

# A proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil

The socio juridic protection of refugees in Brazil

ANDREA MARIA CALAZANS PACHECO PACÍFICO\*

RENATA DE LIMA MENDONÇA\*\*



**RESUMO** – Este artigo visa analisar a proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil, ou seja, as políticas públicas adotadas para promoção, proteção e defesa dos refugiados como seres humanos. Assim, os instrumentos internacionais para os refugiados e sua recepção no Brasil foram observados, além da criação de uma legislação interna. Depois, foram analisadas as políticas públicas, de modo geral, os tipos e o modo de implementação e a inserção delas no Brasil, verificando a atuação do governo brasileiro junto ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), sua rede de parcerias, os programas e a cooperação em prol dos refugiados. Por fim, foi avaliado o grau de implementação das políticas públicas e sugeriram-se propostas para melhor proteção dos refugiados no Brasil.

**Palavras-chave** – Refugiados. Políticas Públicas. Redes. Brasil.

**ABSTRACT** – This article aims at analyzing the social and legal protection of refugees in Brazil, namely, public policies adopted in the country for the promotion, protection and defense of refugees as human beings. Firstly, it was observed the international instruments for refugees and its reception in Brazil and the creation of domestic law. Moreover, it was analyzed the public policy in general, its types and its way of implementation, as well as its integration in Brazil, verifying the performance of the Brazilian Government, joint with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and its network of partnerships, highlighting the programmes and cooperation in support of refugees. Finally, it was observed the degree of implementation of concrete public policies and also the proposals to improve the protection of refugees in Brazil.

**Keywords** – Refugees. Public Policy. Network. Brazil.

---

**O** artigo analisa a proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil, uma temática atual que vem ganhando visibilidade na medida em que se consagra a concepção de Direitos Humanos como universais. Além disso, o Brasil, considerado um país solidário, vem se inserindo cada vez mais em ações humanitárias em prol da defesa e da proteção dos refugiados.

Este artigo conceitua políticas públicas e enfoca aquelas adotadas no Brasil em prol dos refugiados, além de observar a atuação do Estado e de organismos nacionais e internacionais que trabalham com redes de solidariedade a fim de solucionar o problema concernente aos refugiados,

---

\* Dr. em Ciências Sociais pela PUC/SP (2008) e pós-doutoranda em direito internacional dos refugiados na Universidade de York (2009/2010). Professora da Faculdade de Direito do CESMAC e da SEUNE, lecionando direito internacional e direitos humanos na graduação e na pós-graduação. Maceió – AL/Brasil. E-mail: [apacifico@hotmail.com](mailto:apacifico@hotmail.com)

\*\* Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Campina Grande – PB/Brasil. E-mail: [rl-mendonca@hotmail.com](mailto:rl-mendonca@hotmail.com)

Submetido em: fevereiro/2010. Aprovado em: junho/2010.

operando nos aspectos sociais e jurídicos, acolhendo-os, oferecendo proteção e assistência, para integrá-los no Brasil. As autoras também oferecem perspectivas e sugestões para melhor proteção dos direitos humanos dos refugiados no Brasil.

Desse modo, buscando avançar mais na questão global de receber e reassentar refugiados e considerando os valores de fraternidade e solidariedade, é de extraordinária relevância que o Brasil, por meio de seus parceiros e de suas políticas públicas, passe, cada vez mais, a proteger vidas, dando uma oportunidade de existência digna e sem violência àqueles que sofreram a tormenta da busca do refúgio em novo país.

## Refugiados

Depois da Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional passou a se preocupar com a criação de mecanismos que pudessem propiciar uma proteção mais generalizada aos refugiados. Na análise de Dolinger (apud BARBOSA; HORA, 2007, p. 17),

[...] o sofrimento inarrável vivenciado por milhões de criaturas humanas que sobreviveram à grande catástrofe do século XX, a Segunda Guerra Mundial (que ceifou a vida de mais de quarenta milhões de pessoas), levou as Nações Unidas a elaborar uma das mais importantes convenções internacionais, que regula a situação jurídica dos refugiados.

Esta intenção foi materializada com a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967. Segundo Piovesan (2006, p. 59), a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 é considerada a Carta Magna do instituto, pois estabelece, em caráter universal, o conceito de refugiado, e seus direitos e deveres, de modo restritivo, temporal e geograficamente, qual seja:

em consequência de 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.

De acordo com a Convenção de 1951, apenas eram contempladas aquelas pessoas que se tornaram refugiadas em decorrência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. No entanto, com o passar do tempo, surgiram novos grupos de refugiados, que necessitavam de proteção, porém não se encaixavam na definição limitada da Convenção de 51, principalmente os oriundos do continente africano. Tem-se, assim, a adoção do Protocolo de 1967, que procurou remover as reservas geográficas e temporais, promovendo avanços quanto à ampliação de um conceito mais objetivo.

Não obstante, em 1984, foi desenvolvida a Declaração de Cartagena, com o objetivo de proteger os refugiados da América Central. Este documento enfatizava os motivos que diferenciavam os refugiados da Europa e da África dos que viviam na América Latina, adaptando a definição à região. Ademais, tinha o objetivo de discutir a Convenção de 1951, no que tange ao regresso forçado, consagrando o princípio *non-refoulement* (CARNEIRO, 2005, p. 60-63). De acordo com o art. 33 da Convenção de 1951,

nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçados em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas. Contudo, o benefício da presente disposição não poderá ser invocado por um refugiado que haja razões

sérias para considerar perigo para a segurança do país onde se encontra, ou que, tendo sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do dito país.

A Declaração de Cartagena estendeu o conceito da Convenção de 1951 e apontou ideias inovadoras quanto ao reassentamento de refugiados na América, atendendo aos aspectos locais da região, ao considerar refugiadas também

as pessoas que tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

A proteção do refugiado, pelo ordenamento jurídico brasileiro, conta com duas bases legais, que são a Constituição da República de 1988 e a Lei 9.474/97, além dos documentos internacionais aos quais aderiu.

O Brasil se mostra consciente da importância da proteção aos refugiados, pois ratificou e recepcionou tanto a Convenção de 1951 quanto o Protocolo de 1967. Nesse sentido, a Constituição institui a dignidade da pessoa, em seu art. 1º, como fundamento legal para aplicação do instituto do refúgio pelo Ordenamento Jurídico pátrio, além de reger suas relações internacionais segundo os princípios da prevalência dos direitos humanos e da concessão de asilo político (art. 4º), e da garantia da igualdade de todos (art. 5º). Conforme Jubilut (2007, p. 182),

[...] além de obrigar o Brasil a zelar pelo respeito aos direitos humanos e a conceder asilo, assegurando mediatamente o refúgio, a Constituição Federal de 1988 estipula a igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros – incluindo os solicitantes de refúgio e os refugiados – do que se depreende que, salvo nas exceções nele previstas, este documento coloca o ordenamento jurídico nacional, com todas as suas garantias e obrigações, à disposição dos estrangeiros que vêm buscar refúgio no Brasil [...].

Com o advento da Lei 9.474/97, o Brasil se transformou em um dos países que possui uma das legislações mais inovadoras e atualizadas do mundo quanto aos refugiados. Esta lei adota um conceito amplo, inspirado na Declaração de Cartagena (1984), que considera refugiado também o 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”. Como informam Carlet e Milesi (2006, p. 134),

[...] A Lei 9.474/97, além de ser um avanço na internalização do Direito Internacional dos Refugiados, constituiu-se também numa política pública de amplo significado nesta causa. Com o amadurecimento da temática e o debate sobre a importância do acesso dos refugiados à educação, ao trabalho, à saúde, à moradia, ao lazer, o Brasil vem reconhecendo, em termos legais e teóricos, a necessidade de implementação de políticas públicas específicas e a possibilidade de acesso dos refugiados às políticas existentes, ao amparo, como já dissemos, da disposição constitucional de tratamento paritário entre nacionais e estrangeiros residentes no país [...].

Segundo Carneiro (2005, p. 64), ao incluir o conceito de direitos humanos como parte intrínseca do conceito de elegibilidade para o estatuto de refugiado, a lei brasileira abriu amplos horizontes para a proteção das pessoas vitimizadas por migrações forçadas no mundo.

Além da ampliação do conceito de refugiado, outros aspectos se destacam neste diploma legal, como a criação do CONARE (Comitê Nacional dos Refugiados), órgão de deliberação coletiva e responsável pela apreciação e decisão dos pedidos de refúgio formulados perante o governo brasileiro.

Pode-se dizer, assim, que o ordenamento jurídico brasileiro, para os refugiados, se coaduna com o sistema internacional vigente. Por conseguinte, o Brasil, com o advento desse diploma legal, passou a ter um sistema lógico, justo e atual de concessão de refúgio, razão pela qual Jubilut (2007, p. 196) afirma que ele tem sido apontado como paradigma para uniformização da prática do refúgio na América do Sul, apesar de sempre haver espaço para melhoras e aperfeiçoamentos.

Desse modo, atualmente, o Brasil é um dos países da América do Sul que mais acolhe refugiados: são cerca de 4.200 (mais da metade deste contingente se encontra entre os estados de São Paulo e Rio de Janeiro). E, também, possui um programa de reassentamento, ou seja, políticas públicas que objetivam um maior comprometimento com refugiados.

### **Políticas públicas**

A Constituição da República do Brasil e a Lei 9.474/97 funcionam como base legal para criação e implementação de políticas públicas que visam à assistência e à integração dos refugiados. Inclusiva, elas são imprescindíveis para assegurar a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, em especial, o direito ao trabalho, à saúde e à educação.

Quando se pensa em políticas públicas, logo se vislumbram as várias funções sociais passíveis de serem exercidas pelo Estado. Desse modo, conforme a Biblioteca Virtual de Política Científica e Tecnológica (2009, p.1), a expressão política pública corresponde, na língua portuguesa, ao vocábulo inglês *policy*, que significa “um conjunto de ações ou normas de iniciativa governamental, visando determinados objetivos”.

Para Pacífico (2010, p. 358), as políticas públicas “são as políticas realizadas pelo governo, diretamente ou por intermédio de agentes autorizados, visando à melhoria da qualidade de vida da população-alvo daquelas políticas”. Portanto, as políticas públicas possuem sempre natureza estatal, mesmo que, durante a implementação de programas, projetos e atividades, exista o envolvimento de agentes privados.

De acordo com Moran, Rein e Godin (2006, p. 3), as políticas públicas emergiram durante a Segunda Guerra Mundial como uma “mão amiga”, servindo como um instrumento capaz de modelar o mundo. Pires (2001, p. 158) explica que as políticas públicas “são respostas do Estado a questões sociais ou de interesse da sociedade, as quais se desenvolvem em três momentos: o da concepção, o da orçamentação e o da implementação, à sua vez, vinculados às funções de planejamento, orçamentação e execução”.

Lowi (apud STUART, 2006, p. 2) classifica as políticas públicas em: políticas constitutivas, políticas regulatórias, políticas distributivas e políticas redistributivas. Desse modo, as políticas constitutivas ou estruturadoras podem ser entendidas como aquelas que demandam mudanças e ditam as regras a seguir, estruturando processos e conflitos políticos, ou seja, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

As políticas regulatórias são as que regem comportamentos, trabalhando com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos que concernem aos custos e benefícios estão sujeitos à configuração concreta das políticas, não havendo prévia determinação. Há um equilíbrio no atendimento de interesses, podendo tanto distribuir custos e benefícios de forma igualitária entre os grupos e setores da sociedade, quanto servir a particulares.

Para Frey (2000, p. 223), as políticas distributivas são marcadas por um baixo nível de impacto nos processos políticos, uma vez que possuem objetivos precisos de apenas distribuir ganhos sem ocasionar custos (não de modo perceptível) para outros grupos. Caracterizando-se por uma concordância e indiferença amistosa, geralmente as políticas distributivas favorecem um elevado contingente de pessoas, mas em escala relativamente pequena, alocando recursos a determinados grupos setoriais, comunidades, entre outros.

Conforme Frey (2000, p. 224), o oposto ocorre com as políticas redistributivas, que são voltadas para o conflito. A finalidade é redirecionar ou deslocar conscientemente recursos financeiros diretos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. De acordo com Sefton (2006, p. 608), tal política é comparada com a função de Robin Hood: redistribuir dos ricos para os pobres. Esse processo político costuma concentrar-se em duas posições opostas e ser carregado de conflitos, uma vez que busca alterar a distribuição de renda entre ricos e pobres, sendo esta distribuição feita de modo mais igualitário do que a distribuição que acontece com a renda e a riqueza.

Pereira (2005, p. 123) assinala que políticas públicas, além de ser uma forma de atuação dos governos, traduzem-se em instrumentos reguladores do comportamento. Elas são utilizadas pelo Estado como meio de regular, intervir e incentivar, tendo como meta construir uma sociedade mais justa, humana, equilibrada e harmônica.

Neste sentido, Grau (apud PEREIRA, 2005, p. 124) é categórico ao asseverar que as políticas públicas, nos atuais estados modernos, se transformaram em um instrumento-chave na organização das sociedades. Para ele, ao mesmo tempo em que elas são codificadores de normas e valores sociais e influenciadores da conduta das pessoas, também possuem modelos de sociedade. Desse modo, o mesmo autor (2005, p. 127) observa que

[...] as políticas públicas apresentam uma missão específica. Também os seus objetivos devem ser claros e direcionados, porque vão justificar a intervenção pública. Neste contexto, de forma genérica, as políticas públicas poderão ser definidas como um conjunto de ações, de processos, de interações e intercâmbios entre atores que têm lugar no âmbito do poder público.

Segundo Bobrow (2006, p. 582), a variedade cultural exerce uma grande influência nas políticas públicas. Porém, há uma tendência em negar-lhe a atenção devida. Este quadro poderia ser mudado com uma representação política mais atenta ao processo de variedade cultural. Tal situação requer das autoridades competentes sensibilidade pessoal e política e, acima de tudo, altruísmo, que transcende do pessoal para o social, atendendo ao fato político na criação e execução das políticas.

De acordo com Birckmayer e Weiss (2006, p. 824), “algumas ideias políticas inovadoras se envolvem intervindo nos bairros, sistemas ou estados. Ao invés de prestar serviço aos indivíduos, separadamente, a proposta destina-se a mudar a cultura e as práticas de uma entidade maior. [...] o interesse é o comportamento da coletividade”. Tais ideias são desenvolvidas para uma concreta implementação das políticas públicas.

Segundo Rúa (1998, p. 13), “a implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas”. Isto é, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Para ela, sendo a implementação um processo interativo e contínuo que envolve diversos grupos, ela encadeia uma estrutura de grande complexidade, pois se firma em redes que unem ações individuais e coletivas, formando uma enorme teia de reações efetivas e decisões. Por isso, é uma cadeia que vive em constante transformação e nunca se acaba, revestindo-se de grande dinamismo.

Essas redes surgiram para contrapor as dificuldades de efetivação das políticas públicas e se fundam na tomada de decisões pela comunidade quando da ausência de uma liderança clara dos governos, tendo como consequência uma combinação de procedimentos formais e informais, mediando interesses e conectando representantes públicos e privados, que interagem entre si. Como assinala Carvalho (2003, p. 1),

A rede sugere uma teia de vínculos, relações e ações entre indivíduos e organizações. Elas se tecem ou se dissolvem continuamente em todos os campos da vida societária; estão presentes na vida cotidiana (nas relações de parentesco, nas relações de vizinhança, nas relações comunitárias), no mundo dos negócios,

na vida pública e entre elas. O que explica a existência de múltiplas redes são as necessidades humano-sociais que colocam em movimento a busca de interação e formação de vínculos afetivos, de apoio mútuo, para empreendimentos socioeconômicos, políticos ou culturais. Uma rede envolve processos de circulação de informações e conhecimentos, articulação, participação, cooperação.

Nota-se, assim, que as redes representam a estruturação de novo ente político, em que o domínio e a influência são partilhados por uma série de atores, públicos e privados, em diversos planos de governo, para produção de políticas públicas; originando, assim, um sistema de interdependências funcionais e causando a descentralização de governos de Estado para crescente territorialização das políticas públicas que, no Brasil, no tocante aos refugiados, são implementadas dessa forma.

### **Implementação das políticas públicas aos refugiados no Brasil**

O Brasil, com o aprofundamento da temática e o debate sobre a importância do acesso dos refugiados aos direitos sociais, culturais, econômicos, vem reconhecendo a necessidade de inclusão dos refugiados nas políticas públicas existentes, bem como, em alguns casos, implementação de políticas específicas, ao amparo da disposição constitucional, art. 5º *caput*, que garante tratamento igualitário aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país.

Segundo publicação do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), “Rede Solidária para Imigrantes e Refugiados” (2007, p. 2), no país existem Redes de Proteção que operam na implementação de políticas públicas para os refugiados, somando-se aos esforços e articulações, incorporando várias instituições, entes, personalidades, organizações sociais, universidades, que se unem na luta pela defesa do refúgio, nas migrações contemporâneas, na promoção de políticas públicas e ações solidárias de proteção, assistência e integração dos migrantes e dos refugiados.

Essas redes têm abrangência nos três níveis de governo, em diferentes regiões do país e em diferentes setores de atividade, cumprindo o papel de resgatar os solicitantes de refúgio ou refugiados, instruí-los, resguardar os direitos dos migrantes e informá-los sobre seus deveres, seja quando decidem emigrar – tratando de minimizar os riscos –, seja quando em circulação ou em seus novos locais ou países de residência.

Ainda, segundo a publicação do IMDH (2007, p. 2), em território brasileiro esta rede é composta de, aproximadamente, 40 instituições, presentes em todas as regiões do país, que, articuladas pelo IMDH e com o apoio do ACNUR, está unida no compromisso humanitário da atenção e reassentamento de refugiados e refugiadas, defesa de direitos, promoção e integração de migrantes presentes no Brasil ou em regiões de fronteira.

Ao mesmo tempo em que opera na demanda de políticas públicas a favor desta causa, cada instituição participante tem sua autonomia, estrutura, objetivos e formas de atuação próprias, mas aliadas ao respeito incondicional aos direitos humanos no tema da integração dos refugiados, na convicção da necessidade de apoios, parcerias, articulações e soma de esforços para políticas e ações efetivas e solidárias.

Para Barbosa e Hora (2007, p. 72), peças importantes desta rede são as Cáritas Arquidiocesanas, especialmente a do Rio de Janeiro, que, além de prestar suporte ao próprio estado, tem a missão de atender as regiões Norte e Nordeste, e a de São Paulo, que se responsabiliza pelas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. A Cáritas conta com o apoio de um grande número de parceiros que oferecem serviços para auxiliar a assistência e integração local dos refugiados. Os encaminhamentos a esses convênios são efetuados pela Cáritas e deverão obedecer aos requisitos estabelecidos nessas parcerias.

Os refugiados contam com programas de integração social, cultural, legal e econômica, recebem informações sobre o Brasil e encaminhamento para o mercado de trabalho. Estratégias individualizadas

para o desenvolvimento socioeconômico de cada família podem ser elaboradas, com a possibilidade de acesso ao sistema de microcrédito. De acordo com Carneiro e Rocha (2006, p. 28),

durante todo o processo de inserção dos refugiados na sociedade brasileira, são desenvolvidos programas para o acompanhamento, para que estes adquiram condições de se integrar de uma forma concreta e estruturada. Os programas são direcionados a que, num período de curto prazo, os refugiados consigam adquirir sua autossuficiência econômica, e criar condições materiais e psicológicas para estabelecer uma nova vida e realidade.

Assim, devido às dificuldades iniciais enfrentadas pelos refugiados e seus familiares, eles poderão, durante alguns meses, receber assistência financeira para a subsistência, de acordo com suas necessidades. Para Marques (2006, p. 29), “cabe ao governo facilitar o acesso de famílias refugiadas a programas públicos sociais que beneficiem grupos de baixa renda, desde que seja viável sua inclusão”.

Nesse sentido, de acordo com Carlet e Milesi (2006, p.141), considera-se uma política pública eficaz o estabelecimento de uma rubrica na dotação da União destinada à acolhida aos refugiados, já criada em 2005. Para expandir a atuação das instituições que atendem e integram os refugiados, a sociedade civil se comprometeu em cobrar do Governo Federal o aumento deste fundo em 2007.

No que tange à educação, conforme a publicação do ACNUR – “Refugiados, proteção e assistência em São Paulo” (2008, p. 3-4) –, todos os refugiados em idade escolar têm acesso ao sistema de educação pública (primário e secundário), sendo regularmente matriculados. O refugiado que não teve seus estudos concluídos no país de origem será orientado sobre a possibilidade de sua continuidade. O refugiado receberá orientações sobre procedimentos para a revalidação de documentos escolares, que serão facilitados. Àqueles cuja língua de origem não seja o português, em especial os adultos, em cooperação com instituições locais, são ministrados cursos de língua portuguesa, informações acerca da cultura brasileira e noções básicas da região onde foi encaminhado.

Como informa o manual de orientações para os refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro do SESC (2002, p. 8), o SENAC de São Paulo desenvolveu um curso de português para estrangeiros, com uma professora especialista, capacitada para atender às necessidades específicas dos refugiados, com o intuito de inseri-los no novo meio social. Ademais, o Serviço Social da Indústria (SESI) coopera com cursos na modalidade de educação de jovens e adultos e participação nas áreas de lazer e em atividades esportivas.

Como assinala Carlet e Milesi (2006, p. 140), outro grande passo para efetivação dos direitos dos refugiados à educação foi a Resolução 03/98, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que, fundamentada na Lei 9.474/97 e em orientações da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, permite o ingresso dos refugiados nos cursos de nível superior, por meio de documentação emitida pelo CONARE. A Universidade assegura, ainda, bolsa de manutenção, apoio psicológico, acesso a programas de moradia e estágios remunerados.

Segundo Carneiro e Rocha (2006, p. 29), a comunidade refugiada sofre de uma grande carência de experiência profissional quando da chegada ao Brasil, fazendo com que seu ingresso no mercado de trabalho aconteça principalmente por meio da economia informal. Desse modo, o microcrédito, as cooperativas e outros programas para alcançar a proficiência são de grande valor para sua integração na sociedade.

De acordo com o manual de orientações do SESC (2002, p. 8), existem programas especiais focados na capacitação profissional e que contam como o apoio do Centro Arquidiocesano do Trabalhador (CEAT). São programas que encaminham os refugiados ao mercado de trabalho com cursos de qualificação profissional, habilitação para autoemprego e orientação para a criação de pequenos negócios. Há também o apoio do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), que disponibiliza cursos profissionalizantes para treinamento, qualificação, aperfeiçoamento, especialização e formação intensiva dos refugiados.

São firmadas também parcerias com outras instituições para capacitação profissional dos refugiados, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), entidade voltada à formação profissional. O SENAC proporciona acesso gratuito aos refugiados em programações disponíveis em suas unidades. No fim de cada curso, expede certificados ou diplomas de conclusão dos programas que são objeto desse convênio.

Existe uma parceria firmada com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Serviço Social da Indústria (SESI), que oferecem cursos de capacitação profissional. E, ainda, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), em cooperação com a Cáritas de São Paulo, contribui para o ingresso dos refugiados em seus 2.600 cursos disponíveis. O Serviço Social do Comércio (SESC) também possibilita a participação dos refugiados encaminhados pelas Cáritas do Rio de Janeiro e de São Paulo em suas programações, segundo as normas internas da Entidade.

Na análise das políticas para refugiados, uma conquista foi obtida na área trabalhista: o art. 6º da Lei 9.474/97 permite que o solicitante de refúgio adquira a carteira de trabalho. Outra iniciativa importante na mesma área foi a decisão do Ministério do Trabalho e Emprego que modificou a identificação na Carteira de Trabalho, retirando o vocábulo “refugiado” e inserindo “estrangeiros com base na Lei 9.474/97”. Esta ação se opôs à discriminação, exploração e receios que sofriam os refugiados na busca de trabalho ou emprego, por motivo, principalmente, da falta de informação da população brasileira sobre o tema (CARLET; MILESI, 2006, p. 141).

Conforme informa o *Manual* com as orientações do SESC (2002, p. 10), o Instituto Paulista de Psiquiatria do Hospital das Clínicas (IPQ) presta atendimento de duas maneiras: assistência de médico especialista nas dependências do próprio instituto, com atendimento semanal para investigação do perfil psicológico da população refugiada e grupo de interação (arte-terapia) na extensão da Cáritas, com encontros semanais.

Conforme a publicação do ACNUR, “Refugiados, proteção e assistência em São Paulo” (2008, p. 3), todos os refugiados têm acesso aos serviços de saúde, em igualdade de condições com os nacionais, prestados pelo governo e pelas instituições da sociedade civil, isto é, acesso aos hospitais públicos e conveniados à rede pública e a postos de saúde.

Além disso, o ACNUR cobre gastos de medicamentos essenciais, exames médicos e tratamentos específicos, quando necessário, conferindo atenção particular àqueles que se encontram em situações vulneráveis, como mulheres chefes de família, idosos e portadores de doenças crônicas. A população feminina recebe informações acerca de DST/AIDS, planejamento familiar, cuidados pré-natais e pós-natais e acesso aos serviços especializados.

No que se refere ao direito à saúde, Carlet e Milesi (2006, p. 141-142) destacam a inauguração do primeiro Centro de Referência para a Saúde dos Refugiados, estabelecido no Hospital dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro, e objetivando a capacitação profissional de funcionários do Sistema Único de Saúde (SUS) para o atendimento dos refugiados. Sua importância se dá pelo fato de que os refugiados chegam ao país com problemas de comunicação e traumas psicológicos em razão das guerras e da violência que sofreram.

No que se refere às programações do SESC, dispostas, também, no *Manual* com as orientações para os refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro (2002, p. 12), há o fornecimento de refeições a preço popular, no restaurante do SESC do Carmo/SP; atividades culturais, recreativas e esportivas, como meios de favorecimento ao desenvolvimento pessoal e à integração social; cursos básicos de conversação em português; internet livre e gratuita, para troca de mensagens, acompanhamento de notícias sobre os países de origem, informações sobre emprego e legislação, passatempos.

Como aponta a publicação do ACNUR, “Refugiados, proteção e assistência em São Paulo” (2008, p. 4), a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) possui outros parceiros institucionais para atendimento e assistência aos refugiados: Arsenal da Esperança, que ajuda os refugiados que chegam ao Brasil como moradia e alimentação; Casa do Migrante, que oferece alojamento aos refugiados e famílias;

Obra Social Nossa Senhora Aparecida, que abriga algumas refugiadas recém-chegadas no Brasil; Ordem dos Advogados do Brasil, que contribui com atendimento jurídico aos refugiados e na divulgação do direito internacional do Refugiado; e a UniFMU, com bolsa de estudo e pesquisas e outras atividades na área acadêmica.

Há, ainda, o trabalho de divulgação realizado pela PUC-SP, Universidade de Vila Velha e a UNIEURO, com a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, que visa propagar a temática dos refugiados junto a universidades por meio de inclusão nos currículos, palestras e pesquisas, para compor uma nova elite acadêmica com consciência sobre o assunto, uma vez que, apesar de ser um tema de caráter global, não faz parte de praticamente nenhum curso de graduação (JUBILUT, 2007, p. 203).

Pelo exposto, a ideia principal é que essas políticas públicas, em especial aquelas viabilizadas pelas redes de atendimento, contribuam para a democratização e legitimação do processo de integração, porque permitem visualizar ganhos expressivos na busca da efetiva proteção e implementação dos direitos dos refugiados e, dessa forma, legitimar os esforços dos novos sujeitos nacionais e regionais, como a Rede de Solidariedade no Brasil vinculada ao ACNUR.

Apesar de todo o apoio para efetivação dessas políticas voltadas para os refugiados, o Governo brasileiro só encabeçou a elaboração de políticas públicas com o aparecimento da Lei 9.474/97. Dessa maneira, conforme Carlet e Milesi (2007, p. 142), a realidade é que existem “vazios, carências e necessidades que urgem vontade política, medidas, decisões e viabilização”, para alcançar metas básicas indispensáveis para a reconstrução de novos laços sociais.

### **Perspectivas e proposições**

Apesar da necessidade de efetivação de mais políticas públicas no Brasil desafiar as próprias dificuldades internas do país, as propostas apresentadas, em sua maioria, são passíveis de aplicação, pois não necessitam de grandes recursos. Além do mais, a causa dos refugiados conta com o apoio de indivíduos, entidades, organizações, instituições, entre outros. Assim, entre as várias propostas, destacam-se, essencialmente, as seguintes:

Quanto à saúde, Carlet e Milesi (2006, p. 143-144) ressaltam a importância de um atendimento global aos refugiados nos serviços de saúde pública, incluindo a saúde psicossocial, como também o estabelecimento de projetos na área, para receber a população refugiada e identificação dos hospitais de referência da rede pública. Além disso, criar convênios em conjunto com as universidades públicas, que possibilitem atendimento odontológico; intervir nos acordos realizados junto às Secretarias de Saúde (Estadual e/ou Municipal) para políticas de saúde e atendimento aos refugiados.

No que se refere ao trabalho, Guimarães, Perin e Santos (2004, p. 15) assinalam a necessidade de garantir a igualdade de direito entre o nacional e o migrante, independentemente deste ser ou não documentado, viabilizando condições para a abertura de vagas para refugiados no mercado de trabalho e instalando projetos de apoio e assistência aos refugiados e suas famílias, evitando, assim, o trabalho escravo e ilegal, que imigrantes têm sido alvo de tratamento subumano. Além disso, deve-se buscar possibilitar a comprovação de experiências profissionais anteriores, com programas de estágio, treinamento e capacitação.

Quanto à educação, como informam Carlet e Milesi (2006, p. 143-144), seria de grande importância instituir programas para acelerar o processo de revalidação de diplomas e documentos universitários e aumentar a quantidade de vagas para crianças em idade própria para frequentar creches. Seria essencial estabelecer acordos entre Ministério da Educação e Universidades Públicas para disponibilizar vagas para refugiados, discriminando os critérios especiais para inserção destes no PROUNI, e ofertar um percentual de bolsas de estudo, em escolas particulares, para refugiados, em especial, jovens e crianças em idade escolar.

No tocante ao apoio estatal, como assinala Fantazzini (2005, p. 17), seria imperioso instituir órgãos governamentais, como secretarias e ministérios, para se dedicarem aos assuntos atinentes às migrações e ao suporte legal aos refugiados, garantindo recursos orçamentários para a implementação de ações e políticas públicas para os migrantes e refugiados. Ainda, seria fundamental criar auxílios financeiros, a serem proporcionados pelo governo ao refugiado que entre no país em uma situação de fragilidade emocional e econômica. Esse auxílio deverá ser provisório até que o refugiado se torne autossuficiente.

No que tange à integração social, Carlet e Milesi (2006, p. 143-144) demonstram ser indispensável assegurar “a igualdade de acesso entre nacionais e refugiados aos programas e benefícios do Sistema Único de Assistência Social e na Política Nacional de Assistência Social” e cobrar do Poder Público local e regional maior envolvimento na preparação e execução de políticas públicas e na inclusão de refugiados nas já implementadas. E, também, criar um sistema de recebimento de denúncias daqueles refugiados que foram submetidos à exploração no trabalho ou sofreram discriminação.

Outra proposição consiste em fornecer suporte às comunidades, a fim de ampliar a rede de proteção social aos refugiados, nas áreas como saúde, habitação, educação, aprendizado da língua e trabalho; estimular o estabelecimento de novos núcleos de acolhida que facilitem a instalação de refugiados e migrantes sem documentos; e promover o engajamento do próprio refugiado como multiplicador e articulador das pastorais e das redes de ajuda (GUIMARÃES; PERIN; SANTOS, 2004, p. 15).

Para Guimarães, Perin e Santos (2004, p.15), é interessante, também, visitar a Polícia Federal com o propósito de conhecer a existência de refugiados na região, para desenvolver, desse modo, campanhas de sensibilização sobre as implicações do refúgio e a situação dos refugiados, na intenção de combater as discriminações e o preconceito e trabalhar a compreensão do tema nas bases. Devem-se, ainda, utilizar expressões que evidenciem a acolhida e integração, como “novos brasileiros”, “novos amigos” no lugar do termo “refugiado”.

Ainda, segundo os autores acima, faz-se imprescindível criar um rol de entidades que atuem com refugiados e determinar o papel de cada uma delas nessa acolhida, além de conhecer a realidade social, política e econômica dos países de origem dos refugiados, em especial os mais próximos, para melhor compreender as necessidades e a problemática que os mesmos enfrentam.

No que compete à proteção, para Guimarães, Perin e Santos (2004, p. 14), interessante seria socializar a lei do refugiado no Brasil, divulgando-a por meio de materiais (vídeo, artigos, folders), que demonstrem a realidade dos refugiados e clamar por uma nova lei de estrangeiros, que valorize a dignidade da pessoa humana e ampare o migrante, de forma geral, no combate à xenofobia e à discriminação, provenientes do preconceito motivado pela raça, credo, religião, etnia ou procedência estrangeira.

Ademais, independentemente da forma de ingresso no país, os serviços públicos gratuitos, como saúde e educação, deveriam ser acessíveis aos refugiados; inclusive, dando uma maior atenção às crianças e adolescentes que entram, muitas vezes, no país, sem a presença dos pais, apresentando traumas físicos e psicológicos e merecendo, desse modo, prioridade no atendimento, por motivo de suas condições de seres em desenvolvimento.

Do mesmo modo, para o autor acima, é indispensável assegurar o direito à reunificação familiar, pois, muitas pessoas, na necessidade de migrar, deixam suas famílias sem proteção, e a reunião familiar é um direito de todos, além de dotada de grande teor humanitário. Dessa maneira, carece a criação de meios internos com a função de resguardar a unidade familiar do refugiado.

Para Guimarães, Perin e Santos (2004, p. 14), é imperativa a articulação de projetos claros e precisos com ações políticas sólidas, direcionadas ao amparo e integração de refugiados, especialmente no que diz respeito à moradia, à inserção no mercado de trabalho e ao incentivo à capacitação dos agentes que atuam na acolhida a refugiados e no conhecimento da realidade deles, das questões jurídicas e dos motivos humanitários que sustentam a causa.

Conforme os autores acima citados, a sensibilização da sociedade civil para acolher os refugiados está exemplificada em parcerias com ONGs, como a atuação da Comissão de Direitos Humanos e da Comissão de Justiça e Paz, que promovem seminários e conferências, para incluir nos currículos acadêmicos debates acerca da temática, principalmente nas áreas de serviço social, sociologia e direito, indo além da discussão da proteção jurídica e pautando debates sobre a assistência e a integração do refugiado.

Por fim, recomenda-se trabalhar nas escolas temas como solidariedade humana globalizada, ética, tolerância e difusão de culturas e costumes de povos diferentes, conscientizando os jovens e as crianças acerca da importância e da riqueza cultural das migrações internacionais e lembrar a história brasileira, com seus líderes e personalidades outrora refugiados.

Pelo exposto, a efetivação dessas perspectivas e propostas tornaria o Brasil uma pátria solidária e sem fronteiras, difundindo a paz, firmando-se no princípio da dignidade da pessoa humana e no direito à vida, acolhendo aqueles que perderam tudo e dando-lhes a oportunidade de recomeçar.

### Considerações finais

Pelo exposto, com relação aos refugiados, observa-se que a atuação do Brasil, no contexto internacional, sobressaiu-se após a redemocratização política e o estabelecimento da Constituição da República de 1988. Porém, o marco central para a proteção do refugiado no país foi a elaboração da Lei 9.474, em 1997, que formulou um conceito mais moderno de refugiado, estabelecendo direitos e deveres e criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), para julgar os pedidos de refúgio no país.

Nesse sentido, a postura do Brasil pode ser vista como modelo, pois, além de promulgar uma lei interna específica, recepcionou tanto a Convenção de 1951 quanto o protocolo de 1967 em seu ordenamento jurídico. Entretanto, embora, teoricamente, o Brasil seja considerado um modelo, na prática, ainda há muito a ser realizado. Assim, é necessária, além de uma maior conscientização nacional, a educação interna para a acolhida de refugiados, pois o desconhecimento sobre a temática gera receios e preconceitos, o que impossibilita o atendimento pelos programas de assistência, proteção e integração dos refugiados no seio da sociedade brasileira.

### Referências

- ACNUR. *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o Estatuto de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra, 1992.
- \_\_\_\_\_. Refugiados proteção e assistência em São Paulo. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5480.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2009.
- ACNUR; IMDH. *Lei 9474/97 e coletânea de instrumentos de proteção internacional dos refugiados*. 104 p. Brasília, 2005.
- BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados. ACNUR: Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5267.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2009.
- BIBLIOTECA VIRTUAL DE POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. Políticas públicas. Disponível em: <<http://www4.prossiga.br/Políticas-Publicas/oquee.html>>. Acesso em: 20 abr. 2009.
- BIRCHMAYER, J.; WEISS, Carol H. Social experimentation for public policy. In: *The Oxford handbook of public policy*. Oxford (Inglaterra): Oxford University Press, 2006. p. 806-832.
- BOBROW, David B. Social and cultural factors: constraining and enabling. In: *The Oxford handbook of public policy*. Oxford (Inglaterra): Oxford University Press, 2006. p. 572-586.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 14 mar. 2009.
- CARLET, F.; MILESI, Rosita. Refugiados e políticas públicas. In: RODRIGUES, Viviane (Org.). *Direitos humanos e refugiados*. Vila Velha/Espírito Santo: Nuares – Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2006. p. 123-150.
- CARNEIRO, W. P. A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois. In: RODRIGUES, Viviane (Org.). *Refugiados*. Vila Velha/Espírito Santo: Nuares – Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2005. p. 55-78.
- CARNEIRO, W. P.; ROCHA, Janaína Matheus. Reflexões sobre a Questão Racial e o Refúgio no Sistema Brasileiro. In: RODRIGUES, Viviane (Org.). *Direitos humanos e refugiados*. Vila Velha/Espírito Santo: Nuares – Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2006. p. 9-34.

- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Ação em rede. Disponível em: <[http://www.cenpec.org.br/modules/xt\\_conteudo/index.php?id=214](http://www.cenpec.org.br/modules/xt_conteudo/index.php?id=214)>. Acesso em: 24 abr. 2009.
- FANTAZZINI, Orlando. Políticas públicas para as migrações internacionais. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/livros/a\\_pdf/livro\\_migracoes\\_fantazzini.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/livros/a_pdf/livro_migracoes_fantazzini.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2009.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Disponível em: <[http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt\\_Frey.pdf](http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_Frey.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2009.
- GUIMARÃES, Eliane Costa; PERIN, Andreza; SANTOS, João Paulo. Seminário “Refúgio, Migrações e Direitos Humanos”. Relatório completo. Brasília: IMDH, 2004. Disponível em: <[www.migrante.org.br/sem\\_refugiados\\_rela\\_comp.doc](http://www.migrante.org.br/sem_refugiados_rela_comp.doc)>. Acesso em: 27 abr. 2009.
- IMDH. Rede solidária para migrantes e refugiados. Disponível em: <[http://www.icmc.net/pdf/imdh\\_bulletin\\_pt.pdf](http://www.icmc.net/pdf/imdh_bulletin_pt.pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2009.
- JUBILUT, L. L. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método; ACNUR; 2007.
- MARQUES, C. C. Reassentamento solidário nas Américas. In: RODRIGUES, Viviane (Org.). *Direitos humanos e refugiados*. Vila Velha/Espírito Santo: Nuares – Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2006. p. 35-41.
- MORAN, Michael; REIN, Martin; GODIN, Robert (Ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford (Inglaterra): Oxford University Press, 2006. p. 3-38.
- \_\_\_\_\_. The public and its policies. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GODIN, Robert (Ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford (Inglaterra): Oxford University Press, 2006.
- ONU. Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, ratificada pelo Brasil em 1960. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/doc\\_refugiados1.php](http://www.onu-brasil.org.br/doc_refugiados1.php)>. Acesso em: 31 maio 2010.
- \_\_\_\_\_. Declaração de Cartagena de 1984. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/doc/Declaracao\\_de\\_cartagena.doc](http://www.onu-brasil.org.br/doc/Declaracao_de_cartagena.doc)>. Acesso em: 31 maio 2010.
- \_\_\_\_\_. Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/doc/Protocolo%20de%201967%20sobre%20o%20Estatuto%20dos%20Refugiados.doc>>. Acesso em: 31 maio 2010.
- PACÍFICO, A. M. C. P. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural e políticas públicas*. Maceio: EDUFAL, 2010.
- PEREIRA, Orlando Petiz. Políticas públicas e coesão social. *Revista Asociación Euro-Americana de Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, AEEADE, v. 5-2, 2005.
- PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: RODRIGUES, Viviane M. (Org.). *Direitos humanos e refugiados*. Vila Velha: UVV, 2007. p. 54-95.
- PIRES, Maria Coeli Simões. *Concepção, Financiamento e Execução de Políticas Públicas no Estado Democrático de Direito*, Belo Horizonte, Tribunal de Contas de Minas Gerais, v. 39, n. 2, abr.-jun. 2001, p. 141-192.
- RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. Disponível em: <[www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePolíticasPublicas.doc](http://www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePolíticasPublicas.doc)>. Acesso em: 20 abr. 2009.
- SANTOS, João Paulo dos. A implementação de políticas públicas para os refugiados: a lei 9.474/97, avanços e perspectivas. In: SERVIÇO PASTORAL DOS MIGRANTES (Org.). *Travessias na desordem global*: Fórum Social das Migrações. São Paulo: Paulinas, 2005. p. 153-159.
- SEFTON, Tom. Distributive and redistributive policy. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GODIN, Robert (Ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford (Inglaterra): Oxford University Press, 2006. p. 607-623.
- SESC. Orientações para refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro. Disponível em: <<http://www.sescsp.org.br/sesc/revistas/livretorefugiados.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2009.
- SOCIEDADE DO CONHECIMENTO. Castells, o desafio da sociedade em rede. Disponível em: <<http://sociedade-conhecimento.blogspot.com/2007/05/castells-os-desafios-da-sociedade-em.html>>. Acesso em: 15 abr. 2009.
- STUART, Ana Maria. União Europeia: um laboratório de políticas públicas regionais. Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/parcerias/redsahud/forum/ponencias/taller2/AnaMariaStuart.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2009.