáritas possui convênios específicos, como se verá adiante). O acesso à educação pública primária e secundária é direito dos refugiados. O reconhecimento e a revalidação de seus cursos e títulos devem ser facilitados. Ainda, os adultos receberão aulas de língua portuguesa, instrução sobre a cultura brasileira e noções básicas da região em que estiver assentado.

Entre os programas existentes, podem ser citados os setores de estágio dos Cursos de Medicina, de Odontologia, de Psicologia e de Farmácia de universidades parceiras (USP e UFMG, por exemplo) e cursos de língua portuguesa no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e por meio dos cursos de Letras e de Pedagogia nas instituições de ensino superior parceiras). Os refugiados também contam com o acesso aos programas de microcrédito e outros programas públicos sociais que beneficiam grupos de baixa renda e facilitam a inclusão dos refugiados na sociedade brasileira.

Assim, Pereira e Rocha (2007, p. 28-29) apontam que, durante o processo de inserção dos refugiados na sociedade brasileira, são desenvolvidos programas de acompanhamento desses, para que a integração seja de forma concreta e estruturada. O interesse do governo brasileiro e do Acnur é que os programas façam com que os refugiados, em um curto espaço de tempo, adquiram autossuficiência econômica e criem condições materiais e psicológicas para estabelecerem vida nova. Em geral, o atendimento, inclusive financeiro, dura seis meses, podendo ser prorrogado em caso de necessidade justificada

Fundamental se faz apontar que os refugiados no Brasil enfrentam as mesmas dificuldades que os nacionais, resultantes da pobreza e das desigualdades sociais que atingem a maioria da população nacional. A deficiente qualidade no atendimento aos serviços de saúde e de educação também atinge os refugiados, assim como as habitações inade-

quadas, que permanecem como questão de difícil solução. Um exemplo são as faltas de programas especiais para refugiados africanos, cuja economia no país de origem é essencialmente agrícola e não há, no Brasil, programas especiais de capacitação profissional para auxiliá-los na integração, levando-os a entrar no mercado por meio da economia informal. Por isso, os programas de microcrédito e a formação de cooperativas são um auxílio fundamental em seus processos de integração.

Portanto, vê-se, na Lei 9.474/97, que a ausência da promoção e da proteção aos direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados, além da falta de políticas públicas adequadas e específicas para essas pessoas vulneráveis, culminam em dificuldades de integração, como se verá a seguir. Felizmente, o governo brasileiro, harmonicamente com o acnur, com as Cáritas, com o IMDH e com outras entidades, públicas e privadas, estão em negociações para criar o Conselho Brasileiro de Refugiados, para adequar os estudos e as práticas de recepção dos refugiados no Brasil, constituindo-se em um fórum de debates sobre essa temática e auxiliando o governo na criação e na implementação de políticas públicas que facilitem a integração dos refugiados.

Conclusão

Este artigo conclui que o Brasil, embora não caracterizado como desenvolvido e cheio de desigualdades sociais e econômicas, busca acolher os refugiados, além dos migrantes econômicos, sendo pioneiro na proteção aos refugiados, por meio de um ordenamento jurídico avançado que vem sendo implementado dia após dia. Vale salientar que o governo brasileiro busca o auxílio das Cáritas, de ONG locais e da própria comunidade internacional, especialmente do Acnur-Brasil, na integração dos refugiados, de forma que eles possam contribuir para o desenvolvimento deles próprios, da sociedade local e do país em geral. Entretanto, ainda há muito a ser concretizado, como suprir lacunas deixadas na legislação vigente e criar políticas públicas que alcancem os refugiados acolhidos no país, levando em consideração a bagagem cultural que os refugiados trazendo com eles do local de origem.

É imprescindível a manutenção de um sistema internacional dos refugiados, principalmente a atuação do Acnur, que vem fornecendo um auxílio positivo aos Estados, à sociedade civil e aos refugiados. Entretanto, as políticas globais, provenientes desse sistema internacional ge-

ral, embora, repita-se, devam ser aproveitadas, devem, obrigatoriamente, ser adaptadas à realidade do local acolhedor. Somente assim os refugiados serão verdadeiramente cidadãos, *lato sensu*, com os direitos promovidos, protegidos e garantidos, teórica e praticamente.

Se os direitos dos refugiados e as políticas públicas de integração não se conformam com as características culturais e com as necessidades prementes deles, essa dissociação dificulta a integração local, que possibilitaria o desenvolvimento econômico e o engajamento político, com liberdade e igualdade, no local de acolhimento. Isso significaria ser cidadão, ou ainda, sentir-se como tal e assim ser visto no novo lar.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados*. RJ: Renovar, 1996.

ARAÚJO, Emanuel. *O Teatro dos Vícios – Transgressão e Transigência na Sociedade Urbana Colonial*. (2.ed). Brasília: UnB e José Olympio, 1997.

BARBOSA, Luciano Pestana e HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília: ACNUR; DPF, 2007.

BARRY, Brian. The Quest for Consistency: a Sceptical View. In GOODIN, R & BARRY, B (ed.). *Free Movement: ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*. Harlow: Pearson Education, 1992, 279-87.

CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina – ensaio de interpretação sociológica*, 7ª edição, Rio de Janeiro: Guanabara, 1970.

CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 Anos Depois. In RODRIGUES, Viviane M.; SILVA, César Augusto S. da (org.). *Refugiados*. Vila Velha: UVV, 2005, 55-78.

_____. ROCHA, Janaína Matheus. Reflexões sobre a Questão Racial e o Refúgio no Sistema Brasileiro. In RODRIGUES, Viviane M (org). *Direitos Humanos e Refugiados*. Vila Velha: UVV, 2007, 9-34.

CASTELLS, Manuel. Hacia el Estado Red? Globalización Económica e Instituciones Políticas en la Era de la Información. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO”, São Paulo, mar. 1998. Palestra.

_____. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. Vol. 2, 3 ed. *O Poder da Identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DAGNINO, Avelina. Meanings of Citizenship in America Latina. *Canadian Journal of Latin American & Caribbean Studies* 31 (62), 2006, 15-52.

_____. Dimensions of Citizenship in Contemporary Brazil. *Forham Law Review* 75, 2006-2007, 2469-82.

DANTAS, Virgínia da Hora. *A Necessidade da Modificação do Conceito de Refugiado*. Monografia de Graduação em Direito. Maceió: FAL, 2007. Mimeo.

DONAHUE, John D.; ZECKHAUSER, Richard J. Public-Private Collaboration. In MORAN, Michael; REIN, Martin e GODIN, Robert (ed). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford (Inglaterra): Oxford University Press, 2006, 496-528.

FANTAZZINI, Orlando. *Políticas Públicas para Migrações Internacionais – Migrantes e Refugiados*, Brasília: Acnur, IMDH & Fantazzini, 2005.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & Senzala*. (30. ed.) Rio de Janeiro: Record, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. (3.ed.) RJ: José Olympio, 1956.

JUBILUT, Liliana. A Acolhida da População Refugiada em São Paulo: a Sociedade Civil e a Proteção aos Refugiados. In RODRIGUES, Viviane M. & SILVA, César Augusto S. da (orgs). *Refugiados*. Vila Velha: UVV, 2005, 95-129.

_____. Refugee Law and Protection in Brazil: a Model in South America?. *Journal of Refugee Studies*, 19 (1), Oxford: Oxford University Press, 2006, 22-44.

_____. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: ACNUR & Editora Método, 2007.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. A Temática do Refúgio no Brasil após a Criação do Comitê Nacional para os Refugiados. In MILESI, Rosita (org.). *Refugiados – Realidades e Perspectivas*. Brasília: Loyola, 2003.

MARQUES, Carla Cristina. Reassentamento Solidário nas Américas. In RODRIGUES, Viviane M (org). *Direitos Humanos e Refugiados*. Vila Velha: UVV, 2007, 35-41.

MEYER, Sarah. Clarifying Local Integration. In *Forced Migration Review*. Oxford: Refugee Studies Center, 2006.

MILESI, Rosita; CONTINI, Nadir. *Migrantes e Refugiados no Brasil – Realidades e Desafio*. Brasília: IMDH, 2001. In HYPERLINK “<http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>”www.migrante.org.br/textoseartigos.htm, mimeo.

_____; LEÃO, Renati Z. R. A Solidariedade do Refúgio no Brasil. In MILESI, Rosita & SHIMANO, Maria Luiza (coord). *Migrantes Cidadãos*. São Paulo: IMDH & Loyola, 2001, 69-80.

_____. *A Atuação Pastoral junto aos Refugiados no Brasil*. Brasília: IMDH, 2006. In HYPERLINK “<http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>”www.migrante.org.br/textoseartigos.htm acesso em 10 de fev. 2008.

_____. ; CARLET, Flávia. Refugiados e Políticas Públicas. In RODRIGUES, Viviane M (org). *Direitos Humanos e Refugiados*. Vila Velha: UVV, 2007, 123-50.

_____. *Dia Mundial do Refugiado 2008: o Desafio das Políticas Públicas*, 2008. Mimeo.

PACÍFICO, Andrea Pacheco. Uma Crítica Giddensiana da Modernidade. *Universitas/Jus*, 10. Brasília: Uniceub, 2004.

_____. Os Migrantes nas Relações de Trabalho no Brasil. *Cadernos de Direito*, Maceió: FAL, 02, jan/jun, 2006, 19-34.

REZEK, José Franciso. *Direito Internacional Público-Curso Elementar*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RODRIGUES, Viviane M (org). *Direitos Humanos e Refugiados*. Vila Velha: UVV, 2007.

_____. ; SILVA, César Augusto S. da (org.). *Refugiados*. Vila Velha: UVV, 2005.

SEFTON, Tom. Distributive and Redistributive Policy. In MORAN, Michael; REIN, Martin e GODIN, Robert (ed). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford (Inglaterra): Oxford University Press, 2006, 607-23.

SELM, Johanne Van. *Acesso às Soluções Duráveis*. SP: 9ª Conferência Bi-anual da Associação Internacional para o Estudo da Migração Forçada, jan. 2005. Palestra.

SILVA, Geraldo E. do N e & ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. 15. ed.. SP: Saraiva, 2002.

SMITH, Rogers M. Modern Citizenship. In ISIN, Engin F.; TURNER, Bryan S (editors). *Handbook of Citizenship Studies*, London: Sage Publications, 2002, 105-15.

VENTURA, Roberto. Casa-grande & Senzala. *Folha Explica*. SP: Publifolha, 2000.

WALLERSTEIN, Imanuel. *Tipologia das Crises no Sistema Mundial*. Essex: Universidade das Nações Unidas, 1984. (mimeo).

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Rumos da Ordem Pública no Brasil – a Construção do Público. *São Paulo em Perspectiva*. SP: SEADE, 10 (4), out/dez, 1996, 96-106.

Fontes Documentais

ACNUR. *20º Aniversario de la Declaracion de Cartagena sobre Refugiados – 1984-2004*. In HYPERLINK “<http://www.unhcr.org>” www.unhcr.org acesso 17 abr. 2008.

_____. (2007) *Global Trends: Refugees, Asylum-Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Genebra: UNHCR, 2008.

_____. *Protecting Refugees and the Role of the UNHCR*. Genebra: UNHCR, 2007-2008.

_____. *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*. Australia: UNHCR & VFST, 2002. In HYPERLINK “<http://www.unhcr.org>” *www.unhcr.org* acesso 17 abr. 2008.

Assim reza o artigo 9º da Lei 9.474/97: “A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e as razões que o fizeram deixar o país de origem.” Vale informar que as Resoluções Normativas 1 e 2, de 27 de outubro de 1998, estabelecem, respectivamente, os modelos para o Termo de Declaração e para o Questionário para Solicitação de Refúgio, a serem preenchidos pelo DPF quando da solicitação do refúgio. Esta fase é de suma importância, pois a autoridade migratória pode incorrer em crime de abuso de autoridade, caso pratique o *refoulement*, fazendo retornar o refugiado para o local onde sua vida se encontra em risco, conforme ressaltam Barbosa e Hora (2007, p. 56).

Este grupo é composto por representantes do Conare, do MRE, do ACNUR e da sociedade civil (no momento o IMDH é o representante da sociedade civil).

Os membros do Conare (artigo 14) são um representante do Ministério da Justiça (que o preside), um do MRE, um do Ministério do Trabalho e Emprego, um do Ministério da Saúde, um do Ministério da Educação e Esporte, um do Departamento da Polícia Federal e um de uma ONG que se dedique aos refugiados. Quanto a este último, desde a criação do Conare, as Cáritas tem sido a ONG representante dos refugiados no Conare. Ademais, o § 1º deste artigo concede ao Acnur o direito de participar de todas as reuniões do Conare, com direito a voz, mas sem direito de voto, já mencionado.

A segunda e última instância deliberativa cabe ao Ministro da Justiça, conforme o artigo 29 desta lei.

O CONARE também fornece as diretrizes e coordena as ações necessárias para a eficiência de proteção, assistência e apoio legal aos refugiados, além de aprovar as resoluções necessárias para a aplicação desta lei (artigo 12). Atualmente, há 13 resoluções normativas em vigor, tratando do modelo do termo de declaração a ser preenchido no Departamento de Polícia Federal, do modelo do questionário a ser aplicado pelas Cáritas, do termo de responsabilidade preenchido no DPF, da solicitação de reunificação familiar, da autorização para viagem internacional, da concessão de protocolo provisório, da adoção de prazos e atendimento à convocação, da notificação de indeferimento, do local para preenchimento de formulário, do refugiado com permanência definitiva no Brasil, de viagens internacionais e perda do refúgio e de resolução recomendada pelo Conselho Nacional de Imigração (CNI).

Também as decisões de perda e de cessação da condição de refúgio podem ser apeladas ao Ministro da Justiça, em 15 dias.

Jubilut (2007, 201) aponta que Passo Fundo (RS) aceitou em 1998 um autor cubano, tornando-se, com isso, a primeira cidade brasileira a participar em projeto de reassentamento e a primeira cidade americana a entrar na Rede de Cidades para Refugiados, criada pelo Parlamento Internacional de Escritores para proteger escritores perseguidos.

Em Porto Alegre, a Associação Antônio Vieira possui acordo com o Acnur e com o Conare para acolhida, proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados. In: HYPERLINK “[http://](http://www.unhcr.org)

[/www.acnur.org/pam/resul_solu_dur_reasentamiento.shtml](http://www.acnur.org/pam/resul_solu_dur_reasentamiento.shtml)”http://www.acnur.org/pam/resul_solu_dur_reasentamiento.shtml, acesso em 9 de março de 2008.

As doze cidades pioneiras para reassentamento no Brasil são, no RS, Bento Gonçalves, Caxias do Sul, Porto Alegre e Santa Maria; em SP, Campinas, Guararema, Jundiaí, São José dos Campos e Taubaté; e, no RN, Lajes, Natal e Poço Branco.

Passo Fundo e São Leopoldo, no RS, e Tremembé, em SP. Em 2007, uniram-se a estas Vitória e Vila Velha, no ES, e Gravataí, no RS.

RESUMO

Aborda como, ao longo da sua história, o Brasil discriminou na prática os imigrantes e os refugiados, a despeito do preconizado pela ordem jurídica e do mito da democracia racial. Apontando que o fenômeno da imigração se confunde com o nascimento da própria sociedade brasileira, acompanha e discute a legislação nacional sobre o tema assim como a integração dos refugiados. Por fim, conclui que há muito a ser feito e aprimorado na legislação em vigor, não obstante o pioneirismo do País na proteção aos refugiados e o apoio que recebe da comunidade internacional e do Acnur — o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

PALAVRAS-CHAVE: Refugiados. Acnu. Imigrantes. Sociedade brasileira.

ABSTRACT

Discusses how throughout its history, Brazil practiced discrimination against immigrants and refugees despite what was counseled and recommended by authorities and contrary to the myth of racial democracy. I accompany and discuss national legislation on the theme of refugee integration. I highlight how the phenomenon of immigration is confused with the birth of the Brazilian society. I conclude that there is much to be done and improved upon in existing legislation, even though the country has shown leadership in protecting refugees and subsequently received support from the international community and the UNHCR - The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.

KEYWORDS: Refugees. UNHCR. Immigrants. Brazilian society.