



## 4º EPPAC

Encontro de Políticas Públicas para a Pan-Amazônia e Caribe

13, 14 e 15  
Set / 2017

Boa Vista / Roraima - Brasil

### O BRASIL NO ACOLHIMENTO DOS REFUGIADOS: uma análise do pós-guerra à contemporaneidade

Simone Tavares da Silva<sup>1</sup>

#### RESUMO:

Este estudo se ocupa de um ensaio sobre a problemática dos refugiados na contemporaneidade dando destaque para a cidade de Manaus. Visando conhecer os principais instrumentos internacionais e regionais relativos aos refugiados, destacando os contextos em que foram elaborados assim como refletindo sobre a dignidade humana, a tolerância e a solidariedade como fundamentos constitucionais da proteção e integração dos refugiados no Brasil.

**Palavras chave:** Refugiados, Imigrantes e Políticas Públicas.

#### ABSTRACT:

This study deals with an essay on the problem of refugees in contemporary times, highlighting the city of Manaus. Aiming to learn about the main international and regional refugee instruments, highlighting the contexts in which they were developed as well as reflecting on human dignity, tolerance and solidarity as constitutional foundations for the protection and integration of refugees in Brazil.

**Keywords:** Refugees, Immigrants and Public Policies.

## 1. INTRODUÇÃO

A problemática dos refugiados tem despertado o interesse de estudiosos nos últimos anos. Desde a promulgação da Lei 9.474/1997, que regulamentou a aplicação

---

<sup>1</sup> Assistente Social, Mestre. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas. E-mail: simone.tavares@ifam.edu.br

do Estatuto do Refugiado no País, observa-se que a contribuição brasileira ao tema, ainda que tímida no recebimento de refugiados tem assumido grandes dimensões, pela moldura legal, pela atuação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), pelas ações governamentais e não governamentais associadas ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e pelo próprio engajamento da sociedade civil.

O refúgio pode ser caracterizado pela fuga em massa de pessoas que são obrigadas a deixar seu país de origem e buscar refúgio em outro país, por fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas, enfim, por violação aos seus direitos humanos.

A responsabilidade pela proteção internacional dos refugiados é competência do ACNUR, no entanto, como não possui um território próprio onde seja possível proteger os refugiados, a efetiva proteção ocorre no âmbito dos Estados, razão pela qual se faz necessário contar com a colaboração dos governos e da sociedade civil para que a proteção inserida em tratados internacionais não se torne inócua.

Segundo Andrade (1996) as migrações internacionais, voluntárias ou forçadas, que retratam os fluxos de pessoas através das fronteiras nacionais, vêm se acentuando nas últimas décadas. O grande crescimento dos refugiados ao longo dos anos representa um desafio à comunidade internacional. É importante frisar que os Estados buscam implementar algumas soluções como a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento com o intuito de abrandar a problemática dos refugiados.

Diante do crescimento desse fenômeno se fez necessário a criação de instrumentos normativos efetivos para garantir condições mínimas e adequadas para proteger o indivíduo de todos os tipos de violações possíveis dos seus direitos. Ante o preocupante número de pessoas refugiadas, a comunidade internacional, editou alguns mecanismos, dentre eles, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951; Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967; a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984. O Brasil em 1997 sancionou a Lei 9.474, conhecida como Estatuto do Refugiado. Esta lei, regula em seu ordenamento jurídico interno, mecanismos de implementação da Convenção de 1951.

Aos refugiados devem ser asseguradas ações rápidas e eficazes para a proteção de seus direitos básicos em virtude de estarem em situação de completa vulnerabilidade. Eles representam uma categoria especial dentro dos migrantes internacionais, tendo em vista que são forçados a deixar seu país. Na maioria dos casos, o Estado originário é incapaz de promover a segurança de seus cidadãos; em outros, é o próprio agente perseguidor.

O Brasil é referência na questão de refugiados. Possui uma legislação avançada, protegendo e fornecendo direitos para aqueles que possuem o status de refugiados. Todavia, consideramos a legislação e a política como insuficientes. Fatos como a não participação de refugiados em decisões importantes em suas vidas dificultam a integração deles no país.

## **2. REFUGIADO E OS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO**

A Segunda Guerra Mundial apresentou-se como um importante marco histórico com relação à problemática dos refugiados. Foram verificadas as maiores atrocidades já praticadas contra o ser humano, em razão do holocausto, ocasionando uma preocupação internacional com a dignidade da pessoa humana (PIOVESAN, 2004).

A questão do refugiado é complexa, todo refugiado é imigrante, mas nem todo imigrante é refugiado. Ainda que se tenha ampliado o entendimento sobre quem possa solicitar e gozar o status jurídico e político do refúgio, há uma diferença fundamental entre migrante e refugiado. A migração tem motivação social ou econômica. O migrante pode ficar num determinado país temporal ou indefinidamente. O refugiado político, além de ser um migrante forçado é um exilado de consciência, um perseguido por motivos ideológicos.

Em dezembro de 1949, a Organização das Nações Unidas (ONU), mediante deliberação na Assembleia Geral, decidiu criar um órgão específico para tratar da questão dos refugiados: o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, que iniciou seus trabalhos em 1º de janeiro de 1951 (ACNUR, 2000).

Em 1984 foi realizado um colóquio na cidade de Cartagena, na Colômbia, Como resultado foi assinado por vários países latino americanos a Declaração de

Cartagena, um documento que inaugurou um sistema regional de proteção aos refugiados, que engloba toda América Latina. Esta Declaração ampliou o conceito de refugiado, pois até então, a definição vigente, não reconhecia como solicitantes de refúgio os indivíduos que abandonavam seus países no período de 1970 a 1980, devido à presença de conflitos armados constantes e intermitentes.

A Declaração de Cartagena, além de definir como refugiados os indivíduos que saem de seus Estados devido à ameaça e violação de seus direitos humanos, também incluem aqueles que deixam o país por causa da desordem pública e conflitos armados. Dez anos depois, em 2014, foi assinado o documento Cartagena + 30 em Brasília, o qual mais uma vez afirma os conceitos propostos pela Declaração de 1984, além de analisar a situação atual dos refugiados, deslocados internos e apátridas em toda a região da América Latina.

Todos estes movimentos de proteção aos refugiados na região possibilitou a criação de mecanismos legais, em diversos países latino americanos, os quais são reconhecidos internacionalmente como Estados acolhedores de indivíduos em busca de refúgio, entretanto, a população de refugiados ainda enfrentam certas dificuldades, principalmente no âmbito da integração com a comunidade nacional. Fato que mostra a constante necessidade de inovar as políticas públicas, para que sejam promovidos avanços na recepção e integração dos mesmos.

## **2.1 - O posicionamento do Brasil com relação à problemática dos refugiados**

O Brasil nem sempre foi um país acolhedor de refugiados. Até meados da segunda metade do século XX, o fluxo era o inverso. Mais pessoas saiam do Brasil, com medo de serem perseguidas pelo Regime Militar, embora tenham ocorrido vários casos de indivíduos de países vizinhos que buscaram abrigo e proteção em território brasileiro, fugindo dos regimes ditatoriais de seus países.

O fato, porém, é que essa realidade mudou. Hoje o Brasil possui a Lei do Refúgio (9.474/97), a qual é moderna e atualizada, compatível com os mecanismos contemporâneos de proteção dos refugiados. Ademais, o Estado brasileiro é signatário

de uma gama de tratados que proíbem a discriminação contra pessoas de outras nacionalidades e, inclusive, que também preveem que sejam adotadas ações afirmativas para promover a redução da discriminação e maior integração econômico-social desses indivíduos na sociedade.

O procedimento de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil é garantido pelo Estatuto, os solicitantes de refúgio têm direito à documentação provisória, incluindo a carteira de trabalho, até que as solicitações sejam analisadas pelo órgão competente Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Em caso de indeferimento, é possível apresentar recurso junto ao Ministro da Justiça.

Conforme o CONARE, o Brasil possui atualmente em torno de 7.700 refugiados reconhecidos, de 81 nacionalidades incluindo os reassentados (dados de meados de 2015). Os principais grupos são nacionais da Síria, Colômbia, Angola e República Democrática do Congo.

Os refugiados acolhidos no Brasil contam com o apoio de ONGs, do ACNUR e do governo, durante o seu processo de integração local. Também são contemplados com proteção jurídica, sendo orientados sobre sua situação no país, e com medidas que buscam sua integração na comunidade local (como aulas de português, cursos de capacitação profissional, entre outras) (ACNUR, 2002).

O processo de assistência ao refugiado no Brasil se inicia com a solicitação do refúgio. Segundo as disposições presentes nos artigos 7º e 9º da Lei 9.474/97, os solicitantes de refúgio devem se apresentar a qualquer autoridade migratória dentro do território nacional para explicar as razões que levaram a deixar seu país de origem e solicitar refúgio, esta deverá ouvir o interessado e elaborar uma declaração contendo as informações obtidas.

Depois da apresentação, a declaração com pedido de refúgio será encaminhado para o CONARE que conta apenas com a sede em Brasília. Trata-se do único órgão habilitado para decidir a situação do solicitante, ou seja, pedidos de todas as regiões do país se concentram nesse órgão.

As diversas dificuldades para a legalização e inserção do refugiado na sociedade brasileira, como a garantia da educação, trabalho e saúde assegurados pela Constituição Federal vão muito além das questões burocráticas. Para se inserir na

sociedade, o refugiado precisará trabalhar e nessa etapa da integração encontram muitas barreiras, principalmente pelos “mitos” criados pela própria população por conta do desconhecimento da causa: o “medo” de que esses “imigrantes” tomem seus postos de trabalho, uma vez que há um número considerável de refugiados que são bem qualificados.

Os refugiados têm direito a um tratamento especial devido à sua condição. No Brasil, estas regras encontram-se na lei nº 9.474 de 1997. Como supramencionado, a definição de refugiado no ordenamento jurídico brasileiro é um pouco mais ampla que a definição da Convenção de 1951 por incluir, no inciso terceiro do Artigo 1º, o reconhecimento do indivíduo que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”. Ademais, os efeitos da condição estendem-se aos cônjuges, ascendentes e descendentes, bem como outras pessoas que dependam economicamente do refugiado, com a condição de que aqui se encontrem.

Essa lei criou o Comitê Nacional para os Refugiados, órgão que faz parte da estrutura do Ministério da Justiça e que é composto por representantes deste e de outros ministérios, quais sejam, Relações Exteriores, Trabalho, Saúde, Educação, Desporto, bem como da Polícia Federal e de alguma ONG que se dedique aos refugiados.

## **2.2 - Avanços e desafios das Políticas Públicas de acesso aos Refugiados no Brasil dando destaque para a cidade de Manaus**

Grande parte dos imigrantes e refugiados participa do mercado de trabalho, integrando a população economicamente ativa. Há, no entanto, aqueles que chegam em idade avançada ou com a saúde comprometida, não possuindo condições para o provimento de sua própria subsistência. Neste contexto de hipossuficiência surgem questionamentos acerca das responsabilidades do Estado em relação a garantias sociais mínimas a serem asseguradas a estas pessoas, sejam elas migrantes econômicos ou com status de refugiados.

Os direitos previdenciários estão vinculados à inserção dos indivíduos no mercado de trabalho formal, implicando a consequente contribuição para a previdência social. A lógica desse direito contributivo baseia-se no princípio da meritocracia e não numa perspectiva dos direitos universais.

No Brasil, a legislação relativa à previdência e à assistência social prevê duas situações distintas. A primeira refere-se ao amparo aos trabalhadores, de acordo com o regime de Previdência Social, tendo como requisito principal a contribuição mensal à Previdência ou o exercício de atividade rural. Há aqui a perspectiva de obtenção de aposentadoria, segundo as formas e prazos legalmente previstos.

A segunda situação refere-se aos incapacitados sem previdência e aos idosos sem capacidade contributiva, pelo enquadramento como beneficiários da Assistência Social, com base na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Trata-se, aqui, do caso de recebimento de Benefício de Prestação Continuada (BPC), conforme prescrições legais.

As legislações trabalhista e previdenciária reconhecem aos estrangeiros o direito aos mesmos benefícios previdenciários de que gozam os nacionais. Assim, a condição de estrangeiro não impede o imigrante de se inscrever no sistema previdenciário e de efetuar contribuições para a previdência social pelo tempo legalmente previsto, obtendo ao final a aposentadoria.

Na Assistência Social, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) – apresentam condições diferentes do que ocorre na Previdência, na Assistência Social o direito subjetivo ao benefício independe de contribuição. A Constituição estabelece que a assistência social “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (CF/88, art. 203). Entre os objetivos da assistência social, encontra-se a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Ao tratar da concessão do BPC aos estrangeiros, a Resolução do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS/PR n.º 435, de 18 de março de 1997, exigiu a aquisição da nacionalidade brasileira através da naturalização. Assim, ao tratar do acesso dos estrangeiros ao Benefício, o INSS o fez adotando interpretação restritiva.

Em princípio, tal interpretação deixa ao desamparo todos aqueles estrangeiros idosos ou portadores de deficiência que, residentes no país, não tenham adquirido a nacionalidade brasileira.

Deste modo, a nacionalidade do indivíduo é vista pelo órgão como critério condicionante do direito de acesso ao benefício destinado a prover as suas necessidades básicas, não importando que ele esteja, devido à idade avançada ou a alguma deficiência, em situação de miserabilidade e impossibilitado de prover a sua própria subsistência.

No caso dos refugiados o acolhimento e a proteção do Estado não afetam a nacionalidade do indivíduo que os solicita. Eles continuam sempre, com o direito de manutenção de sua própria nacionalidade, e de regresso ao país de origem. O refugiado sempre carrega consigo o desejo de regressar ao seu país. Portanto, a exigência posta pelo INSS, que em muitos casos pode até implicar na perda da nacionalidade de origem, põe-se na contramão deste desejo e da perspectiva da repatriação voluntária como solução.

Existem outros benefícios que compõe a Política de Assistência Social. Para o acesso ao Programa Bolsa Família, não há maiores entraves. É um benefício gerenciado pelos municípios, o que facilita a análise. Em geral, vem sendo acessadas pelas famílias migrantes e refugiadas que atendem aos critérios de renda e de composição familiar sem maiores problemas, embora a maior dificuldade, em certas regiões, seja a disponibilidade, tendo em vista as cotas dos Municípios.

A cidade de Manaus tem abrigado muitos imigrantes e refugiados que chegam ao país por razões como conflitos político-econômicos e até catástrofes naturais. Devido o grande fluxo de imigrantes venezuelanos em 2017, o ACNUR realizou uma Oficina “Direitos e Deveres de Solicitantes de Refúgio, Refugiados e Imigrantes no Brasil”. Essa oficina atendeu a solicitação da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos (Semmasdh) e Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (*Sejusc*), ambas responsáveis pela promoção do apoio temporário. A oficina teve a parceria da Secretaria Municipal de Saúde (Semsu), Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública da União (DPU).



A oficina contou com a presença de profissionais do município e estado das áreas da saúde, educação, assistência social e direitos humanos, além de estudantes e profissionais de diversas áreas que se interessam pelo assunto. Foram discutidos eixos temáticos sobre: Legislação Internacional e Tendências Globais; Direitos e Deveres dos Solicitantes de Refúgio e Refugiados no Brasil e Atuação da Defensoria Pública da União; Refúgio no Brasil: dados, procedimento de pedido de refúgio, legislação nacional; Situação na Venezuela: contextualização geral; situação no Amazonas e Manaus: número de solicitantes de refúgio, de refugiados, indígenas, abrigos e casas de apoio.

O evento teve a missão de difundir o conhecimento da instituição humanitária sobre os direitos e deveres dos estrangeiros que chegam ao Brasil e capacitar os trabalhadores da esfera estadual e municipal sobre os direitos e deveres de imigrantes e refugiados, além de todo tipo de documentação referente à regularização e esclarecer para esse público o papel do ACNUR nesse processo.

### **3. NOTA CONCLUSIVA**

O Brasil é um país solidário comprometido com as causas humanitárias. A lei nº 9.474 de 1997 (Estatuto dos Refugiados) é uma referência de boas práticas para a proteção internacional de refugiados e se mostra um modelo normativo, valorizado e reconhecido pelo Acnur e pela comunidade internacional.

No Brasil, a determinação da condição de refugiado é realizada por um órgão colegiado, o Conare, composto por representantes de distintos ministérios (Justiça, Relações Exteriores, Trabalho, Saúde e Educação), além de um representante do Departamento da Polícia Federal e de organização não governamental que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no país.

Como a determinação da condição de refugiado é realizada por um órgão colegiado, isso contribui com a formulação de verdadeiras políticas públicas articuladas, contando também com a plena participação do Acnur e das organizações não governamentais.

O refugiado reconhecido no Brasil deverá ter os mesmos direitos e deveres que qualquer estrangeiro em situação regular no país. A Polícia Federal auxilia na obtenção de documentos como o Registro Nacional do Estrangeiro (RNE), Carteira de Trabalho e Previdência Social (CPTS) e um número de cadastro de pessoa física (CPF). A representante da sociedade civil, a Cáritas Brasileira, vem se destacando, uma entidade que presta serviços de acolhida e interação de refugiados no Brasil, além de Pastorais do Imigrante.

Mesmo que a localidade não represente o destino final do possível refugiado, os locais de passagem, também precisam ser incluídos no que tangem tais políticas, por se tratar de cidades fronteiriças em sua maioria, e muitas vezes já nessas cidades iniciam o processo de solicitação de refúgio. Assistência a essas cidades com as políticas para refugiados pode significar um grande avanço para a eficiência, desburocratização e melhorias na assistência aos mesmos.

## REFERÊNCIAS

ACNUR, 2000, A Situação dos Refugiados no Mundo 2000: Cinquenta Anos de Acção Humanitária, Genebra, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados ACNUR, 2002.

ACNUR, 2016, Protegendo refugiado no Brasil e no mundo. [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/Cartilha Protegendo Refugiados No Brasil e no Mundo](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/Cartilha%20Protegendo%20Refugiados%20No%20Brasil%20e%20no%20Mundo).

ACNUR- IMDH (2015), Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas. <http://www.acnur.org>

ANDRADE, José H. Fischel. "Proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI". **Revista Travessia**. Ano IX. Nº 25. P. 39 - 42. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios, Mai / Ago 1996.

PIOVESAN, Flávia. "O Direito de Asilo e a Proteção Internacional". In. ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (org). O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. P. 27 – 64.