



# REFÚGIO NO BRASIL: MARCOS REGULATÓRIOS E A “QUESTÃO DA INTEGRAÇÃO SOCIAL”

MICHELLE OLIVEIRA DE SOUZA BAPTISTA\*, MELINA MOQUICHE DA COSTA\*\* E  
PEDRO GUIMARÃES COSCARELLI\*\*\*

**Resumo:** O objetivo deste ensaio é apresentar os marcos regulatórios, nacionais e internacionais, dos direitos aos refugiados, considerando historicamente as mudanças que marcaram as relações entre os refugiados com a sociedade brasileira e as políticas do governo. A compreensão da temática concentra-se sobre a área dos direitos humanos, com ênfase sobre a gênese, os avanços na legislação e a questão da integração dos refugiados à sociedade brasileira. Por fim, realiza a crítica à identificação do refúgio como uma anomalia, que só reforça uma imagem negativa, atemorizadora dos refugiados.

**Palavras-chave:** Refúgio. Direitos humanos. Integração social.

## **Refuge in Brazil: regulatory frameworks and the "issue" of social integration**

**Abstract:** The aim of this essay is to present the regulatory, national and international frameworks for refugee rights, historically considering the changes that marked the relations among refugees and Brazilian society and government policies. The understanding of the theme focuses on the area of human rights, with emphasis on genesis, advances in legislation and the issue of the integration of refugees into Brazilian society. Finally, it criticizes the identification of the refuge as an anomaly, which only reinforces a negative, fearful image of refugees.

**Keywords:** Refuge. Human rights. Social integration.

\* Assistente social e mestranda do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da UERJ.

\*\* Assistente social.

\*\*\*Professor doutor da Faculdade de Educação Física da UERJ e médico (Clínica Médica e Vigilância em Saúde) na Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro. Email: pgcoscarelli@gmail.com

## **1 INTRODUÇÃO**

Os estudos sobre migrações e refúgio estão inseridos na temática de direitos humanos, visto que remetem as mais diversas formas de violação. Nos dias atuais, a crise humanitária corresponde à crise do projeto civilizatório fundado sob os princípios dos direitos humanos, que constituem a representação universal, capaz de reunir os mais diversos tipos humanos das diferentes culturas. Teoricamente formam os fundamentos de uma ética que valoriza a tolerância, o reconhecimento das diferenças individuais e culturais, a paz entre os povos.

O processo histórico de constituição dos direitos humanos apresenta momentos de avanços e de retrocessos. Resultam da consciência da sociedade sobre as atrocidades de um passado de guerras e regimes autoritários, incluindo a tortura e o desrespeito aos direitos de indivíduos, comunidades étnicas, na tentativa de impedir que cheguem a se repetir no futuro.

Direitos humanos são ao mesmo tempo realidade e utopia. Realidade porque eles existem não apenas como referência, mas como possibilidade de proteção ao sujeito ou grupos sociais contra os abusos cometidos por outros sujeitos, grupos ou pelo Estado. Constituem, assim, uma barreira contra o poder do Estado, que pode acionar a qualquer momento a polícia e as forças armadas, para obter seus objetivos, suspendendo, modificando ou manipulando as leis. São imprescindíveis, pois determinam limites as relações sociais, ao mesmo tempo em que expressam uma ética de justiça, conforme os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Considerar os direitos humanos implica em valorizar a democracia, que jamais conseguiria se desenvolver sem esta referência. Igualdade, liberdade e dignidade conforme determina a Organização das Nações Unidas, constituem a base e o sentido para a ação política e democrática. Daí serem os direitos humanos a principal bandeira contra as ditaduras e os abusos de poder nas instituições e no governo. Direitos humanos são bandeiras para a resistência, e por isso também representam a esperança daqueles que lutam por um mundo ético, humanizado.

Na atualidade, os direitos humanos permitem dar visibilidade às mais diversas violações, que têm assolado as sociedades de diversos países. Os movimentos de migração expõem a grave situação das sociedades capitalistas do século XXI, pelas sucessivas violações sofridas por crianças, mulheres, homens e idosos pertencentes a um país, que tem classe social, raça e gênero. Ou seja, as violações dos direitos humanos não reúnem da mesma forma todos os cidadãos, são as minorias as mais afetadas pelas violações.

Na atualidade, as ameaças aos direitos humanos são latentes, especialmente ao problema que mais atenção tem chamado atenção da mídia: os refugiados. A questão parece desconcertante para os ativistas que militam a favor da paz e da defesa do Estado Democrático de Direito, pois a vítima, que são sujeitos que partem de seu país por motivos de perseguição, desastre ambiental e guerra, tornam-se algoz nos países estrangeiros, sendo acusados de "roubar os empregos" e promover a desordem social.

De um modo geral, o aumento das migrações no mundo tem sido anunciado como uma "crise humanitária", o que se contrapõe a ideia de um mundo globalizado, múltiplo e democrático. Um mundo em que os fluxos de capitais entram e saem facilmente dos países, mas as pessoas são frequentemente barradas pela burocracia, principalmente as mais necessitadas.

Segundo a Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados até o final de 2018 tínhamos 11.231 pessoas refugiadas reconhecidas, comparando com 2017 que tínhamos 10.145 refugiados constatamos o crescimento. Contudo, o número mais alarmante é para de solicitantes de refúgio, no período entre 2011 e 2017, verificou-se um aumento de mais de 3000% de solicitações. A Polícia Federal declarou que existem mais de 80.000 solicitações de refúgio em tramitação no mesmo período acima, sendo que em 2018 temos o número de solicitações 161,057 mil solicitações de refúgio, em apenas um ano o número de solicitações dobrou. São pessoas que chegam, na maior parte, desprovidas de recursos, trazendo as marcas das violações de direitos sofridas desde o lugar de onde partiram. Sujeitos que viveram uma cultura, compartilharam crenças, valores, idioma, mas que se encontram em dificuldades por motivo de guerra, perseguição política, e tiveram de fugir do lugar onde viviam. Portanto, pessoas que necessitam de proteção social, seja da parte do governo, seja da parte da sociedade.

Neste artigo, serão apresentados os marcos regulatórios dos direitos aos refugiados, nacionais e internacionais, considerando as mudanças nas relações entre eles, a sociedade brasileira e as políticas do governo.

## **MARCOS REGULATÓRIOS INTERNACIONAIS E IMPASSES AO RECONHECIMENTO DOS DIREITOS AOS REFUGIADOS**

A história das migrações é antiga. Podemos admitir que liberdade é também liberdade de locomoção, movimento, retorno. Barreto (2010) afirma que os deslocamentos populacionais sempre ocorreram na humanidade, sendo historicamente causados por razões diversas, que incluem conflitos relacionados com a política, religião, cultura, economia, meio ambiente. Na Grécia, Roma, Egito e Mesopotâmia há registros de regras bem definidas para a questão do refúgio. "*Naquela época, o refúgio era marcado pelo caráter religioso, em geral concedido nos templos e por motivo de perseguição religiosa*". (BARRETO, 2010, p.12). Gilberto (2016) ratifica o passado do refúgio observado através de fluxos migratórios relatados na Idade Antiga,

afirmando que as leis da atualidade são consequência de princípios e normas de agrupamentos sociais, como o *non-refoulement*, ou princípio da não devolução, que compõem nossas leis atuais de refúgio. O autor ainda traz um exemplo da Antiguidade Clássica, do princípio da não devolução e direito ao asilo, através da tragédia “As Suplicantes”, de Ésquilo, escrita há quase 2.500 anos.

Embora a história do refúgio não seja recente, não podemos comparar o refúgio da Idade Antiga, Clássica ou Média, com o refúgio na atualidade. O refúgio nos dias atuais é tratado como a intensificação gerada pelo advento das duas Grandes Guerras, por consequência de seus inúmeros fugitivos territoriais. Neste período, a questão do refúgio assolou a Europa, pois os combates ocorreram geograficamente e se tornaram um problema mundial, já que as fronteiras territoriais foram “invadidas” pelos perseguidos de guerra. Em decorrência disso nascia um novo tipo de cidadão: o expatriado, aquele que passava a viver fora de seu país e, por isso, não é reconhecido como sujeito pleno de direitos, pois a territorialidade subordina a cidadania, visto serem as leis de Estado a base da relação entre direitos e deveres do cidadão. (VIEIRA, 2015).

Com este processo, observa-se que o deslocamento em busca da sobrevivência acontece desde História Antiga, porém a questão do refúgio, só é institucionalizada em um determinado período histórico, como consequência das Grandes Guerras, sendo a princípio voltada apenas para a proteção dos europeus no exterior.

A questão do refúgio agora é diferente. Mesmo não se confundindo normativamente o refugiado com o imigrante, a centralidade é o mercado. Tanto um quanto o outro são estigmatizados e percebidos como indivíduos que saíram do seu país para buscar uma situação melhor, o que implica em ter que se inserir no mercado apesar do desemprego estrutural um problema que atinge inclusive os países centrais. Em uma sociedade organizada sobre o princípio do trabalho que convive com a promessa de aumento do desemprego, em decorrência do avanço da tecnologia, a intolerância com trabalhadores não qualificados emerge, abrindo espaço para o nacionalismo e a xenofobia.

Baumam (2017) considera que no “modo de vida moderno” existe a “produção de pessoas redundantes”, pessoas que pertencem ao mundo do trabalho, contudo não conseguem trabalho, tornando-se os não empregáveis gerados pelo progresso econômico. Esses sujeitos são intoleráveis, indesejados pelos cidadãos que se adequaram às transformações sociais/políticas. Os refugiados, pelo fato de se serem localmente indesejados, se deslocam e se tornam ao mesmo tempo um inimigo em potencial no seu local de destino.

A instabilidade do mercado mundial faz com que qualquer ameaça a uma suposta estabilidade econômica/social deva ser combatida de todas as formas. Trata-se de uma ameaça expressa na possibilidade, que o refugiado nos traz a mente, de anunciar os “fantasmas do nosso futuro”.

Refugiados da bestialidade das guerras, dos despotismos e da brutalidade de uma existência vazia e sem perspectivas têm batido à porta de outras pessoas desde o início dos tempos modernos. Para quem está por trás dessas portas, eles sempre foram - como são agora - estranhos. Estranhos tendem a causar ansiedade por serem “diferentes” e, assim, assustadoramente previsíveis, ao contrário das pessoas com as quais interagimos todos os dias e das quais acreditamos saber o que esperar. (BAUMAN, 2017, p. 13-14).

Com a mundialização do capital a questão do refúgio, e não somente as guerras que exibem, deve ser considerada. Dois fatores se destacam sobre a origem da necessidade de refúgio: intensificação da pobreza e as guerras territoriais. As opressões deixam de ser determinadas por guerras mundiais e motivadas por territorialidades e formas intensivas de exploração e acumulação de riquezas. Os conflitos são focalizados geograficamente, mas, ocorrem em diversos continentes, em territórios diferentes, sempre nos periféricos.

Na questão do refúgio, alguns órgãos foram fundamentais para impulsionar uma política de proteção mundial aos refugiados. O processo de reconhecimento do direito dos refugiados é consequência da articulação inicial de diferentes atores e somas de capitais de países diferentes. Objetivando a contenção do problema, algumas organizações foram criadas. A primeira delas

foi a Liga das Nações (LdN), com sede em Genebra, e marco de criação em 1919, após os tratados de Versalhes<sup>1</sup>. O incentivo a criação desta organização veio dos Estados Unidos. A partir 1921, a LdN foi a responsável pela proteção dos refugiados, de forma articulada e institucionalizada e se encarregou deste contingente, porém não possuía apoio jurídico (VIEIRA, 2015), não havendo, portanto, a garantia de proteção, diante dos avanços do autoritarismo e do totalitarismo na Europa, uma vez que as minorias não confiavam na LdN, pois, não confiavam nas nações que compunham (financiavam) a LdN. Como exemplo, a Alemanha compunha a LdN, portanto os judeus alemães não eram atendidos pela Liga. Com o avanço do nacional-socialismo, este grupo foi ameaçado, sem que se pudesse conter os abusos, uma vez que a Alemanha não reconhecia a perseguição. A proteção era fragmentada e determinada pelos financiadores da LdN. (GILBERTO, 2016).

Mesmo sem o confronto direto da LdN (devido ao financiamento da Alemanha), sobre a proteção integral ao refugiado, em 1938, quando a Áustria foi anexada à Alemanha, criou-se um órgão específico para amparo dos judeus-austríacos, que migraram em massa. O Alto Comissariado para Refugiados Judeus, provenientes da Alemanha, se depara com um desdobramento da questão do refúgio: a expansão de território Alemão. Nesse momento, as operações precisaram ser estendidas aos judeus-austríacos. Diante desta inédita situação, em que o opressor pode ser o financiador da instituição de proteção, compreende-se a necessidade de formular um órgão que fosse capaz de assegurar a proteção aos perseguidos, independente de sua nacionalidade. (GILBERTO, 2016).

A LdN foi o embrião para o tratamento de uma política internacional, direcionada aos direitos do homem de forma abrangente. Neste período, o conceito de refugiado não existia, sendo as ações apenas humanitárias. Em 1938, devido às demandas emergentes cria-se o Comitê Intergovernamental para Refugiados (CIR), para complementar as atividades de proteção aos refugiados, desenvolvidas pelo Alto Comissariado da Liga das Nações. Este comitê teve a fundamental função de buscar e definir o termo refugiado. (GILBERTO, 2016).

Barreto (2010) fala sobre a expansão das violações, destacando que as perseguições não são mais inerentes aos judeus, pois com a 2ª Guerra surgem os “fugidos do nazismo”, como todos que de alguma forma se opunham ao ideal de sociedade imposto pelos nazistas. Portanto, em 1943, os aliados criam a Administração de Socorro e Reabilitação das Nações Unidas (UNRRA), que possuía caráter temporário, além da responsabilidade de definir conceito de refugiado, e ainda liderar as ações de proteção e repatriação dos refugiados. Em 1943, ocorre também a Conferência de Bermudas, que objetiva a ampliação da proteção internacional.

Os aliados criam a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR), que inicia um movimento para proteção dos “fugidos do nazismo”. Suas ações significaram mais um passo em direção ao reconhecimento do refugiado de forma ampliada. De acordo com a Conferência, refugiados são

todos aqueles, que independente de sua procedência, como resultado dos acontecimentos na Europa, tiveram que abandonar seus países de residência por terem em perigo suas vidas ou liberdade, devido a sua raça, religião ou crença política. (BARRETO, 2010, p.14).

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 1945, após o fim da Segunda Guerra Mundial. Enfraquecida com o desenvolvimento da Guerra, a Liga das Nações foi extinta em 1946, quando a temática do refúgio passou a ser tratado pela ONU, ganhando espaço mais amplo, sendo considerada de suma importância na organização recém-criada.

Nesta nova visão, o sujeito poderia receber o status de refugiado mesmo antes do reconhecimento do país onde solicitava proteção. Desde então, esses sujeitos começam a ser categorizados como migrante forçado (solicitante de asilo) e refugiado. Desse modo, o solicitante de asilo dependia da decisão política do país ao qual solicitava proteção, já o refugiado consistia numa categoria própria com caráter declaratório. A condição de refugiado justificava a condição jurídica, identificada antes da declaração formal do Estado de acolhida. Sendo assim, o sujeito passava a ter uma definição, um papel, uma identidade, isso é, a

expectativa de se tornar um ser humano com “direito a ter direitos”, independentemente de sua pátria. (GILBERTO, 2016).

Em 1947, foi criada a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), que seguindo as definições do conceito de refugiado, contemplava também os que foram chamados de “deslocados internos”, algo inédito. Esse reconhecimento de uma série de direitos, reconhecidos internacional, regional e nacionalmente, foi criado para pessoas que são obrigadas a se deslocar para sobreviver.

O estatuto do refugiado só entra em vigor em 1951 através de um protocolo, que define a condição de refugiado, porém, mantendo as limitações associadas às Guerras Mundiais. Em 1967, houve a tentativa de corrigir as limitações, retirando a limitação de tempo, atendendo aos novos fluxos de refúgio, através do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, “que omite as palavras “como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, que aparecem na Convenção, tornando, assim, aplicáveis seus dispositivos a casos futuros”. (BARRETO, 2010, p. 15). Por conseguinte, os institutos de proteção devem ser ativados para a concessão de asilo, sempre que se identifique a perseguição por motivos de opinião ou de atividade política.

Refúgio é o instituto jurídico internacional e regulado por Convenção Internacional de alcance universal. Comparando o refúgio ao asilo, Gilberto afirma que

um dos pressupostos à concessão do asilo político é o estrangeiro estar sob perseguição política atual; já o refúgio, por sua vez, objetiva tanto a proteção de pessoas efetivamente perseguidas como aquelas com fundado temor de que a perseguição venha a ocorrer. (GILBERTO, 2016, p. 58).

Apesar dos avanços na lei, tornando o conceito mais amplo, sem a temporalidade, a proteção ainda é limitada. Isso ocorre, pois no momento da Convenção há dois projetos em disputa: a corrente universalista e a corrente eurocêntrica (limitada territorialmente).

De um lado, a corrente universalista entendia que a Convenção deveria ter caráter universal e ser aplicável a todos os refugiados independentemente de sua origem; de outro lado, a corrente eurocêntrica sustentava que a Convenção só deveria ser aplicada aos refugiados originários de países europeus. (GILBERTO, 2016, p. 38).

O marco mundial ocorre em 1948, quando a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) foi aprovada no período de três anos após a Segunda Guerra, e alguns países tiveram que lidar com grande número de refugiados em suas fronteiras. A DUDH definiu um novo ordenamento jurídico para a proteção dos direitos dos refugiados, considerando que “os refugiados e apátridas estão sempre numa situação mais vulnerável e de exceção jurídica maior que quaisquer outros grupos, os refugiados são sempre homo sacer por excelência”. (PEREIRA, 2014, p. 27).

A ajuda internacional foi materializada através da criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em 1950. Uma instituição apolítica, internacional humanitária e de cunho social.

Os dispositivos de 1943 marcaram o início legislação, e foi na Convenção de Genebra, de 1951 que surgiu a definição de refúgio, posteriormente ratificada pelo Protocolo de 1967, como uma proteção que orienta de forma abrangente o direito humano.

A convenção de 1951 define em seu artigo 1º que:

toda pessoa que, como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social e por suas opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, por causa dos ditos

temores, não queira recorrer à proteção de tal país; ou que, carecendo de nacionalidade e estando, em consequência de tais acontecimentos, fora do país onde tivera sua residência habitual, não possa ou por temor fundado não queira regressar a ele. (BARRETO, 2010, p. 15).

Os órgãos internacionais dependem que os Estados ratifiquem os instrumentos criados, e tem como base de construção de seus regulamentos internos o Estatuto do Refugiado de 1951 e seu Protocolo em 1967. É fundamental a designação de um órgão nacional para o desenho da política pública de proteção e atenção ao refugiado, regulando procedimentos de condição de refugiado, assim como os direitos e deveres e a busca de soluções duradouras.

Gonzalez (2010) destaca que na América Latina o marco de ampliação da proteção ao refugiado ocorreu em Cartagena em 1984. O progresso se deu na área do reconhecimento do refugiado, que envolveu, além da raça, naturalidade, grupo social, sexo, religião ou vertente política. Houve um acréscimo situacional, posto que países de origem que entraram em processo de degradação política e social passaram a ser entendidos como ambiente tomado pela violência generalizada, violação grave dos direitos humanos, agressão estrangeira, conflitos internos e outras circunstâncias de perturbação grave da ordem pública. O Brasil e mais 14 países aderiram a esta normativa imediatamente.

A convenção não definiu o significado de perseguição, contudo, a doutrina assinala que violação grave dos direitos humanos é tudo relacionado ao direito à vida e à liberdade, sendo, portanto, invioláveis a maculação ou tentativa de ato que pode ser considerado de perseguição.

Crendo que os compromissos firmados serão respeitados, toda violação dos direitos humanos será considerada de “fundado temor”. De acordo com Gilberto (2016) nos protocolos da ACNUR a diretriz consiste em compreender que as declarações prestadas pelo solicitante devem prevalecer sobre a situação do país de origem, ou seja, a história individual é relevante no processo de pedido de refúgio.

## **A CONSTRUÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE REFUGIADOS**

O Brasil tem uma história de destaque para a questão da imigração. No primeiro momento o recebimento de imigrantes se alinhava a corrente higienista que estava fortemente propagada no Brasil. Existia um tipo ideal, que era o estrangeiro não negro ou asiático.

O Conselho de Imigração e Colonização (CIC) foi peça central na política de imigração brasileira, criada em 1938 e tinha a como principais funções de fiscalizar a entrada dos imigrantes no país, fixar quotas anuais para assentamento, ambientar os refugiados e combater a concentração de imigrantes no país, além de deliberar os pedidos de Estado e empresas pelos estrangeiros, que pode ser entendido como controle de distribuição de mão de obra. Mesmo com interesses escusos, o governo não cumpriu com sua parte no acordo, pois não contribuiu financeiramente com o órgão. Bravo (2014) nos traz como exemplo que no período de 1946, o Presidente Dutra enviou três comissões de seleção para Europa, no intuito de formar uma política de reassentamento no território nacional. Essas comissões tinham como objetivo traçar o perfil dos refugiados da época, os que seriam “úteis ou não”. Este “estudo” foi concluído em 1948, e ao completar o perfil dos imigrantes desejados, oi destacada a condição de que fossem europeus brancos.

Sentenças que afirmavam que “o único imigrante que nos interessa é o homem branco, europeu” (RIC, 1946. V:165) ou que “o tipo racial que nos convêm é o branco europeu”; (RIC, 1948. V.:27) se repetiam artigo após artigo. O “erro” cometido pelo Brasil ao receber imigrantes negros e asiáticos não poderia se repetir. (BRAVO, 2014, p. 131).

Essa especificidade não era exclusividade do Brasil. Foi criado o que Bravo chama de “a elite do problema dos refugiados”. Os bálticos eram objetos de desejos dos recrutadores, considerados os melhores trabalhadores, menosprezando assim os negros e os asiáticos. Esses dados são suficientes para revelar que há uma contradição na nossa imagem de harmoniosos e acolhedores de convivência pacífica e incondicional ofertada aos estrangeiros.

É flagrante a preferência por europeus brancos, o que revela a persistência das teorias racistas, que almejavam o embranquecimento gradual da sociedade – como vimos no início do trabalho. Mas até mesmo entre esses a aceitação não era indiscriminada, sendo influenciada por critérios de seleção que excluía judeus e aqueles que apresentavam tendências comunistas, por exemplo. (BRAVO, 2014, p. 138).

Em 1949, com os rumores do fim da OIR, o Brasil estava cada vez mais distante de alinhar os discursos de intenção de máxima adesão de refugiados e cumprimento de suas promessas. Mesmo sendo ativo, estava aquém do esperado. (BRAVO, 2014). Em 7 de janeiro de 1952, D. Stansby escrevia a João Neves da Fontoura, novo ministro das Relações Exteriores, informando sobre o encerramento das atividades da OIR no país. A organização saía de cena para dar lugar ao Alto Comissariado das Nações Unidas, seu substituto. Agradecia a cooperação brasileira ao longo dos anos, a qual teria permitido que aproximadamente 29.000 refugiados encontrassem a “oportunidade de começar vida nova e contribuir para a prosperidade econômica da grande terra que escolheram para nova pátria”. (STANSBY, 1952) (BRAVO, 2014, p.102)

Não obstante, enquanto o mundo avançava no debate sobre direito do refugiado alinhado ao direito universal dos homens, no Brasil havia um governo autocrático e militarizado, que sufocou a democracia com um golpe de Estado em 1964. Antes, em 1960, as autoridades do governo brasileiro ratificaram a Convenção de 1951, mas somente 12 anos depois, em abril de 1972, foi feita a adesão ao Protocolo de 1967, levantando as restrições em matéria geográfica e temporal.

As políticas migratórias brasileiras do pós-guerra têm sido abordadas por alguns autores, apontando uma preferência nacional pela eleição de certos grupos migratórios, estabelecendo filtros para a recepção, inclusive no caso de aqueles cuja migração se enquadrava na legislação internacional sobre refugiados e apátridas. (NAVIA, 2014, p. 4).

Após a experiência com a política internacional de refúgio, o segundo momento de intensificação com a questão do refúgio, no Brasil, aconteceu com o acolhimento de refugiados, vindos dos países vizinhos por sofrer perseguição política de seus governos ditatoriais. Mesmo o país submetido ao regime militar serviu como rota de refúgio para muitos perseguidos políticos. O fato só foi possível devido a influência da igreja Católica.

Foram quase 5 mil pessoas refugiadas que apoiamos naquele período que vai de 1976 até 1982, quando o governo brasileiro não reconhecia sequer a presença oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) e ainda estávamos muito distantes da condição que temos hoje, de ter uma lei de proteção aos refugiados. (SALES, 2010, p. 62).

O momento em que o Brasil se volta para questão do refúgio ocorre por causa da ação de uma instituição religiosa, a Igreja Católica, devido à sua influência política e social, não sendo diretamente confrontada pelo governo. A Igreja passa acolher perseguidos dos países vizinhos, assim como atua na fuga de muitos brasileiros perseguidos pelo regime militar. Contudo, a Igreja Católica não agiu sozinha. A Acnur foi muito importante com relação à parte financeira, mas se destacou, principalmente, na obtenção da adesão de países que recebessem os refugiados. A Comissão de Justiça e Paz da CNBB e a Cáritas Brasileira foram parceiras desde os primeiros momentos. (SALES, 2010).

Até a abertura democrática, a Igreja e segmento da sociedade civil se organizaram para proteção ao refugiado, baseada nos dogmas da igreja. Em 1980 com a abertura e elaboração da

Constituinte, o debate político se transferiu para esfera pública e, desde o início, foi sugerido o modelo tripartite de regulamentação, com a participação da Acnur, Estado e sociedade civil. O modelo tripartite não foi decretado, mas, sim, fruto de participação intensa de setores da sociedade civil e de órgãos internacionais que atuaram pela legislação do refugiado.

Atualmente a Lei de refúgio, número 9.474 de 1997, é uma derivação do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996. O Brasil se adequou legalmente às diretrizes internacionais sobre Direitos Humanos e Refúgio. Até a promulgação desta Lei, o debate se estendeu e mobilizações internacionais ocorreram para que se chegasse nesse modelo atual, alinhado ao direito universal do homem. Navia (2014) chama atenção para estas mobilizações internacionais e também para os reposicionamentos políticos e diplomáticos brasileiros no cenário internacional. Destaca ainda que durante o governo Sarney foram ratificados os seguintes pactos: Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Convenção Contra Tortura.

No relatório da ACNUR (2010) sobra elogio para os avanços na área de política para refugiados no Brasil, principalmente após a promulgação da Lei de Refúgio de 1997. O Órgão destaca a característica de receptividade do povo brasileiro, que é propagada constantemente pela mídia que divulga os encontros sobre o tema. No entanto, estas características são autoproclamadas, não passam de mera propaganda. Outra questão destacada é que o número de refugiados no Brasil é pequeno e com pouca produção de dados a respeito, portanto não há planos de ação política que corresponda à proclamação de acolhimento generoso (NAVIA, 2014).

As práticas de governança no Brasil têm aparência de reconhecimento de direito universal, mas apresenta uma função “oculta” de exclusão de categorias de “humanos não gratos”. Poderíamos não ser signatário dos tratados, porém, esse mascaramento das intenções brasileiras serve para que a imagem de país próspero e de acolhimento generoso com todos fique intacta.

O Brasil insiste na divulgação de país acolhedor, indo na contramão da ideia atual de refugiado como inimigo, indesejável, ladrões de postos de trabalho. No entanto, a imagem não representa a realidade da atualidade. Hoje, nenhum meio de comunicação consegue disfarçar que há um ódio aos refugiados (e imigrantes de um modo geral), que vem sendo noticiado nas páginas dos principais meios de comunicação. Citamos a reportagem intitulada “Refugiados contam histórias de preconceito e hospitalidade em sua vida no Brasil”<sup>2</sup> de 2016, da ONU, ou “Refugiados enfrentam preconceito e desemprego ao tentar recomeço no Brasil”<sup>3</sup>, de 2017, e o trágico episódio atual de Roraima relatado o portal Terra: “Venezuelanos são agredidos e expulsos em Roraima”, de 2018<sup>4</sup>.

Diante da realidade dos fatos, encontramos em Navia (2014) a explicação para esta essa contradição na política brasileira. Até o momento recorremos à história do refúgio, apresentando a questão da raça na formação social brasileira. Destacamos que a ditadura tardou em tratar a questão do refúgio. E, ao contrário do que é divulgado, o brasileiro cordial não se comporta da mesma maneira com todos, pois dificulta a integração dos refugiados, principalmente dos negros e pobres.

Quando a imagem do refugiado é divulgada na mídia a impressão é de que existem dois tipos: os terroristas e os miseráveis. No Brasil, a ideia do terrorismo é distante, contudo o temor ao terrorismo vem “como onda” ameaçadora, ainda que o país não seja um dos mais procurados pelos imigrantes e refugiados. De acordo com Cardoso (2013) esta temática ganha destaque no Brasil, a partir do atentado terrorista ocorrido nos EUA em 11 de setembro de 2011, quando vem à tona uma nova arena de debates jornalísticos. Os refugiados ganham destaque no mundo de modo negativo, com foco nas migrações forçadas. Ele é percebido como um risco potencial à segurança nacional. Identificar os refugiados sob esta ótica, não permite conhecer a complexidade do tema, ou como coloca autora “a verdade profunda com suas complexidades, contradições, incoerências, as lacunas da atualidade”. (CARDOSO, 2013, p.53).

Segundo Navia (2014), a forma que percebemos e tratamos os problemas gera um molde, uma categoria, ou melhor, gera uma tipificação, uma pré-noção sobre os que estão vivendo a situação. Somente o fato de tratarmos os refugiados como um problema de proporção mundial, uma vez que extrapola fronteiras, já surge como uma medida excepcional do Estado.

Essa visão autoriza o tratamento dos refugiados como sujeitos que precisam ser acolhidos e restituídos a uma condição de normalidade, que possa restaurar sua existência social. A restauração dessa existência é concebida de maneira ideal como sendo uma restituição de sujeitos de direitos na ordem nacional das coisas por meio de uma “nova” e “efetiva” cidadania. Essa suposta reentrada restituidora implica estabelecer um novo pacto com um Estado que se diz nacional e que se declara capaz de garantir o acesso a essa ordem ordenante da Nação. (NAVIA, 2014, p. 27).

Tratar esta questão como um problema de falta de acolhimento, referida a sujeitos que necessitam ser reinseridos na sociedade para restaurar sua cidadania, significa que esta categoria é instrumento de intervenção. Portanto estamos colocando esta categoria como anômala, frente a uma categoria ideal, pois “o refúgio, como categoria, torna-se desse modo em uma anormalidade da categoria nacional.” (NAVIA, 2014, p. 26).

Diferentes agentes de governo, vinculados com assuntos migratórios, apontam, reiteradamente em atos públicos, o caráter exemplar da legislação em matéria de proteção aos refugiados. Porém, trata-se de uma idealização. Essa apresentação remete a um passado apresentado como um histórico de migração bem recebida que teria engrandecido a nação e lhe teria imprimido um caráter multicultural e uma tendência entusiasta à recepção dos estrangeiros. Assim sendo, o presente é mostrado como uma vanguarda protecionista consignada na legislação sobre refúgio cujo caráter humanitário contrastaria com as legislações, cada vez mais restritas, das potências mundiais que tradicionalmente têm sido o destino de importantes contingentes de pessoas em procura de refúgio e que, atualmente, estariam marcadas pelos interesses da segurança nacional e o fechamento de suas fronteiras. (NAVIA, 2014, p. 2).

Diante desta problemática, a mídia reforça a imagem negativa dos sujeitos que se encontram em situação de imigração e refúgio. A atual imagem do refugiado é de um grupo populacional ameaçador, uma vez que representam um problema a ser resolvido, uma ameaça à cultura, tidos como violentos e “desajustados socialmente”, pessoas que colocam em cheque a oferta de vagas de emprego e ainda forçam os salários para baixo. Esses discursos estão fadados a tratar da questão como um problema em uma perspectiva de inimigos da “nação de acolhimento”. (NAVIA, 2014).

O que acaba sendo paradoxal no campo burocrático do refúgio é que muitas dessas “outras categorias”, ao mesmo tempo em que são necessárias para tipificar ao “refugiado”, tornam-se potencialmente contaminantes, já que ele é em si mesmo pensado como anomalia da condição nacional dos sujeitos. Dessa forma, migrantes que vão e voltam, viajantes desejosos de fortuna, perseguidos que não recorrem ao novo Estado para sua proteção, deslocados por catástrofes naturais, ameaçados pouco convincentes em sua narrativa, analfabetos burocráticos, etc. são a anormalidade contaminante da anomalia pura do refúgio. (NAVIA, 2014, p. 26).

É certo que, eventualmente, esses episódios podem aparecer nas declarações de agentes de governo para sustentar uma suposta hospitalidade histórica brasileira para com os refugiados. Contudo, quando se pensa nas origens dos programas contemporâneos de refúgio, ou seja, na história recentemente institucionalizada do assunto no Brasil, é a atuação da igreja católica, especialmente da Cáritas, a que aparece como um relato fundador. (NAVIA, 2014, p. 57).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

Este artigo apresentou os marcos regulatórios sobre refúgio, destacando as dificuldades para a integração dos refugiados numa sociedade que vive o desemprego estrutural, o que torna a questão do mercado central na percepção do fenômeno do refúgio na atualidade. Entende que a especificidade brasileira no processo histórico da relação entre Estado, sociedade e refugiados contém traços de nossa formação social, tendo a questão da raça e da classe social se tornado predominante na percepção negativa dos refugiados. Destaca ainda que as leis, apesar de consideradas progressistas, não revelam o modo como a sociedade trata os refugiados, sendo muito distante daquela falsa ideia de hospitalidade e cordialidade. Indica, por fim, que a atuação

da igreja católica tem sido primordial ao acolhimento dos refugiados, confirmando assim a sua presença, pelo menos desde a ditadura, nesta questão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 1. ed. – Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.
- BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- BRAVO, André Luiz Morais Zuzarte. *O milhão restante, o Brasil e a evolução da proteção internacional a refugiados (1946-1952)*. 2014. 160f. Dissertação (Mestrado em História, Política e Bens Culturais) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- CARDOSO, Anelise Zanoni. *Jornalismo para paz ou para guerra: o refugiado na cobertura jornalística brasileira*. 2013. 185f. Tese (Doutorado em Comunicação e Informação) – Programa de Pós-graduação em Comunicação e Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- GILBERTO, Camila Marques. *A proteção aos refugiados no sistema interamericano de direitos humanos: reflexões a partir do caso Pacheco Tineo*. 2016. 107f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Universidade Católica de Santos, Santos.
- GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A Importância da Lei Brasileira de Refúgio e Suas Contribuições Regionais. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.
- NAVIA, Ângela Facundo. *Êxodos e refúgios: colombianos refugiados no sul e sudeste do Brasil*. 2014, 354p. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- PEREIRA, Ana Paula Silva. *A crítica de Hannah Arendt à universalidade vazia dos Direitos Humanos: o caso do “refúgio da terra”*. 2014, 90f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.
- SALES, Dom Eugenio de Araújo. A história não contada do refúgio no Brasil antes da Lei Nº 9.474/97. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

## NOTAS EXPLICATIVAS

- <sup>1</sup>O **Tratado de Versalhes** foi um acordo celebrado pelos países envolvidos na Primeira Guerra Mundial, visando pôr fim ao conflito. Foi celebrado em Paris, na França em 28 de junho de 1919, entrando em vigor em 10 de janeiro de 1920. O tratado pôs fim às hostilidades iniciadas em 1914 entre potências europeias, suas colônias e aliados ao redor do mundo, devolvendo ao continente a paz e determinando as consequências do conflito e os rumos das relações no continente e fora dele. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/historia/tratado-de-versalhes/>>. Acesso em: 17 jun. 2018.
- <sup>2</sup> ONUBR. Refugiados contam histórias de preconceito e hospitalidade em sua vida no Brasil. Edição de 23/06/2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/refugiados-contam-historias-de-preconceito-e-hospitalidade-em-sua-vida-no-brasil>>. Acesso em: 5 set. 2018.
- <sup>3</sup> BELMONTE, Lauriane de Castro. Refugiados enfrentam preconceito e desemprego ao tentar recomeço no Brasil. EditorialJ, publicado em 26/04/2017. Disponível em: <<http://www.editorialj.eusoufamecos.net/site/agencia/refugiados-enfrentam-preconceito-e-desemprego-ao-tentar-recomeco-no-brasil/>>. Acesso em: 5 set. 2018.

---

<sup>4</sup> PORTAL TERRA. Venezuelanos são agredidos e expulsos em Roraima. Matéria publicada em 19/08/2018. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/venezuelanos-sao-agredidos-e-expulsos-em-roraima,59fefed7975a667de82952def3364d6cclh0qze0.html>>. Acesso em: 5 set. 2018.