

DIREITOS HUMANOS E REFUGIADOS NO BRASIL. POLÍTICAS A PARTIR DE 1997

Human rights and refugees in Brazil. Policies since 1997

*Julia Bertino Moreira**

Palavras-chave: Direitos Humanos; Refugiados; Políticas; Brasil

Introdução

A questão dos refugiados está intrinsecamente relacionada com a ocorrência de conflitos intra e inter estatais, que assumem motivos variados, como religioso, étnico, político ou econômico e colocam em risco a vida, a liberdade e a segurança da população civil atingida. A violência desencadeada pelos conflitos gera violações aos direitos humanos dos indivíduos, que necessitam de ajuda humanitária.

Tendo isso em mente, o presente artigo analisa as políticas para refugiados no Brasil, em paralelo com a questão dos direitos humanos no período contemporâneo, sobretudo nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Para tanto, inicialmente, vale fazer um retrospecto histórico sobre a questão dos refugiados e sobre a atuação brasileira frente ao grupo dos períodos do pós-guerra e da ditadura militar até chegar à redemocratização.

O tema dos refugiados ganhou destaque no contexto internacional sobretudo a partir do pós-guerra, tendo em vista que a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) causou o deslocamento de mais de 40 milhões de pessoas no interior da Europa. Em função disso, no ano de 1951, a

* Doutoranda em Ciência Política – UNICAMP, Campinas; mestre em Relações Internacionais – Programa San Tiago Dantas/UNESP – UNICAMP – PUC/SP; graduada em Ciências Sociais – UNICAMP e Direito – PUC/SP.

Organização das Nações Unidas (ONU) decidiu criar um órgão subsidiário responsável pela proteção dos refugiados e por encontrar soluções para eles: o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Ainda celebrou o principal instrumento internacional referente aos refugiados: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, que trouxe a definição de refugiado, conhecida como clássica, aplicável a qualquer pessoa

que, em conseqüência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.¹

De acordo com a Convenção, os termos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” poderiam ser entendidos de duas maneiras: em primeiro lugar, como aqueles que tiveram lugar na Europa (o que ficou conhecido por reserva geográfica); e, em segundo lugar, como aqueles que tiveram lugar na Europa ou fora desta. Caberia ao Estado-parte escolher a interpretação que julgasse mais adequada.

Ademais, no decorrer da década de 1960, a descolonização afro-asiática provocou novos fluxos de refugiados. Em face disso, percebeu-se a necessidade de se alterar o texto da Convenção, por ser inaplicável aos acontecimentos posteriores a 1º de janeiro de 1951. Dessa forma, em 1967, elaborou-se o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que pôs fim à chamada reserva temporal da Convenção.²

No cenário latino-americano, os anos 1970 e 1980 foram marcados por governos ditatoriais em vários países da região, que foram palco de conflitos armados por motivos políticos, provocando um movimento de mais de 2 milhões de deslocados. Nesse contexto, em 1984, celebrou-se a Declaração de Cartagena, que trouxe uma definição ampliada de refugiado. Através desta, incluíram-se nessa categoria pessoas que deixaram seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas em decorrência da violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública.³

¹ ACNUR. “Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados”, p. 60-84.

² *Idem*. “Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados”, p. 85-89.

³ *Declaração de Cartagena*, p. 421-430.

Políticas no Brasil

O Brasil buscou se comprometer com o regime internacional para refugiados estabelecido pelo sistema ONU desde o pós-guerra, ao assinar a Convenção de 1951 no ano seguinte à sua elaboração e ao atuar frente à organização internacional designada para o grupo. Isso se observa à medida que o país acolheu 40 mil europeus em 1954, foi escolhido pelo Conselho Social e Econômico para fazer parte do Comitê Consultivo do ACNUR e é membro original do seu Comitê Executivo, desde 1957. Também foi o primeiro país da América do Sul a ratificar a Convenção de 1951, no ano de 1960, e aderiu ao Protocolo de 1967, em 1972. No entanto, o Brasil optou pela reserva geográfica, que reconhecia como refugiados apenas europeus, limitando o acolhimento de refugiados em seu território.⁴

A atuação do Brasil frente aos refugiados se alterou após o golpe militar de 1964, com a instituição do regime ditatorial no país. Muitos brasileiros fugiram, ao mesmo tempo em que latino-americanos chegavam em busca de refúgio. O ACNUR iniciou sua missão no Brasil em 1977, instalando um Escritório no Rio de Janeiro (reconhecido oficialmente pelo governo somente em 1982), com a função de reassentar cerca de 20 mil sul-americanos em países desenvolvidos. Nessa época, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ) iniciou o atendimento a refugiados, recebendo-os até que o ACNUR conseguisse um país de reassentamento. Em 1979, após a lei de anistia, exilados retornaram ao país; ao mesmo tempo, 150 vietnamitas e dezenas de cubanos foram assistidos pela Comissão de Justiça e Paz (CJP) e pela Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP). A partir de 1984, permitiu-se a estadia no território nacional por período não limitado, até que se efetuasse o reassentamento.⁵

A redemocratização política, em 1985, possibilitou uma retomada do tratamento dado à questão dos refugiados pelo país. No ano seguinte, com o auxílio do ACNUR, 50 famílias de fé Bahá'í, provenientes do Irã, foram acolhidas pela aplicação do estatuto de asilados. Em 1989, o Brasil retirou a reserva geográfica, passando a acolher refugiados de todos os continentes. Além disso, embora o governo não tenha assinado a Declaração de Cartagena, passou a aplicar a definição ampliada de refugiado desde então. Entre 1992 e 1994, aproximadamente 1.200 angolanos foram reconhecidos com base nesta definição. Ainda em 1994, estabeleceu-se formalmente o Centro de Acolhida para Refugiados pela CASP.

⁴ ANDRADE, José Henrique Fischel de. "O Brasil e a proteção de refugiados: a discussão tem início no Congresso Nacional".

⁵ COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ. *Direitos Humanos no Brasil: 1992-1993*.

Os anos 1990 compreenderam um período de transição para a construção de uma nova ordem internacional, enfocando-se a interdependência, busca de cooperação, emergência de novos temas globais e o multilateralismo nas relações internacionais. Esse cenário pós-Guerra Fria se refletiu na política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), voltada para a participação em foros multilaterais e em prol dos temas globais, como o dos direitos humanos. A política externa também se caracterizou pela adesão aos regimes (dentre eles, de direitos humanos), atuação frente às organizações internacionais, com a pretensão de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança da ONU (embora não tenham sido envidados muitos esforços para concretizá-la). Além disso, prezaram-se as relações com países em desenvolvimento, países africanos, priorizando-se os da América do Sul, sendo que as coalizões para cooperação Sul-Sul ganharam destaque no final do governo.⁶

Nesse contexto, observou-se um salto no número de refugiados reconhecidos pelo país, passando de 322 para 1.042 pessoas (após o recebimento de 720 angolanos) em 1994. Pouco depois, o Brasil foi o primeiro país da região a elaborar uma legislação nacional para refugiados, a Lei Federal n. 9.474 de 1997. O Programa Nacional de Direitos Humanos, estabelecido no ano anterior, havia previsto a elaboração de projeto de lei para regulamentar o estatuto dos refugiados como proposta de ação governamental a ser executada em curto prazo. A rápida aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Lei n. 1936/96, formulado com a colaboração técnica do ACNUR, deveu-se também à pressão exercida pela Igreja Católica. A lei brasileira se insere nos marcos dos regimes internacional e regional para refugiados, contemplando em sua definição de refugiado tanto os motivos de refúgio clássicos (dados pela Convenção de 1951) quanto os ampliados (dados pela Declaração de 1984):

Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; (...)

III – devido à grave e generalizada violação de direito humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.⁷

⁶ VIGEVANI, Tullio; CEPALUNI, Gabriel. “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”.

⁷ PODER LEGISLATIVO. Lei n. 9.474, de 22 de julho 1997.

Nesse sentido, a lei nacional é considerada inovadora e avançada, não só por conta desta definição abrangente, mas também por ter criado um órgão colegiado para analisar e julgar os pedidos de refúgio: o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Presidido pelo MJ e vice-presidido pelo MRE, ainda é formado por representantes dos Ministérios do Trabalho, da Saúde, da Educação e do Desporto, do Departamento da Polícia Federal e da sociedade civil (Cáritas/ IMDH), todos com direito a voto. Já o ACNUR tem direito a voz, mas não a voto. Cabe ao Ministro da Justiça proferir a decisão final em matéria de refúgio.

Assim, o arranjo institucional do CONARE consolida a estrutura tripartite que já estava sendo montada desde meados de 1970 no Brasil, reunindo os principais atores em relação aos refugiados: instituições domésticas (Cáritas e IMDH), organização internacional (ACNUR) e governo brasileiro (representado por seus órgãos burocráticos e presidindo o CONARE). Nesta estrutura do CONARE, percebe-se a exclusão dos refugiados acolhidos no país, que não participam como atores nesse processo decisório. Os refugiados não conseguem exercer pressão frente ao governo, a ponto de influenciar suas decisões, visto que constituem um pequeno grupo sem força política em meio à população local (3.492 pessoas dentre quase 184 milhões de brasileiros). Por outro lado, a existência deste pequeno número de refugiados no Brasil decorre do controle de entrada de imigrantes realizado pelo governo, por questões de segurança e pela capacidade sócio-econômica de integração do país.

É preciso observar também que os atores constituídos defendem determinados interesses quanto à admissão de refugiados. As Cáritas e o IMDH, por serem instituições fundadas na solidariedade e preocupadas com questões humanitárias, objetivam abrigar o maior número de pessoas que precisem de proteção. O ACNUR, organização igualmente pautada pela ajuda humanitária internacional, busca obter a cooperação dos Estados em relação aos refugiados, negociando a recepção deles de acordo com as condições postas pelo governo. Este, por sua vez, orienta sua decisão nessa matéria com base em: interesses políticos, econômicos e de segurança estabelecidos na política externa; a experiência brasileira em matéria de refúgio, que envolve considerações humanitárias e a cooperação com os regimes para refugiados; e sua capacidade econômica e social para absorvê-los. A disputa de interesses entre os atores e as pressões exercidas pelas instituições domésticas e organização internacional em face do governo (que possui maior peso político neste processo decisório) se desenrolam na arena institucional do CONARE.

A legislação nacional ainda previu o reassentamento como solução durável para refugiados, além da integração local e do repatriamento. Com base nisso, em agosto de 1999, o Brasil assinou um acordo com o ACNUR instituindo o Programa de Reassentamento Solidário, destinado a refugiados que continuaram sofrendo ameaças, sendo perseguidos ou que não conseguiram se adaptar no primeiro país de refúgio. O programa beneficiou afegãos e colombianos em 2001. É interessante observar que o programa de reassentamento se concretizou numa conjuntura em que os países desenvolvidos implementavam políticas imigratórias restritivas, assim como coincidia com as diretrizes da política externa brasileira, voltadas para a cooperação internacional, defesa dos direitos humanos, atuação frente às organizações internacionais, relações com países em desenvolvimento e da América do Sul. Além disso, nota-se que o programa atendeu a refugiados provenientes de países em destaque no cenário internacional.

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, promoveram-se ajustes e mudanças de programas em relação à política externa de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso. Com isso, suas diretrizes mantiveram: o multilateralismo, a cooperação, a defesa dos direitos humanos, a adesão aos regimes e o respeito às organizações internacionais; porém, enfatizaram a cooperação Sul-Sul e a aproximação com países em desenvolvimento (incluindo parceiros não tradicionais, como Ásia e Oriente Médio) e países africanos de língua portuguesa, com o escopo de obter vantagens políticas e econômicas. Acentuaram-se as aspirações em torno da reforma do Conselho de Segurança da ONU (empreendendo-se mais esforços para tanto, a exemplo da missão brasileira enviada para a operação de paz no Haiti), do papel de destaque na região e entre países em desenvolvimento.

No ano seguinte, em reunião realizada na Cidade do México para celebrar os vinte anos da Declaração de Cartagena, elaborou-se o Plano de Ação do México, adotado por vinte países da América Latina. Por iniciativa do representante do governo brasileiro, criou-se o Programa Regional de Reassentamento Solidário, a fim de proteger os refugiados que fugiam de conflitos e perseguições na região e, ao mesmo tempo, ajudar os países que acolhem grande contingente de colombianos. Este programa beneficiou 200 refugiados colombianos. É importante frisar que a proposta do programa de reassentamento regional levava em conta que os fluxos de refugiados poderiam desestabilizar os países vizinhos, bem como era compatível com as diretrizes de política externa, sobretudo a ênfase na cooperação regional.

Ademais, entre setembro e outubro de 1997, o Brasil recebeu 100 palestinos, provenientes de um campo de refugiados na Jordânia, pelo Programa de Reassentamento Solidário. As operações de reassentamento são financiadas pelo ACNUR, de maneira que sua execução depende da disponibilidade de recursos da organização internacional. Esta tem privilegiado ações em países de origem de refugiados, da região e países em desenvolvimento, diante das políticas restritivas adotadas pelos países desenvolvidos. O Brasil não possui cotas anuais pré-fixadas para reassentados e envia missões aos países de primeiro refúgio (formadas por funcionários do CONARE), para avaliar a viabilidade dos refugiados serem instalados no território nacional. O ACNUR e o governo brasileiro destinam verbas às Cáritas e seus parceiros, que provêem ajuda de subsistência, moradia e curso de português aos refugiados e os auxilia na busca de emprego (novamente se fazendo presente a estrutura tripartite). Atualmente, o Brasil é o 12º país que mais reassenta refugiados no mundo.

Nesse sentido, o Brasil vem se destacando pela sua atuação quanto aos refugiados. O ACNUR o considera um líder regional nessa matéria, com capacidade de ajudar a prevenir a intensificação de conflitos na região que possam resultar em novos fluxos. Também reconhece o seu comprometimento com a proteção dos refugiados e entende ser exemplar o tratamento que lhes é dado no país, tanto em termos de legislação quanto dos esforços empregados para a integração.⁸ Esses dados mostram que a relação do Brasil com a organização internacional vem se estreitando, o que atende especialmente ao seu objetivo de se tornar membro permanente no Conselho de Segurança.

O Brasil acolhe 3.492 refugiados de 69 nacionalidades distintas (dentre os quais, os maiores grupos são de angolanos, colombianos e congolese). As iniciativas para a inserção dos refugiados são levadas a cabo preponderantemente pela sociedade civil, embora também haja participação do ACNUR e do governo brasileiro nesse processo (o que remete à estrutura tripartite). É válido apontar que o governo passou a subsidiar parte do auxílio fornecido pelo ACNUR aos refugiados acolhidos aqui. Em 2007, destinou R\$ 680 mil de seu orçamento ao MJ, que o repassou ao CONARE.⁹

As Cáritas de São Paulo e do Rio de Janeiro, funcionando como Centro de Acolhida para Refugiados, auxiliam solicitantes de refúgio, desde que chegam ao país até a decisão final sobre seus pedidos e

⁸ ACNUR. *Guterres praises Brazilian efforts to integrate refugees.*

⁹ *Idem.* 2006 *Global Trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons.*

refugiados já reconhecidos. Contam o apoio de várias instituições (como SESC, SENAI e SENAC, entre outras), com as quais estabeleceram parcerias para concretizar o acolhimento dos refugiados, a partir de três frentes de atuação: proteção, assistência e integração. A proteção se refere à situação jurídica do estrangeiro no país, abrangendo o procedimento de refúgio, desde a formulação do pedido até o julgamento pelo CONARE (e a decisão final do Ministro da Justiça). A assistência abrange moradia, alimentação, saúde e educação. Os refugiados são incluídos, de modo geral, nas políticas públicas existentes para a população local, embora existam algumas políticas diferenciadas, como: o atendimento especializado para refugiados em hospitais de São Paulo (Clínicas) e do Rio de Janeiro (Servidores); o programa de saúde mental para solicitantes de refúgio financiado pelo CONARE; o abrigo público de São Paulo para solicitantes de refúgio e refugiados; as bolsas de estudo para refugiados em universidades (dentre elas, UFMG e UFJF). Já a integração inclui o aprendizado da língua portuguesa e a inserção dos refugiados no mercado de trabalho.¹⁰

Considerações Finais

A partir dessas colocações, conclui-se que a atuação do Brasil com relação aos refugiados ocorreu de formas diferenciadas nos três períodos mencionados (pós-guerra, ditadura militar e redemocratização), o que se relaciona com o tratamento dos direitos humanos no país. Em função de fatores já citados de âmbitos interno e externo, nota-se que, no último período, ocorreram os maiores avanços em relação ao tratamento dos refugiados pelo Brasil. Em nosso entender, o governo decidiu ampliar o acolhimento de refugiados nesse momento, com o intuito de se projetar como um país voltado para a cooperação em matéria de migrações e direitos humanos, no contexto de multilateralismo nas relações internacionais. Essa decisão também se pautou pelo baixo custo que os refugiados representam, por se tratar de uma população pequena, que conta com a ajuda e prestação de serviços de instituições domésticas privadas e não-governamentais, e porque o ACNUR financia, em parte, a implementação do programa de reassentamento.

Todavia, é importante distinguir as políticas para refugiados adotadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e de Luiz

¹⁰ SPRANDEL, Márcia Anita; MILESI, Rosita. "O acolhimento a refugiados no Brasil: histórico, dados e reflexões".

Inácio Lula da Silva (2003). A atuação do governo atual se orientou não só por uma continuidade dos trabalhos iniciados pelo seu antecessor como por um comprometimento maior com essa questão, o que se evidencia pela manutenção do programa solidário de reassentamento, mas também pelas iniciativas de se estabelecer o programa regional de reassentamento e de financiar o auxílio fornecido aos refugiados.

Quanto ao processo decisório brasileiro de refúgio, três atores participam da arena institucional do CONARE: o ACNUR, o governo brasileiro e a sociedade civil (através de instituições domésticas, como as Cáritas, dentre outras), mas, como já apontado, os refugiados não foram constituídos como atores domésticos nesta estrutura. Além disso, perceba-se que, se o processo decisório é controlado pelo governo, os esforços para a integração local se devem, sobretudo, à atuação da sociedade acolhedora, em especial das instituições domésticas envolvidas no processo de inserção. A organização internacional (ACNUR) também trabalha de forma ativa, dando suporte à estrutura tripartite por ela idealizada.

Bibliografia essencial

ACNUR. “Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados”, in *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado*. Lisboa: ACNUR, 1996a, p. 60-84.

_____. 2006 *Global Trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*. 2007. Disponível em: <http://www.unhcr.org>.

_____. *Guterres praises Brazilian efforts to integrate refugees (2005)*. Disponível em: <http://www.unhcr.org>.

_____. “Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados”, in *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado*. Lisboa: ACNUR, 1996b, p. 85-89.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. “O Brasil e a proteção de refugiados: a discussão tem início no Congresso Nacional”. *Pensando o Brasil: reflexões e sugestões para os problemas do Brasil*. Brasília, ano V, n. 16, setembro, 1996, p. 7-12.

PODER LEGISLATIVO. Lei n. 9.474, de 22 de julho 1997. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>.

COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ. *Direitos Humanos no Brasil: 1992-1993*. São Paulo: Loyola, 1994.

Declaração de Cartagena, in ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 421-430.

SPRANDEL, Márcia Anita; MILESI, Rosita. "O acolhimento a refugiados no Brasil: histórico, dados e reflexões", in MILESI, Rosita (org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Loyola, 2003, p. 113-134.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação". *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 2007, p. 273-335.