

O REFÚGIO NO CONTEXTO DAS MIGRAÇÕES: A INTEGRAÇÃO DOS REFUGIADOS E DAS REFUGIADAS COMO SOLUÇÃO DURADOURA

*Ir. Rosita Milesi, mscs**

Os fluxos massivos de pessoas deslocando-se entre as regiões do planeta tornaram-se, atualmente, um dos principais tópicos da agenda política de muitos países. A Organização Internacional para as Migrações (OIM) estima em aproximadamente 200 milhões os migrantes¹ que deixaram seus países por razões várias, entre outras, busca de melhor ambiente e condições de vida; promessas infundadas de trabalho que, muitas vezes, tornam as pessoas vítimas do tráfico com fins de exploração sexual, trabalho escravo e extração forçada de órgãos; conflitos armados e graves violações aos direitos humanos; desastres ambientais.

Não obstante as motivações que levam as pessoas a migrarem, faz-se necessário diferenciar aqueles cujo processo migratório não é uma opção, senão uma partida forçada, sem possibilidade ou alternativa de retorno enquanto as causas que a originaram persistirem. Os refugiados distinguem-se dos migrantes essencialmente pela natureza de seu deslocamento forçado. São aqueles e aquelas que, de acordo com os instrumentos internacionais e legislação nacional, caracterizam-se como a pessoa que

...temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país; é igualmente, aquele ou aquela que, se não tem nacionalidade,

* Religiosa, advogada, mestre em migrações, diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), membro da equipe interdisciplinar do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM). Brasília / Brasil.

¹ Cf. INTERNATIONAL ORGANIZATION OF MIGRATION. *World Migration Report – 2008*.

encontra-se fora do país no qual tinha sua residência habitual, e não pode ou, devido ao referido temor, não quer a ele voltar.²

O Brasil é signatário dos principais instrumentos internacionais de direitos humanos tendo ratificado a Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, em 16/11/1960 e, em 1972, ratificou o Protocolo de 1967. Mais tarde, já em 09/12/1997, remove a cláusula da reserva geográfica. Ao dar prosseguimento à sintonia e preocupação com a causa do refúgio, o país aprova sua própria lei nacional – Lei 9.474/97 –, em vigência desde 23 de julho de 1997. Esta contempla os mecanismos de proteção da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 e amplia a definição de refugiado, inspirada na Declaração de Cartagena de 1984, reconhecendo, assim, como refugiada também a pessoa que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”³.

No âmbito da Lei 9.474/97 institui-se o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão ligado ao Ministério da Justiça, que tem como principal função analisar os pedidos e declarar o reconhecimento da condição de refugiado, nas solicitações formuladas às autoridades da migração do país. Segundo as estatísticas apresentadas por este órgão em 25/06/2009 a população total de refugiados no Brasil é de 4.131 pessoas com *status* reconhecido, das quais, 3.745 são reconhecidas pelo Brasil, país ao qual apresentaram seus pedidos de refúgio (90,6%), e 386 são reconhecidos pelo Programa de Reassentamento (9,4%).

Neste universo estão presentes 72 diferentes nacionalidades e as de maior incidência são:

País da nacionalidade	Refugiados	Sobre o total
Angola	1687	42,1%
Colômbia	551	13,4%
República Democrática do Congo	356	8,9%
Libéria	259	6,4%
Iraque	188	4,5%

Fonte: CONARE 25/06/2009.

² “Convenção de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados”, in IMDH (org.). *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*, p. 45.

³ “Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997”, in IMDH, *op. cit.*, p. 7.

Consagrado internacionalmente na Convenção de 1951, o instituto do refúgio abriu espaço para uma reflexão sobre as soluções duradouras que podem aliviar o drama dos deslocamentos forçados em casos individuais e coletivos. Neste marco, as medidas que visam solucionar de maneira estável, senão definitiva, a angústia da busca de um espaço e de um lar para os refugiados, a prática internacional aponta: 1) a repatriação voluntária; 2) a integração local; e 3) o reassentamento em um terceiro país. Trataremos aqui, da integração local, espaço no qual o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) atua, em parceria com outras instituições.

A integração como solução duradoura

No trabalho realizado no Brasil, a integração local é a solução duradoura de maior expressão. Para balizarmos nossas atividades, compreende-se a integração local no contexto do refúgio como o

produto final de um processo contínuo e multi-facetado do qual a auto-suficiência é apenas uma parte, mas de grande importância. A integração requer uma preparação do refugiado para adaptar-se à sociedade receptora sem ter que despir-se da sua própria identidade cultural. De parte da sociedade receptora, é preciso ter comunidades acolhedoras e abertas para com os refugiados, e instituições públicas capazes de atender as necessidades de uma população diferenciada.⁴

Como um processo que promove uma solução duradoura para os refugiados no país de refúgio, a integração local apresenta três dimensões interrelacionadas e específicas, que passam por várias etapas: 1) processo legal: os refugiados recebem a documentação, com direito a procurar trabalho, empreender atividades de geração de renda; têm liberdade de deslocamento em todo o território nacional e têm acesso a serviços públicos como educação, saúde e outros; 2) processo econômico: permite que os refugiados se tornem menos dependentes da ajuda do Estado e da assistência humanitária; 3) processo social: possibilita aos refugiados estabelecerem uma nova rede social junto à população local sem discriminação, intimidação ou exploração pelas autoridades ou pessoas do país de refúgio⁵.

Nesta dimensão, insere-se a atividade do IMDH, como instrumento e mediação para a integração dos refugiados. O acompanhamento de casos e a vivência próxima a refugiados e refugiadas permitiram-nos identificar que projetos governamentais favoreceram sua integração e como os cidadãos nacionais agiram e reagiram na aceitação destas pessoas procedentes de

⁴ Cf. ACNUR. *Manual do ACNUR*.

⁵ Cf. CRISP, Jeff. *The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis*.

outros países muito diferentes, com outras crenças, outras religiões, outra língua, enfim, outra cultura. Percebemos que é possível e mais fácil a integração destas pessoas, mesmo que não conheçam o idioma do país anfitrião, quando são enviadas a comunidades pequenas, de vida e costumes muito simples, mas onde a comunidade local – sociedade civil e poder público – está envolvida no processo de preparação, acolhida e corresponsabilidade solidária. O resultado positivo na integração dos refugiados teve também, como base e suporte, o acesso a políticas públicas feitas para brasileiros, como o acesso gratuito à escola, aos serviços de saúde e ao bolsa família.

A ação do IMDH junto aos refugiados

O IMDH é uma associação sem fins lucrativos, de caráter filantrópico, fundada em 1999, voltada à atenção e defesa dos direitos dos migrantes, refugiadas e refugiados – inclusive encarcerados – que atua em favor de migrantes internos, imigrantes, solicitantes de refúgio, refugiados, brasileiros no exterior e retornados. É membro da Congregação das Irmãs Missionárias de São Carlos Borromeo – Scalabrinianas⁶, chamadas a cumprir a missão de

dar testemunho de uma vida transcendente a todo o povo de Deus, particularmente aos migrantes, aos refugiados, às pessoas em mobilidade, ajudando-as a descobrir o amor que o Pai tem para com elas e a esperança a que são chamadas.⁷

A missão do IMDH é

promover o reconhecimento da plena cidadania dos migrantes e refugiados, com respeito à sua dignidade, atuando na defesa de seus direitos, na assistência pastoral, sócio-jurídica e humanitária, na integração social, na inclusão em políticas públicas, com especial atenção às situações de maior vulnerabilidade.

Uma das áreas centrais de atuação do IMDH é o trabalho no âmbito do Refúgio. Apesar da relevância histórica desta temática e de maior destaque nos noticiários internacionais devido aos conflitos que ocorrem em diversas partes do mundo, percebe-se que no Brasil ainda é um tema sem grande visibilidade, limitado às instâncias que nele atuam diretamente, como algumas dezenas de instituições sem fins lucrativos, órgãos do governo, Agência das Nações Unidas, e alguns grupos da comunidade acadêmica.

⁶ A Congregação das Irmãs Missionárias de São Carlos Borromeo – Scalabrinianas foi fundada em 1895, por João Batista Scalabrini e teve como co-fundadores Pe. José Marchetti e Madre Assunta Marchetti. A missão específica da Congregação no mundo é o serviço aos migrantes e refugiados.

⁷ Constituição das Irmãs Missionárias Scalabrinianas, n. 7.

Com referência à ação direta e efetiva junto aos solicitantes de refúgio e refugiados que se encontram no Brasil, o IMDH busca ser um espaço de acolhida e de apoio para a superação das limitações e dificuldades que se impuseram a estes homens, mulheres e crianças que tiveram que abandonar seus países de um momento para o outro, deixando tudo para trás. Chegam sem nada, só com a esperança e a coragem. O que lhes são oferecidos são os serviços de atendimento social, jurídico-administrativo e humanitário. No marco conceitual e de difusão, contribui com produção teórica sobre a temática do refúgio, na sensibilização da sociedade e atuação por políticas públicas para a causa dos refugiados, e presta assessoria na análise e defesa de processos de solicitação de refúgio, com atuação permanente como entidade consultora no CONARE. Promove e realiza eventos, seminários e oficinas de capacitação de agentes privados e públicos, para a atuação nesta área.

Uma forma de potencializar o trabalho com solicitantes de refúgio e refugiados no país foi a organização da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados⁸, como espaço de apoio mútuo, troca de experiências e de trabalho complementar entre as entidades que a compõem, com o objetivo de receber os solicitantes de asilo e os refugiados, defender seus direitos e promover sua integração. A articulação da Rede e a capacitação dos agentes configuram-se como projeto de grande relevância no contexto do trabalho que o IMDH desenvolve. Contando com o apoio da ACNUR, a rede é composta por 42 entidades que prestam assistência e orientação a migrantes e refugiados em todas as regiões do País.

Conclusão

Sublinhando que a dignidade da pessoa humana deve pautar normas e comportamentos de modo que o refúgio seja visto sob a ótica do indivíduo e não da perspectiva do Estado, em razão da maior vulnerabilidade do primeiro, concluímos este relato destacando algumas lições aprendidas na ação em favor e junto aos refugiados e refugiadas no Brasil:

- A missão inspiradora

O espírito de abertura e acolhida e o valor da cidadania universal, que são a base da missão scalabriniana que nos inspira e estimula, são elementos essenciais que alimentam e fortalecem a presença e ação junto aos migrantes e refugiados.

⁸ A configuração da Rede pode ser vista em http://www.migrante.org.br/mapa_rede2.htm.

- Relações com o Governo

A articulação com o Governo é pré condição para um compromisso com as políticas para os refugiados ou sua inclusão nas políticas existentes. A ação das entidades sociais e dos organismos internacionais é fundamental neste aspecto, inclusive como veículos de interlocução, informação e sensibilização dos órgãos do Governo.

- A ação tripartite

A ação integrada entre os três atores – governo, ACNUR e sociedade civil – é imprescindível para oferecer aos refugiados as condições de acolhida, proteção, segurança, meios de subsistência e acesso a políticas que lhes possibilitem superar as dificuldades iniciais e acreditar que podem reconstruir sua vida no país de acolhimento.

- A dificuldade de acesso à moradia é ponto crítico na integração dos refugiados

Há exemplos pontuais de conquistas, em âmbito local, voltadas a incorporar os refugiados nas políticas públicas de acesso à moradia – várias famílias em diferentes localidades foram beneficiadas com esta medida e possuem casa própria. Trata-se de casos isolados, mas que servem de exemplo. O envolvimento dos Governos locais e instâncias políticas é condição para avançar nesta inserção em programas que possibilitem a inclusão dos refugiados em programas de acesso à moradia em condições dignas, viáveis e possíveis à sua condição específica.

- A obtenção da documentação pessoal

Condição básica para a segurança, a mobilidade e o acesso aos direitos sociais, o provimento do documento de identificação pessoal deve ser agilizado. Propõe-se modificação na política da Polícia Federal para a emissão da Carteira de Identidade para Estrangeiros (CIE) para os refugiados, contemplando tanto o aspecto de agilização quanto de identificação, eliminando o termo “refugiado” que ali se faz constar.

- A aprendizagem do idioma do país é de real importância para a integração social

No caso dos colombianos, o oferecimento de curso de português deve ter a duração mínima de 3 a 6 meses. A integração social de refugiados latino-americanos, de fala hispânica, é mais simples e rápida em relação a outras culturas.

Já a experiência de integração dos refugiados palestinos demonstra a necessidade de frequentarem aulas de português por, no mínimo, um ano.

- A autossuficiência dos refugiados e das refugiadas

São aspectos fundamentais: a vontade individual de trabalhar, a capacitação para o trabalho, as orientações sobre emprego e oportunidades de trabalho prestadas pelas entidades das redes de proteção e a oferta de oportunidades e vagas de emprego que o Estado e comunidade local lhe viabilizem.

Há que assegurar aos refugiados a possibilidade de obtenção de crédito, seja para a implementação de empresas individuais, seja para projetos em sociedade com nacionais. Sem esta possibilidade frustra-se a capacidade de empreendimento de muitos e a oportunidade de estabilização econômica, inviabilizando, assim, efetivas condições de integração.

- Crianças e adolescentes

O esporte, a dança, as artes e a música são ferramentas eficazes de integração e terapia. O financiamento de cursos e a participação em atividades lúdicas e desportivas são de inegável importância e decisivas no processo de integração pessoal e familiar dos refugiados.

- Acesso à universidade

Muitos (as) refugiados e refugiadas interrompem bruscamente seus estudos para fugir da perseguição de que são vítimas no país de origem. Assegurar o acesso à universidade no país de acolhida é fator determinante para sua integração e realização profissional e humana. Este acesso só é possível se levarmos em conta as condições particulares do refugiado e forem simplificadas as exigências burocráticas de acesso à universidade, bem como possibilitada a obtenção de bolsas de estudo. A Cátedra Sergio Vieira de Mello inclui algumas destas condições.

- Países tradicionais e países emergentes em matéria de reassentamento

A esperança de ascender ao mundo desenvolvido impacta negativamente no processo de integração dos refugiados, porque a perspectiva de chegar aos países ricos não é facilmente alcançável.

A rede de solidariedade da sociedade civil, nos países emergentes, pode oferecer assistência com recursos mais modestos do que ocorre nos países desenvolvidos, pode fazer mais, com menos dinheiro.

- Políticas públicas

Requer-se o apoio internacional para abrir portas e propor medidas de acolhida e integração dos refugiados e das refugiadas, o apoio do Governo Federal para a adoção de políticas em âmbito nacional e o apoio

dos Governos estaduais e municipais para a aplicação de tais políticas e a inclusão dos refugiados nas já existentes.

Mesmo que haja políticas abertas a todos – nacionais e refugiados – são necessários mecanismos específicos para que estes últimos tenham acesso a elas. Por exemplo, experiência prévia para o acesso ao mercado de trabalho, histórico escolar e classificação qualitativa para o acesso à universidade, tempo de residência na localidade para o acesso à moradia, são condições que podem inviabilizar ou afastar definitivamente os refugiados, se não forem adotados critérios que levem em conta suas condições específicas em relação aos nacionais.