

# A SOLIDARIEDADE DO REFÚGIO NO BRASIL

Ir. Rosita Milesi, mscs\*  
Renato Zerbini Ribeiro Leão\*\*

## 1. Sobreviver fugindo

Há dois mil anos... *“A Família de Nazaré, fugindo para o Egito, é o protótipo de toda a família refugiada. Jesus, Maria e José, vivendo exilados no Egito para escapar da ira de um rei cruel, são, em todos os tempos e lugares, modelos e protetores dos migrantes, estrangeiros e refugiados de qualquer condição que, compelidos pelo medo, pela perseguição ou pela necessidade, são forçados a deixar sua terra natal, seus pais, seus parentes, seus amigos queridos, e viver em terra estrangeira”* (Pio XII, Exsul Familia, 1952).

Ao longo dos tempos a humanidade presencia esta cena... o ser humano forçado a fugir de seu lugar de origem em decorrência de perseguições, conflitos armados e violência. Durante séculos, pessoas, comunidades inteiras, grupos religiosos ou étnicos foram perseguidos pelos mais diversos motivos: raça, religião, gênero, etnia, nacionalidade, opinião política.

Passam-se os anos. Um longo caminho em prol da justiça e dignidade é percorrido. Contudo, distante estamos do ideal almejado. Os fatos mostram que as formas de violação dos direitos do ser humano permanecem no cotidiano da história da humanidade no decorrer dos tempos atuais. O mundo moderno obriga os seres humanos a conviverem com uma massa de pessoas que se movem pelo planeta, deslocadas forçosamente de um lugar para outro, quase sempre por pertencerem a grupos marginalizados, minoritários ou excluídos que estruturas injustas e corruptas mantêm distantes e sem acesso aos bens e a patamares mínimos de dignidade e participação.

A expansão da economia beneficia categorias privilegiadas em todo o planeta. Exclui, porém, parte substancial da população mundial, deixando-a à margem dos avanços, do progresso e da justiça. O agravamento da desigualdade tem tornado mais difícil e ameaçada a vida de milhões de seres humanos coagidos e obrigados a vagar pelo mundo, mendigando espaço, segurança e condições de sobrevivência. Sem escrúpulos, os países mais prósperos do mundo, potencialmente mais capazes de oferecer acolhida e condições de vida com dignidade, estão cada vez menos dispostos a empreenderem ações humanitárias em prol dessas populações. Paralelamente, o *status* de refugiado torna-se ainda mais difícil de ser concedido.

---

\* Irmã Scalabriniana, advogada, Presidente do Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH. Coordenadora do Serviço de Colaboração Apostólica Internacional. Coordenadora do Departamento de Direito e Cidadania do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, de Brasília.

\*\* Assessor Jurídico do ACNUR no Brasil no marco do convênio com o CPIDH. Advogado e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

João Paulo II em seu pronunciamento por ocasião do Dia Mundial dos Migrantes e Refugiados (Roma, 1997) lembra: *“Com efeito, a situação dos migrantes e dos refugiados no mundo parece tornar-se cada vez mais precária. A violência obriga, às vezes, populações inteiras a deixar a terra de origem para escapar de contínuas atrocidades; com maior frequência são a miséria e a carência de perspectivas de desenvolvimento que impelem indivíduos e famílias ao exílio, a fim de procurarem modos de sobrevivência em terras distantes, onde não é fácil encontrar boas condições de acolhida”*.

As pessoas não saem de suas casas, voluntariamente. A forte ameaça que paira sobre a segurança ou liberdade do indivíduo e de sua família é sempre fator de expulsão, de partida forçada. A fuga é a última alternativa de sobrevivência. A proximidade ou alternativa de acesso a centros urbanos, fronteiras internacionais, países de refúgio em potencial, membros da família ou comunidade em localidades ilusoriamente promissoras, são elementos que podem, eventualmente, interferir no destino, embora raramente restem ao refugiado possibilidades de escolha. Encontrar proteção e assistência de organizações nacionais e internacionais em determinados países ou regiões são também motivos fortes e, às vezes decisivos, do rumo a tomar. Quando se trata, porém, de salvar a própria vida, fugindo de uma situação de conflito, de perseguições, de violações de direitos humanos, o indivíduo, em situação de desespero, deixa seu país rumo a destino incerto, buscando apenas, sobreviver. Eis o direito fundamental ao qual ninguém, país nenhum, lei alguma pode negar.

Ante a realidade mundial é forçoso reconhecer que a precariedade social, econômica e cultural dessa população origina-se também na própria incidência reiterada e sistemática de violação dos direitos humanos.

## **2 . No âmbito brasileiro**

O Brasil, país ao qual tradicionalmente têm chegado importantes fluxos migratórios procedentes de diversos continentes, também acolheu pessoas vindas de grande número de países, especialmente durante a vigência dos regimes ditatoriais na América Latina, nas décadas de 60 e 70, que a ele acudiam em busca de refúgio. Formal e legalmente, porém, o reconhecimento de refugiados, durante muitos anos, foi restritamente limitado. As causas centrais foram a manutenção da “reserva geográfica”<sup>1</sup>, que foi abolida somente em 1989, e o próprio regime ditatorial vigente em nosso país que não reconhecia as condições para o *status* de refúgio nos irmãos latino-americanos perseguidos pelos governos ou vítimas da violência em seus países. Refugiados reconhecidos, portanto, até final dos anos 80, reduziam-se a algumas dezenas.

O ano de 1993 marcou acentuada modificação desse quadro, devido, especialmente, à situação de Angola que, assolada pelas conseqüências da guerra civil e da violência generalizada, constrangia muitos dos seus cidadãos e cidadãs a buscarem refúgio em outros países. O fechamento de Consulados de alguns países para onde habitualmente os angolanos se dirigiam levou estes cidadãos de língua portuguesa, a

---

<sup>1</sup> Ao ratificar a Convenção de Genebra, de 1951, o Brasil optou pelo disposto na letra “a” do art. 1º da referida Convenção, reconhecendo, assim, como refugiados somente os indivíduos que aqui procurassem abrigo em consequência de “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, na Europa”. Em 1989, pelo Decreto n. 98.602/89, revogou tal reserva, abrindo, assim, a possibilidade legal de reconhecimento de refugiados procedentes de qualquer parte do mundo.

descobrirem que o caminho para o Brasil, que ainda permanecia aberto aos pedidos de visto, podia ser uma alternativa em sua luta pela sobrevivência, em busca de proteção.

Igualmente, em outros países e regiões, as perseguições, as violações de direitos, as desigualdades sociais, a violência generalizada, a pobreza, o desemprego, levam a humanidade a testemunhar mudanças fundamentais nas características das migrações forçadas. Reflexo deste panorama é a procedência diversificada e o aumento dos que buscam refúgio em nosso país, como de resto em tantos outros países do mundo.

A legislação que implementa o Estatuto dos Refugiados em nosso país data de julho de 1997. Inovação significativa no cenário legal de proteção dos direitos dos refugiados, a lei 9474/97 é um marco porquanto amplia o conceito de refugiado, contemplando como tal também o indivíduo vítima de violação generalizada de direitos humanos. A definição adotada é um avanço e reflete sensibilidade pela situação dos que sofrem as consequências de práticas, lamentavelmente não raras, na situação universal dos nossos tempos. Cria, outrossim, o Comitê Nacional de Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, constituído por representantes de quatro Ministérios (Justiça, Relações Exteriores, Trabalho e Emprego, Saúde, Educação) e do Departamento de Polícia Federal, bem como de um representante de organização não-governamental que se dedique a atividades de assistência e proteção a refugiados. Ademais conta com o apoio técnico do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR, que tem voz sem direito a voto naquele Comitê.

## **2.1. A construção de uma estrutura tripartite**

Regionalmente, uma das principais estratégias do ACNUR no Cone Sul é a construção e o fortalecimento de uma estrutura tripartite (Governo, Sociedade Civil e ACNUR) sólida. Nesse sentido, um de seus objetivos principais é dotar e capacitar a sociedade civil envolvida com a temática das/os refugiadas/os dos diferentes países que conformam a região (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) no trabalho de políticas públicas, proteção e integração local. Nesse modelo ideal, o Brasil é um país chave na região, pois possui a estrutura mais próxima a essa realidade.

A história da presença do ACNUR no Brasil remonta ao ano de 1977, quando essa instituição da ONU instalou uma sede local na cidade do Rio de Janeiro, que se encontrava sob a supervisão da Oficina Regional para o Sul de América Latina, com sede em Buenos Aires, Argentina. Naquela época o país começava a receber seus primeiros fluxos importantes de refugiados, provenientes justamente de países da América do Sul como consequência das crises institucionais que afetaram os países da região, recebendo, assim, uruguaios, argentinos, paraguaios e chilenos.

No ano de 1989, a missão do ACNUR no Rio de Janeiro transfere-se para Brasília, pois aí estão os órgãos federais competentes para apreciação e decisão das questões relativas a refugiados e migrantes em geral. Recentemente, com a aprovação da Lei 9474, em 22 de julho de 1997, o Brasil incorpora de maneira oficial a seu ordenamento jurídico e político, tanto a Convenção de 1951 como o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados, convertendo-se no primeiro país da região a elaborar uma legislação ampla e avançada na matéria.

Em dezembro de 1998, dentro de um contexto de diminuição de recursos e

permeado por significativa crise financeira, conseqüência das limitações orçamentárias observadas na instituição em escala mundial, o ACNUR toma a difícil decisão de fechar sua representação local no país, pois considera que o Brasil já iniciara e assumira por seus próprios meios o exame criterioso e profissional do tema em busca de soluções duradouras para os refugiados e refugiadas em seu território. Assim, os poucos recursos disponíveis deveriam ser direcionados para as regiões e situações de emergência nos diferentes continentes. O Escritório Regional de Buenos Aires passaria, então, a integrar em seu rol, também a representação do Brasil.

Confiante, sem apreensões, o ACNUR deixava o Brasil, pois o país acabava de aprovar uma das leis mais modernas regulando a matéria e possuía uma estrutura tripartite (Governo, Sociedade Civil e ACNUR) em ascendente e exitoso processo de consolidação. A Lei Nº 9.474, de 22 de julho de 1997, define os mecanismos para a implementação da Convenção de 1951 no Brasil, e determina outras providências como a criação do Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, responsável pelo tratamento das solicitações de refúgio e a busca de soluções duradouras para os refugiados e refugiadas que, em seu território, se abrigassem à proteção internacional. Ademais, o ACNUR, além da supervisão internacional confiada ao Escritório Regional da Argentina, buscava intensificar sua presença na temática de refugiados, através de convênios com associações e organizações da sociedade civil - Cáritas, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Centro de Proteção Internacional de Direitos Humanos (CPIDH) - que, por diversas formas, podem contribuir e somar seus esforços de trabalho em prol desta causa humanitária.

## **2.2 Em busca de uma harmonização legislativa regional**

No árduo caminho percorrido desde a criação do ACNUR e a entrada em vigor da Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, não se pode perder de vista que as situações que vêm originando os grandes fluxos de refugiados e refugiadas ao longo das últimas décadas têm tido sua origem nas complexas relações internacionais surgidas a partir e após a Segunda Grande Guerra. Os movimentos de libertação nacional, o ressurgir de certas formas extremas de nacionalismo, o separatismo étnico, o aumento de conflitos armados internos, o desmoronamento de grandes blocos ideológicos e o surgimento de novos grupos econômicos de influência, contribuíram para uma instabilidade na qual situações de violação de direitos humanos encontram campo fértil.

Em um mundo onde as relações entre os Estados estão cada vez mais vinculadas à realização de objetivos supranacionais e onde os efeitos de uma medida política em um país afetam cada vez mais a situação de seu vizinho, o caminho da coordenação de políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento como instrumento de progresso regional se faz cada vez mais necessário e imperativo. Os exemplos mais claros dos benefícios e percalços da integração ou harmonização regional deram-se nos anos de persistentes esforços para a concretização da União Européia e o incipiente desenvolvimento da comunidade do Mercosul.

No campo dos direitos humanos e, tratando-se do tema dos refugiados e refugiadas, a identificação das causas dos movimentos irregulares e forçados de pessoas que originam os fluxos massivos em busca de proteção internacional é de importância fundamental para a prevenção destas situações. Neste sentido, durante a 2ª Conferência

Mundial de Direitos Humanos, em Viena, em 1993, em sua intervenção, a Alta Comissariada das Nações Unidas para os Refugiados, Sra. Sadako Ogata, destacou a prevenção de situações futuras geradoras de refugiados e refugiadas e instou a Conferência a reafirmar o direito dos refugiados a buscarem asilo e a desfrutá-lo, o princípio da não-devolução e o direito de retornar ao lar com segurança e dignidade. Direitos esses que requerem a garantia do respeito aos direitos humanos e um enfoque integral dos mesmos, recobrando assim, a cidadania dessas pessoas. Os princípios de direitos humanos permanecem de importância vital para o trabalho do ACNUR em favor dos refugiados como elemento base da admissão e proteção eficaz dessas pessoas no país de asilo. Superar as violações de direitos humanos nos países de origem é o melhor modo de evitar as condições que forçam as pessoas ao refúgio. Toda a questão do refugiado, que tem como meta devolver-lhe condições de cidadania, deve ser vista e tratada a partir de uma perspectiva ampla e indivisível dos direitos humanos.

No marco destas apreciações gerais dos desafios da temática de refugiados e refugiadas em nível internacional, encontramos a região do Cone Sul da América Latina em uma etapa de relativa estabilidade institucional, de estabelecimento dos primeiros fundamentos normativos na matéria e com perspectivas muito estimulantes como região de acolhida a pessoas necessitadas de proteção. Com este primeiro passo dado pelo Brasil com a Lei 9.474/97 e com a exitosa experiência de parceria tripartite (Governo, Sociedade Civil e ACNUR) alcançada, traça-se um rumo a seguir no qual os demais países da região terão a possibilidade de espelhar-se com o intuito de obterem benefícios mútuos.

Todos os países da nossa região são signatários da Convenção de 1951 e de seu Protocolo de 1967, tendo adotado, em maior ou menor grau, medidas para o efetivo cumprimento de suas disposições. O desafio agora está em aproveitar os instrumentos regionais já existentes para lograr esta harmonização legislativa tão sonhada. Os problemas criados pela mobilidade humana devem ser enfrentados, de acordo com as realidades dos países que conformam a região, com normas comunitárias e políticas regionais comuns. Harmonização supõe a adoção de diretrizes comuns em determinados aspectos básicos, mas sempre procurando manter as peculiaridades de cada legislação nacional e a análise concreta e individual de cada uma das solicitações de refúgio em estudo.

Assim, com a firma do Tratado de Assunção em 1991 e, posteriormente, do Protocolo de Ouro Preto em 1994, os países que integram o Mercosul dão os primeiros passos para atender as novas necessidades geradas no processo de integração em marcha, principalmente com a criação da Comissão Parlamentar Conjunta como órgão cujo objetivo é facilitar o caminho a metas propostas por meio de sua função consultiva, deliberativa e de formulação de propostas. Esta Comissão, cuja presidência corresponde semestralmente a cada um dos países fundadores do Mercosul, tem entre suas funções as de realizar os estudos necessários tendentes a harmonizar as legislações dos Estados participantes, propor normas de direito comunitário referentes ao processo de integração e fazer com que as conclusões cheguem aos Parlamentos Nacionais.

O Mercosul deve, então, ser a primeira via de contato para explorar em nossa região, o caminho iniciado alhures há 50 anos por aqueles e aquelas que viam a construção de um futuro melhor depender do esforço de todos.

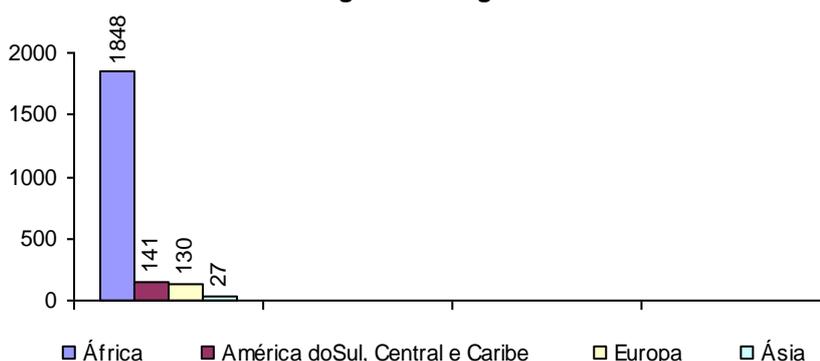
### **2.3 Dimensão socio-assistencial**

O Brasil acolhe refugiados procedentes de aproximadamente 40 países. Este universo, sob o ponto de vista estatístico, pode ser representado na perspectiva de diferentes âmbitos. Optou-se por fazê-lo a partir dos serviços e assistência prestada.

A Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, em convênio com o ACNUR, oferecem aos solicitantes de refúgio e aos refugiados reconhecidos, proteção, assistência e integração local. São instituições que, a partir das ações e serviços prestados aos refugiados em nosso país, consolidaram formas de trabalho e assistência e são, igualmente, depositárias de registros e dados que possibilitam avaliar a situação, contribuir para a definição de projetos e estabelecimento de políticas públicas em favor da causa dos refugiados.

Os registros destas fontes revelam o atendimento, no ano de 1998, a 2254 pessoas refugiadas, procedentes predominantemente do continente africano, como o demonstra a figura 1 – classificação por região de origem.

**Figura 1 - Total de Pessoas atendidas - classificação por Região de origem**



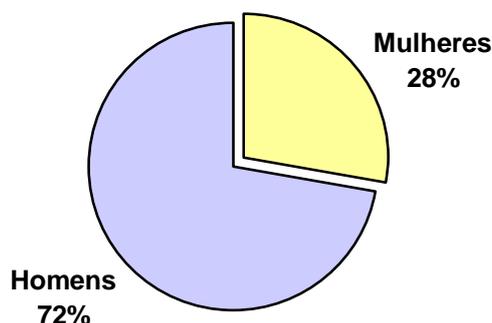
:

Fonte: Cáritas RJ e SP – Relatório/1998

## 2.4 Características

Os homens são a preponderante maioria. Entre os angolanos, que constituem 68% do total de refugiados no Brasil, grande parte é constituída por jovens, com idade entre 17 e 23 anos, que aqui chegam fugindo da convocação do serviço militar e, de acordo com suas declarações, os obrigaria a guerrear e morrer. Todos manifestam o desejo de estudar e constituir uma vida profissional sólida em nosso País.

Figura 3 - Refugiados/as atendido/as -  
classificação por gênero



Fonte: Caritas RJ e SP – Relatório 1998

A grande maioria reside nas cidades de S. Paulo e Rio de Janeiro, havendo alguns núcleos, não muito numerosos, em outras localidades ou Estados (Belo Horizonte, Salvador, Manaus, Rio Grande do Sul, Paraná). Registra-se, outrossim, que, do universo atendido em S. Paulo, 30% eram estudantes no país de origem.

Quanto à composição por formação profissional da população economicamente ativa, no país de origem, cerca de 18% eram operários, 15% exerciam atividades técnicas, 15% estavam na área de serviços, 14% eram funcionários administrativos, 12% comerciantes, 13% eram profissionais e 13% exerciam atividades laborais diversas. Contudo, uma avaliação mais apurada, revela que a maioria dos refugiados tem precária qualificação e prática profissional. Acentua-se, pois, a dificuldade de promover sua integração no mercado de trabalho brasileiro sem antes dar-lhes oportunidades de domínio da língua, para os que não são procedentes de países lusófonos, de favorecer-lhes uma mínima integração cultural, psicológica e social, além de treinamento profissional básico.

## Conclusão

O Brasil avançou consideravelmente na temática dos refugiados ao aprovar a Lei 9474/97, uma legislação nacional específica, das mais avançadas na matéria, ao ampliar o conceito de refugiado, ao criar e instalar o CONARE (Comitê Nacional para Refugiados), ao assegurar a concessão de documento de trabalho e livre acesso ao mercado, entre outros aspectos. Contudo, os avanços obtidos no tratamento da questão apontam, também, para caminhos a percorrer e etapas a vencer. Neste sentido, é urgente, por exemplo, que o Governo crie condições e estabeleça políticas públicas para facilitar e favorecer a integração dos refugiados na vida nacional; não menos necessário e importante é que a sociedade civil esteja disponível e aberta, criando um ambiente solidário para a recepção dos solicitantes de refúgio e propício à compreensão de sua problemática, como um ato humanitário de grande relevância.

*“Que ninguém tenha que se tornar um refugiado para poder sobreviver. Mas, para tanto, o povo precisa viver com liberdade, segurança e sem violência, em seu próprio país”*, (Sadako Ogata, 1995). Enquanto isto não passar de um ideal no horizonte da

humanidade para a vida real da sociedade, precisamos estar ativos e solidários, questionando a nós mesmos, aos governantes, à própria sociedade, para refletir e responder, com ações, iniciativas e políticas públicas, ao desafio de acolher e integrar em sua dimensão mais justa e ampla, estas pessoas nas quais encontramos misturadas uma profunda dignidade humana e uma enorme degradação que a violência e o desrespeito aos direitos humanos produziram.

## **Bibliografia**

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. *Country Operations Plan: BRAZIL. Office of the Charge de Mission in Brazil*. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. *II Jornada sobre Refugiados Y Desplazados en el Sur de Latinoamérica - Lima/1994*. Buenos Aires, ACNUR, s/d.

ANDRADE J. A . F. de. *Direito Internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996

BARROS, R.C. e OLIVEIRA, L. (Org.) *Dom Helder: o Artesão da Paz*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000.

CANÇADO TRINDADE, A A . *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos - Fundamentos Jurídicos e Instrumentos básicos*. S. Paulo, Saraiva, 1991.

CENTRO SCALABRINIANO DE ESTUDOS MIGRATÓRIOS. *Migrações Contemporâneas: Desafio à vida, à cultura e à fé*. Goiânia: Gráfica e Editora Redentorista, 2000

COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DA ARQUIDIOCESE DE BRASÍLIA. *Direitos Humanos no Brasil: 1992-1993*. S. Paulo, Loyola, 1994.

CONSELHO PONTIFÍCIO "COR UNUM". *Os Refugiados: Um desafio à Solidariedade*. Coleção Documentos Pontifícios, 249. Petrópolis, Vozes, 1993.

SERVIÇO PASTORAL DOS MIGRANTES ET ALII. *O fenômeno Migratório no Limiar do Terceiro Milênio - Desafios Pastorais*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *The State of the World's Refugees - In Search of Solutions*. New York, United States. Oxford University Press, 1995.