



# REFUGIADOS NO BRASIL: ESTAMOS PREPARADOS PARA A PROTEÇÃO HUMANITÁRIA DAQUELAS PESSOAS?

*Júlio Edstron Secundino Santos\**

*Renata de Assis Calsing\*\**

*Viviane Luiza Silva\*\*\**

## Resumo

Devido ao grande fluxo de migração e ao acentuado crescimento do número de refugiados os países ocidentais enfrentam o desafio de receber milhares de pessoas a cada ano. O objetivo desse artigo é demonstrar que o Brasil ainda não tem condições de oferecer uma proteção jurídica aos refugiados apesar de contar com uma legislação sobre esse assunto. O instituto jurídico do refúgio se desenvolveu visando garantir a proteção de pessoas que se encontram em situações de vulnerabilidade. No cenário internacional tem-se como instrumentos normativos a Convenção de 1951 que regulamenta a situação jurídica dos refugiados e o Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados. Em âmbito regional, foi adotada por diversos países latino americanos e do Caribe a Declaração de Cartagena de 1984, que ampliam os fundamentos para o reconhecimento da condição de refugiados. O Brasil além de ratificar a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, possui uma legislação interna específica sobre o tema, a Lei 9474/97, que incorpora a definição ampliada do conceito de refugiados trazida pela Declaração de Cartagena. O perfil dos refugiados no Brasil é apresentado por meio de uma análise dos dados sobre o refúgio no país no período de 2010 a 2015. É realizado um diagnóstico sobre os benefícios proporcionados aos refugiados reconhecidos pelo Estado Brasileiro e o efetivo acesso a estes em tais programas.

---

\* Bacharel em Direito pela Faculdade Presidente Antônio Carlos/MG, especialista em Direito Público pela UGF. Especialista em Direito de Integração pela Universidade de Salamanca, Mestre em Direito Internacional e Econômico pela UCB/DF. Doutorando em Direito pelo UNICEUB. Professor da Universidade Católica de Brasília. Tendo experiência nas áreas de Direito Público, Processo Legislativo e Orçamento Público. Atuando principalmente nos seguintes temas: Educação em Direitos Humanos, Cidadania, Direito, Bioética e Direitos Fundamentais. Experiência em assessoria parlamentar nas áreas de processo legislativo e orçamento público.

\*\* Professora Titular do curso de Direito e do Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas do UDF. Doutora em Direito pela Universidade de Paris I, *Panthéon-Sorbonne*. Mestre e Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília, UNICEUB. Professora Associada do PPGD do UniCEUB. Auditora Federal de Finanças e Controle do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, atualmente lotada no Conselho da Justiça Federal como Coordenadora de Estudos e Pesquisas.

\*\*\* Graduada em Comunicação Social - Publicidade e Propaganda (UCB - 2003/2006) MBA em Marketing (UCB - 2008/2010) Graduada em Direito pela UCB.

## Palavras-chave

Refugiados. Institutos jurídicos. Perfil. Benefícios. Brasil.

## REFUGEES IN BRAZIL: ARE WE PREPARED FOR A HUMANITARIAN PROTECTION OF THOSE PEOPLE?

### Abstract

Due to the large flow of migration and the steep rise in the number of refugees, Western countries face the challenge of receiving thousands of people each year. The purpose of this article is to demonstrate that Brazil is not yet in a position to offer legal protection to refugees despite having legislation on this subject. The legal institute of the refuge was developed in order to guarantee the protection of people who are in situations of vulnerability. In the international arena, the 1951 Convention regulating the legal status of refugees and the 1967 Protocol on the Status of Refugees are normative instruments. At the regional level, the Declaration of Cartagena of 1984 was adopted by several Latin American and Caribbean countries, which broaden the foundations for the recognition of refugee status. Brazil, in addition to ratifying the 1951 Convention and the 1967 Protocol, has specific domestic legislation on the subject, Law 9474/97, which incorporates the expanded definition of the concept of refugees brought by the Cartagena Declaration. The profile of refugees in Brazil is presented through an analysis of data on the refuge in the country in the period from 2010 to 2015. A diagnosis is made of the benefits provided to refugees recognized by the Brazilian State and the effective access to them in such programs .

### Keywords

Refugees. Legal institutes. Profile. Benefits. Brazil.

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo busca demonstrar que apesar de promulgada uma legislação específica sobre os refugiados o Brasil não tem amparado efetivamente as pessoas que buscam proteção em nosso país. Dessa maneira analisamos os principais tratados ratificados e a legislação interna do Estado brasileiro, cotejando-as com informações oficiais dos Ministérios da Justiça e Previdência Social sobre a concessão de benefícios sociais as pessoas que solicitaram refugio entre os anos de 2010 a 2015 no Brasil.

Os refugiados são pessoas que são obrigadas a migrar de um local para outro, perdendo, ainda que temporariamente, suas raízes, sua identidade, e precisando se adaptar a uma nova realidade.

A necessidade de migração decorre da existência dos mais variados tipos de conflitos, ocasionados por violências, perseguições ou ainda graves violações aos direitos humanos. Nesta seara, o Direito Internacional dos Refugiados configura-se em três vertentes distintas, ou seja, o Direito dos Refugiados, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário, que convergem e se complementam no propósito de proteger a pessoa humana que esteja vivenciando alguma situação de extrema vulnerabilidade.

O estudo sobre o refugio e a situação dos refugiados se faz importante, posto que, atualmente é evidenciado o maior número de pessoas refugiadas da história mundial. Nesse sentido, de acordo com recente Relatório do Alto

Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR), divulgado em junho de 2016, temos um total de 65,3 milhões de pessoas deslocadas em decorrência de guerras e conflitos. Dos quais, 12,4 milhões são de novos deslocados que foram gerados em decorrência de conflito e perseguições no ano de 2015. Espantoso, que atualmente o mundo abriga 21,3 milhões de refugiados e 3,2 milhões de solicitantes de refúgio, além de 40,8 milhões de pessoas deslocadas dentro de seus próprios países.

O Brasil além de ser signatário da Convenção de 1951, elaborada pela ONU para regulamentar situação jurídica dos refugiados e do Protocolo adicional de 1967, possui uma legislação interna específica sobre o tema, a Lei 9474/97, que aplica a definição ampliada de refugiados trazida pela Declaração de Cartagena de 1984, também ratificada por nosso país.

Em seguida se destacou que no Brasil nos últimos 5 anos, houve um aumento significativo tanto no número de solicitações de reconhecimento de refúgio, demonstrado pelos dados oficiais quanto a quantidade de refugiados aceitos no país.

Indicamos que também foi realizada uma consulta aos Ministérios da Justiça e Previdência Social sobre os benefícios que são ofertados aos refugiados que chegam ao nosso país e, de forma surpreendente, os dois órgãos têm posições oficiais discrepantes, ensejando a dúvida sobre a efetividade da política pública empregadas em favor daquelas pessoas.

O presente trabalho foi desenvolvido com o objetivo principal de verificar quais os benefícios sociais que os refugiados aceitos no Brasil têm acesso e se efetivamente eles são concretizados na atualidade brasileira.

Nesse sentido, além de uma (re)construção conceitual, fruto de uma análise bibliográfica foi realizada uma consulta, via lei de acesso a informação, aos órgãos públicos pertinentes, que demonstraram o desconhecimento sobre a atual situação dos refugiados no Brasil, tal como se demonstrou no tópico específico.

## 2. A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO JURÍDICO DO REFÚGIO: REFLEXOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS

A definição de refugiado nunca partiu de uma mesma base teórica, ao contrário, tem se demonstrado uma construção dinâmica e pragmática que visa responder a crises humanitárias instaladas e com altos fluxos de refugiados em curso.

Mesmo com raízes na antiguidade clássica, foi com o advento da Primeira e a Segunda Guerra Mundial, que houve a consolidação do instituto jurídico do refúgio, posto terem sido os propulsores para criação de mecanismos

globais que visavam a proteção dos milhões de refugiados, que já existiam a época.

Para entender a construção histórica do instituto jurídico do refúgio é necessário que se estabeleça a distinção entre os conceitos de migração, imigração, emigração e refugiados, bem como perceber a diferença entre refúgio e asilo. Então, poderemos identificar a evolução histórica do refúgio no cenário internacional, com base nos institutos criados para a temática, sua atual contextualização e como o Brasil trata o assunto, por meio de uma legislação própria que regulamenta os mecanismos de implementação do Estatuto dos Refugiados.

### 2.1. Breve distinção entre migração, imigração, emigração e refugiados

O ato de se deslocar de uma região para outra sempre esteve presente na história da humanidade, afinal uma das características do ser humano é estar em constante movimento, buscando condições favoráveis a sua sobrevivência e desenvolvimento (FANTAZZINI, 2005). Assim, historicamente ocorreram relatos de diversas situações que motivaram o homem a sair do local onde estava habitualmente estabelecido para outro, seja por razões econômicas, sociais, políticas, culturais, ambientais, etc.

Essa mobilidade espacial da população é denominada de migração e pode ocorrer pela troca de país, região, ou mesmo de uma cidade. A definição apresentada no Glossário do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH, 2016) estabelece como migrante “toda a pessoa que se transfere de seu lugar habitual, de sua residência comum, ou de seu local de nascimento, para outro lugar, região ou país”.

Contudo, há termos mais específicos para essas migrações no âmbito internacional, sendo conhecido como imigrante aqueles que entram em determinado país. Já quando ocorre o êxito de indivíduos ou grupos de determinado país de origem, usa-se a denominação emigrante.

Frisa-se que existem diversos motivos que levam as pessoas a migrarem de seu país de origem para outro lugar, seja de forma voluntária ou involuntária. Nos casos em que a migração ocorre por causa de perseguições em virtude de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou por opinião política, “levando o indivíduo a abandonar o seu país de origem, a sua casa e a sua família na busca de asilo em um outro país, tem-se a figura do refugiado” (SOARES, 2012, p. 36).

### 2.2. A diferença entre os institutos jurídicos do refúgio e do asilo

Os institutos jurídicos do asilo e do refúgio “assemelham-se no fato de que ambos são instituições de caráter humanitário que visam à proteção da

pessoa humana vítima de perseguição” (SOARES, 2012, p. 39), que não pode mais contar com a proteção de seu Estado de origem para garantir-lhes os requisitos mínimos de vida e dignidade. Assim, o direito de asilo pode ser entendido como um gênero do qual o refúgio é uma espécie.

O direito de asilo encontra-se positivado no artigo 14, parágrafo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, que aduz que “Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” (ONU, 1948). Note-se que este instituto serve de base jurídica tanto para o direito de asilo em geral quanto para o refúgio.

Na América Latina o conceito jurídico de asilo é originário do Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu, de 1889, que dedica um capítulo próprio ao tema e é conhecido como asilo diplomático, isto é, está intimamente ligado as constantes instabilidades políticas da região, com sucessivas revoluções, o que gera a necessidade de conceder proteção aos chamados criminosos políticos (BARRETO, 2006). Nestes casos, o asilo diplomático pode ser concedido independente da outorga de asilo territorial, visto que este depende da legislação interna do Estado concedente.

Já para Barreto (2006), apesar de ambos os institutos jurídicos, asilo e refúgio, visarem a proteção de pessoas vítimas de perseguição, o refúgio está associado a uma perseguição de aspecto generalizado que acarreta, na maioria das vezes, um fluxo massivo de população atravessando fronteiras em busca de segurança. Assim, percebe-se que:

Todo refugiado tem direito à proteção internacional e os Estados têm o dever jurídico de respeitar a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, sendo que muitos dos direitos relevantes à proteção dos refugiados são direitos fundamentais assegurados pela Declaração Universal (PIOVESAN, 2015, p. 132).

Já o asilo é aplicado em casos de perseguição política individualizada, em geral, associada a opiniões ou atividades políticas, sendo comum sua concessão a personalidades notórias. Importante destacar que o asilo é constituído por um ato soberano do Estado, sendo a decisão de cunho político, não se sujeitando a nenhum organismo internacional. Sua concessão constitui ato constitutivo e a proteção está voltada para indivíduos que comprovem perseguição atual e efetiva, podendo inclusive ser requerido no próprio país de origem da pessoa vítima da perseguição.

O refúgio, ao contrário, não se reveste de cunho político, constitui preocupação internacional visto o seu caráter universal, que visa o auxílio às pessoas vítimas de violações em seus direitos humanos fundamentais, como se apreende do relato sobre a condição de refugiados:

A história da nossa luta finalmente tornou-se conhecida. Perdemos a nossa casa o que significa a familiaridade da vida quotidiana. Perdemos a nossa ocupação o que significa a confiança de que tínhamos algum uso neste mundo. Perdemos a nossa língua o que significa a naturalidade das reações, a simplicidade dos gestos, a expressão impassível dos sentimentos. Deixamos os nossos familiares nos guetos polacos e os nossos melhores amigos foram mortos em campos de concentração e tal significa a ruptura das nossas vidas privadas (ARENDDT, 2013, p 8.).

Por isso, para utilização deste instituto é suficiente o fundado temor de perseguição a pessoas por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, ou mesmo, num conceito mais amplo, pela violação dos direitos humanos. A concessão do refúgio é concedida às pessoas que estejam fora de seus países de origem e o reconhecimento da condição de refugiado é ato declaratório, tendo o seu controle de aplicação realizado por órgãos internacionais multilaterais (JUBILUT, 2007).

### 2.3. A evolução histórica do refúgio no cenário internacional

O refúgio, como já afirmado, é uma temática antiga, tal qual a história da humanidade. A análise histórica mostra que já existiam regras bem delineadas sobre o refúgio na Grécia antiga, em Roma, Egito e Mesopotâmia. “Naquela época, o refúgio era marcado pelo caráter religioso, em geral concedido nos templos e por motivo de perseguição religiosa” (BARRETO, 2010, p. 12). As pessoas que, fugindo de seus perseguidores, entravam em locais sagrados, não podiam mais ser alcançado por seus algozes, estando protegidos das violência e perseguições.

Ao final da Idade Média, começaram a surgir movimentos de refugiados de forma sistemática, “a exemplo dos muçumanos expulsos da Península Ibérica durante o século XVI, por motivo de sua origem no Império Otomano” (BARROS, 2015, p. 47).

Porém, somente a partir do início do século XX o refúgio ganha efetiva proteção na comunidade internacional, já que a sociedade internacional teve que enfrentar o problema de movimentos massivos (mais de 1,5 milhões de pessoas deslocadas e refugiadas) em decorrência do fim da Primeira Guerra Mundial, da Revolução Russa e da queda do Império Otomano.

Com a criação da Liga das Nações, no período após a Primeira Guerra, esta se comprometeu com a temática dos refugiados, apesar da proteção a aquelas pessoas não constar formalmente em seu estatuto. Neste período, acreditava-se que o problema do movimento massivo de pessoas dava-se por questões pontuais, que, tão logo, fossem sanadas, seriam resolvidas. Tratando o tema em caráter temporário e emergencial que se extinguiria quando sanadas as hostilidades, que causavam o deslocamento.

Nesse sentido, foram criados diversos órgãos que visavam tratar da problemática de segmentos específicos de refugiados e com prazos definidos para o término de suas atividades. Como exemplo, podemos citar o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, criado em 1921, e com competência inicial limitada as pessoas de origem russa. Porém, com o passar do tempo, identificou-se que indivíduos de outras nacionalidades também necessitavam da proteção jurídica internacional despendida aos refugiados.

Assim, em 1924, o órgão teve sua competência alargada para possibilitar o atendimento e proteção de refugiados armênios. Em 1927, a competência do Alto Comissariado Russo é novamente alterada para que o órgão pudesse “avaliar solicitações de refugiados assírios, assírios-caldeus, turcos e montenegrinos” (JUBILUT, 2007, p. 76). Em 1929, órgão passa a ser subordinado à Liga das Nações, já que suas atividades tinham previsão estatutária para término em 1931.

Avançando, para atender as necessidades dos refugiados judeus alemães, foi criado em 1936 o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, tendo sua competência alargada para proteger judeus provenientes da Áustria em 1938. Tal órgão apresentava data limite para encerramento de suas atividades no final do ano de 1938. Em função disso, foi criado naquele ano o Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados que tinha como objetivo ampliar e centralizar em um único órgão a proteção aos refugiados.

Com o advento da Segunda Guerra Mundial o problema dos refugiados tomou proporções ainda maiores, tornando ineficiente as ações do Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados, uma vez que houve o deslocamento de dezenas de milhões de pessoas para diversas partes do mundo. Assim, o órgão perdurou apenas até 1946, com a extinção oficial da Liga das Nações.

Para tratar dos problemas dos refugiados pós Segunda Guerra Mundial, foi criado em 1945, pelos aliados, a Administração das Nações Unidas para Socorro e Reconstrução (UNRRA). Tal órgão tinha caráter temporário e encarregou-se, principalmente, das tarefas de repatriação. Em 1948 a UNRRA foi substituída pela Organização Internacional dos Refugiados (OIR) que tinha como missão essencial auxiliar no retorno dos refugiados aos seus países de origem, entretanto, “na prática, dedicou-se mais a cuidar do reassentamento de refugiados que não podiam ser repatriados” (SOARES, 2012, p. 45).

Em substituição da OIR, foi criado, em 1950, o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), para o qual foi transferida a tarefa de proteção internacional aos refugiados. Tal organismo, criado no âmbito do Secretariado da ONU, é uma instituição internacional, apolítica, humanitária e social. Como os outros órgãos criados para tratar a temática, o ACNUR, teve, a priori, seu

mandato estipulado em três anos. Mas em face da manutenção da crise dos refugiados, têm sido renovado a cada cinco anos. Assim, o ACNUR é, até hoje, o órgão responsável pela proteção dos refugiados (JUBILUT, 2007).

Até então, não havia nenhum instrumento internacional normativo sobre o tema que definisse os parâmetros das pessoas consideradas refugiadas, bem como o alcance da proteção internacional disponibilizada e a busca de soluções duráveis para esses casos. Apenas em 1951 a ONU elaborou uma Convenção para regulamentar a situação jurídica dos refugiados, definindo “em caráter universal a condição de refugiado, estabelecendo seus direitos e deveres, bem como instituindo obrigações aos Estados Membros de respeitar o Estatuto dos Refugiados e internalizarem em seus ordenamentos essas normas de proteção” (SOARES, 2012, p. 47). Já nos termos da Convenção de 1951, temos a definição de refugiado:

Art. 1º - Definição do termo “refugiado”

A. Para fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa:

2) Que, em conseqüência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

B. 1) Para fins da presente Convenção, as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, do artigo 1º, seção A, poderão ser compreendidos no sentido de ou

a) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”; ou

b) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures”; (ONU, 1951)

Mais uma vez destaca-se o caráter temporal que se dava a temática ligada aos refugiados, ao delimitar o tempo em que resguardaria o direito àquelas pessoas de serem reconhecidas como refugiadas.

Com o decorrer do tempo, percebeu-se que o problema continuava por razões diversas das previstas pela Convenção, assim, buscando ampliar o limite temporal e geográfico deste conceito foi criado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados datado de 1967.

Após a adoção da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, verificou-se, principalmente nos âmbitos regionais africano e sul-americano, o esforço



de ampliar e estender o conceito de refugiado. Destacando-se, assim, a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969, que conduz os aspectos específicos da temática dos refugiados na África. Por meio da Convenção da OUA, o conceito de refugiado é ampliado para atender as peculiaridades da Região, estendendo “a proteção a todas as pessoas que são compelidas a cruzar as fronteiras nacionais em razão de agressão estrangeira ou perturbação da ordem pública, independentemente da existência do temor de perseguição” (PIOVESAN, 2015, p. 131).

Já na América Latina, em 1984, foi adotada a Declaração de Cartagena, criada em função da crise de refugiados que ocorria na área da América Central. Apesar de não possuir efeito vinculante, a Declaração de Cartagena foi adotada por diversos países latino-americanos e do Caribe que “reiteram a importância da definição prevista pela OUA e acrescentam as noções de “violência generalizada” e “violação maciça dos direitos humanos” como fundamentos para o reconhecimento da condição de refugiado” (ALMEIDA; SEVERO, 2015, p. 556).

#### 2.4. O refúgio no ordenamento jurídico brasileiro

Embora o Brasil tenha aderido em 1960 à Convenção de 1951, o país só começou a desenvolver uma política de proteção internacional aos refugiados duas décadas depois. Em 22 de julho de 1997, promulgou a Lei Federal 9.474 que “além de abranger os princípios previstos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, incorpora a definição ampliada pela Declaração de Cartagena” (ALMEIDA; SEVERO, 2015, p. 559). Assim, o art. 1º da Lei 9.474/97 estabelece a definição de refugiado adotada pelo Estado Brasileiro:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

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

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, 1997)

Além de estabelecer os critérios de reconhecimento do *status* de refugiado, a legislação brasileira determina os procedimentos para esse reconhecimento, sendo criado um órgão competente para tratar do tema, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Assim: “Cabe ao CONARE analisar os pe-

didados de refúgio, deferindo ou não a condição de refugiados, assim, como decidir a cessação e a determinação da perda do *status*” (ALMEIDA; SEVERO, 2015, p. 558). Ressalte-se que este órgão é estruturado de forma tripartite, compondo-se do governo, da Sociedade Civil e da ONU, por meio do ACNUR.

O pedido de refúgio pode ser solicitado a qualquer autoridade, principalmente, por prática, a qualquer posto do Departamento da Polícia Federal, sendo esta competente para instaurar o processo de reconhecimento do *status* de refugiado. Após a instauração do processo, a Polícia Federal encaminhará o pedido para apreciação do CONARE, que entrará em contato com o solicitante para agendar entrevista, cujo objetivo é coletar informações que esclareçam as circunstâncias da vida dos requerentes, verificando se são determinantes para seu reconhecimento na condição de refugiados. A visão doutrinária é de que:

O regime imposto pela Lei brasileira faz do procedimento de reconhecimento da condição de refugiado uma questão técnico-jurídica, que se debate em um devido processo legal. O instituto da proteção internacional de refugiados possui natureza humanitária e não deve ser um simples instrumento da política exterior, da política migratória, nem da política criminal de um Estado. Seu alcance deve refletir um processo justo, eficiente, rigoroso e técnico de reconhecimento, ou não, da condição de refugiado (GONZÁLES, 2010, p. 56).

Durante todo o período de análise realizada pelo CONARE até sua decisão final, o solicitante e sua família, se dela estiver acompanhado, permanecerão em território nacional e terão direito a emissão de carteira de trabalho provisória, emitida pelo Ministério do Trabalho, para que tanto o requerente quanto seus familiares possam exercer atividades remuneradas no país, conforme disposto no art. 21 da Lei 9474/97 e a Resolução Normativa nº 15 do CONARE, de 27 de Julho de 2012.

Tal direito concedido aos solicitantes do refúgio possibilita o acesso destes ao trabalho, forma digna de “suprir suas necessidades mais imediatas enquanto se toma uma decisão sobre sua solicitação de reconhecimento da condição de refugiado” (GONZÁLES, 2010, p. 57). Até mesmo porque, tal procedimento pode demorar meses, e neste ínterim, os solicitantes apenas teriam acesso a programas limitados de assistência financiados pelo ACNUR e seus parceiros implementadores ou pelas organizações da sociedade civil.

Ainda sobre o procedimento para o reconhecimento da condição de refugiado, a Lei 9474/97, estabelece em seu artigo 23 que a Polícia Federal “procederá com as eventuais diligências requeridas pelo CONARE devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão”. Após a fase de instrução, a autoridade competente elaborará relatório a ser encaminhado ao CONARE, que decidirá pelo reconhecimento

ou não da condição de refugiado. Destaque-se que tal decisão é “considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada”, nos termos do artigo 26 da legislação supra (BRASIL, 1997).

Com o deferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado, este deverá ser registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, onde assinará termo de responsabilidade e solicitará sua cédula de identidade. Em caso de indeferimento, o solicitante poderá impetrar recurso da decisão junto ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo prescricional de 15 (quinze) dias, contados do recebimento da notificação. Durante o período de apreciação do recurso, é permitido que ao solicitante e seus familiares permaneçam em território brasileiro. A parte final da Lei 9474/97 trata das soluções duráveis ao refúgio. Sobre o tema, temos o seguinte ensinamento:

[...] o refúgio sempre é uma situação temporária, onde o fracasso da proteção de um indivíduo pelo seu país de origem, de nacionalidade ou se residência habitual provocou sua saída ao exterior. Falhando a proteção do país de origem, a única alternativa do indivíduo perseguido é buscar a proteção dentro da comunidade internacional. Por isso, a Convenção de 1951 prevê a todos os seus signatários essa obrigação jurídica de receber e de proteger refugiados em seus territórios (BARRETO, 2010, p. 195).

Assim, visto o caráter temporário da temática, a legislação brasileira prevê soluções duráveis ao refúgio, seguindo os preceitos do Estatuto do ACNUR. Para tanto temos: a repatriação, a integração local e o reassentamento. A repatriação, isto é, o retorno dos refugiados aos seus países de origem, quando cessado as causas que originaram o refúgio, é caracterizada pela voluntariedade. Entretanto, tal solução durável deve ser tratada com cautela, já que pode haver uma insegurança física, social, psicológica ou material do indivíduo, que mesmo voluntariamente, opta pela repatriação (BARRETO, 2010).

A integração local é caracterizada por ações voltadas para inserção cultural e social do refugiado na comunidade recebedora. Já o reassentamento é uma opção para aqueles refugiados “que não puderam se integrar à comunidade do primeiro asilo ou que, mesmo já tendo sido reconhecidos como refugiados, ainda não conseguiram findar o ciclo de violência que ensejou o deslocamento forçado” (ALMEIDA; SEVERO, 2015, p. 560).

## 2.5. Panorama atual do refúgio: a situação está se complicando

De acordo com o relatório anual Tendências Globais do ACNUR, publicado em junho de 2016, temos aproximadamente 65,3 milhões de pessoas deslocadas por guerras e conflitos em 2015, o que representa um aumento de quase 10% comparado com o total de 59,5 milhões registrado em 2014. Ainda,

de acordo com o relatório, “esta é a primeira vez que o deslocamento forçado ultrapassa o marco de 60 milhões de pessoas” (ACNUR, 2016).

Atualmente há uma média de 24 (vinte e quatro) pessoas deslocadas a cada minuto, enquanto que em 2005, a média registrada pelo ACNUR era de 6 (seis) por minuto, ou seja, por dia trezentos e sessenta pessoas são forçadas ao refúgio.

O ano de 2015 gerou 12,4 milhões de novos deslocados em decorrência de conflitos e perseguições, dos quais 8,6 milhões de pessoas foram forçadas a abandonar seus lares deslocando-se para outras partes de seus países de origem, e 1,8 milhões de pessoas tiveram que cruzar a fronteira de seus Estados a procura de segurança. O relatório anual Tendências Globais revela ainda que:

[...] o universo de 65,3 milhões inclui 21,3 milhões de refugiados ao redor do mundo, 3,2 milhões de solicitantes de refúgio e 40,8 milhões deslocados que continuam dentro de seus países. Com o aumento de 2,6 milhões de casos apenas em 2015, na comparação com os dados de 2004, conclui-se que o mundo assiste a um recorde de deslocados internos. O ACNUR estima a existência de pelo menos 10 milhões de apátridas até o final de 2015, embora os dados enviados pelos governos indiquem a presença de 3,7% em 78 países (ACNUR, 2016).

Dentre os países analisados pelo relatório, os que mais geraram refugiados foram a Síria com 4,9 milhões de refugiados, o Afeganistão com 2,7 milhões e a Somália com 1,1 milhão. Apenas esses Estados totalizam mais da metade dos refugiados sob o mandato do ACNUR. No tocante ao deslocamento interno, destacam-se a Colômbia com 6,9 milhões, a Síria com 6,6 milhões, o Iraque com 4,4 milhões e o Iêmen, que em 2015, foi o país que mais registrou novos deslocados internos, registrando 2,5 milhões de pessoas, número que representa 9% de sua população (ACNUR, 2016). Outros dados identificados pelo relatório, revelam que:

Entre os países receptores, a Turquia é o país que mais abriga refugiados – um total de 2,5 milhões. O Líbano, mais do que qualquer outro país, tem a maior concentração de refugiados em seu território: são 183 para cada mil habitantes. Em proporção ao tamanho de sua economia, a República Democrática do Congo (RDC) é o país que acolhe maior número de refugiados: 471 por dólar de seu Produto Interno Bruto (PIB) per capita. Ainda assim, o país igualmente figura como origem de refugiados e deslocados internos. Nos países industrializados, 3,2 milhões aguardavam no final de 2015 a resposta a suas solicitações de refúgio – o maior número já registrado pelo ACNUR (ACNUR, 2016).

As informações divulgadas pelo ACNUR mostram que cerca da metade dos refugiados são crianças, fato que exige esforços concentrados para tratar

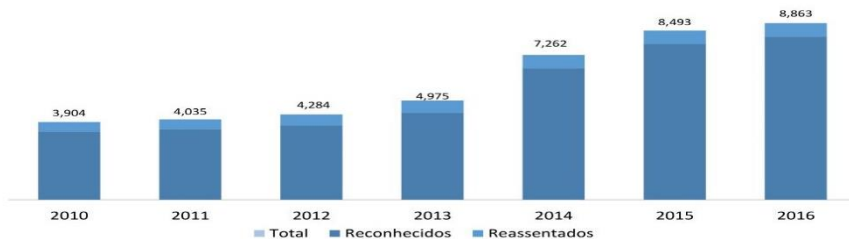
de suas necessidades e minimizar o impacto do deslocamento forçado em cima delas. O Secretário Geral da ONU, a respeito do tema, advertiu que “estamos enfrentando a maior crise de refugiados e deslocados do nosso tempo. Acima de tudo, esta não é apenas uma crise de números; é também uma crise da solidariedade” (MOON, 2016, p. 05).

### 3. O PERFIL DOS REFUGIADOS QUE CHEGAM NO BRASIL: UMA ANÁLISE ENTRE OS ANOS DE 2010 A 2015

A análise dos dados sobre o refúgio no Brasil além de nos mostrar o perfil dos refugiados reconhecidos, bem como dos solicitantes de refúgio, nos possibilita verificar mudanças no cenário ocasionadas pelo agravamento de crises humanitárias como a Guerra na Síria, por exemplo, que levou o governo brasileiro “tomar medidas que facilitassem a entrada desses imigrantes no território e sua inserção na sociedade brasileira” (BRASIL, 2016a). Assim, nota-se a mudança no perfil dos refugiados, que, anteriormente, era formada em sua maioria por colombianos e angolanos e hoje é composta por maioria síria.

Neste sentido, consoante os dados mais recentes divulgados pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão ligado ao Ministério da Justiça, o Brasil abrigava em 2010 um total de 3.904 refugiados reconhecidos. Em abril de 2016 o total chegou a 8.863, o que representa um aumento de 127% no acumulado de refugiados reconhecidos, incluindo reassentados (BRASIL, 2016b).

**Gráfico 1 - Refugiados reconhecidos no país**



Fonte: BRASIL (2016b)<sup>1</sup>

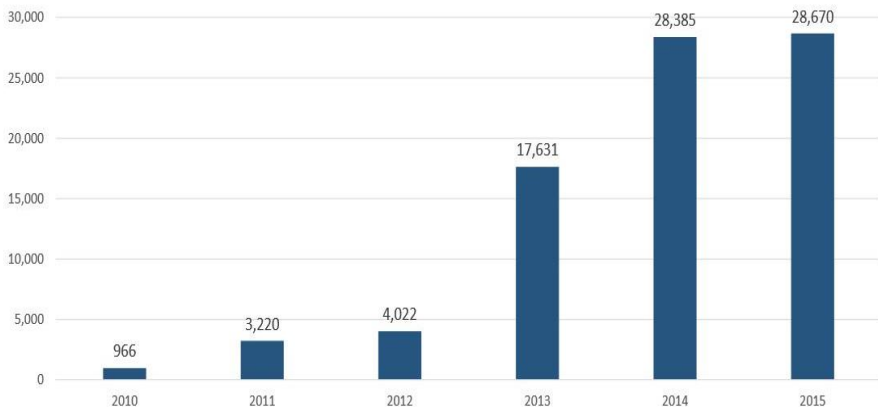
O gráfico acima demonstra que o país registrou um aumento de 2.868% nas solicitações de refúgio nos últimos cinco anos, que passamos de 966, em 2010, para 28.670 refugiados, em 2015.

Entretanto, destaca-se que tal cifra mostra-se em desarmonia com a quantidade de pessoas que vieram para o Brasil no mesmo período, ou seja, há uma discrepância entre o número de solitantes e a concessão de benefícios,

<sup>1</sup> Dados extraídos do documento disponibilizado pelo Ministério da Justiça, intitulado “Sistema de Refúgio Brasileiro - Desafios e perspectivas”, em Maio de 2016.

tendo em vista, que em muitos casos a pessoa não solicitou a proteção do refúgio, estando, portanto, em uma situação irregular em nosso país.

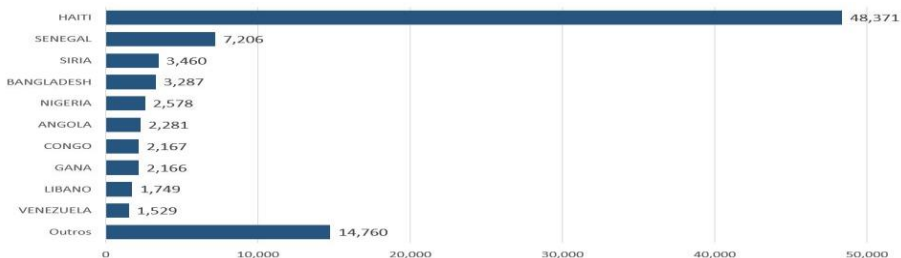
**Gráfico 2 - Solicitações de Refúgio (entradas por ano)**



Fonte: BRASIL (2016b)

O ranking das nacionalidades de solicitantes de refúgio ao Brasil, entre os anos de 2010 a 2015, é liderado pelos haitianos, com 48,3 mil solicitações no período, seguido pelos senegaleses e sírios, com 7,2 mil e 3,4 mil, respectivamente. Na mesma época, o país registrou número significativo de requisições de países como Bangladesh, Nigéria, Angola, Congo, Gana, Líbano e Venezuela. Apesar do elevado número de solicitantes haitianos, estes, em sua grande maioria, não preenchem aos critérios para o reconhecimento da condição de refugiados dispostos na Lei 9.474/97.

**Gráfico 3 - Solicitações de refúgio por país de origem (total acumulado)**

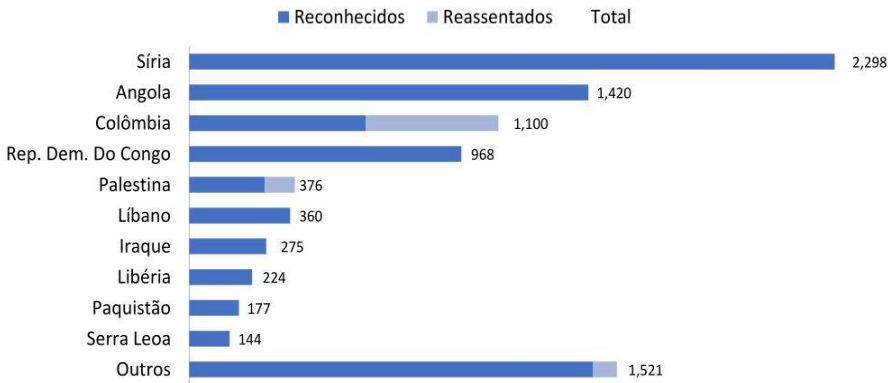


Fonte: BRASIL (2016b)

Nota-se, que no acumulado até 2015 o Brasil reconheceu a condição de refugiados a pessoas de 79 nacionalidades, destacando-se os sírios que totalizam 2.298 refugiados, os angolanos com 1.420, os colombianos com 1.100, os congoleses com 968 e palestinos com 376.

Observa-se, ainda, que a crise humanitária que tem se agravado em decorrência da Guerra na Síria, fez com que o governo brasileiro tomasse medidas que facilitaram o ingresso de imigrantes oriundos daquele país. Como consequência, temos um aumento significativo de refugiados sírios principalmente no ano de 2014, fato que alterou o perfil de nacionalidade dos refugiados reconhecidos no Brasil, que anteriormente era formado em sua maioria por angolanos e colombianos (REIS, 2016).

**Gráfico 4 - Refugiados reconhecidos no Brasil por país de origem (total acumulado)**



Fonte: BRASIL (2016b)

O elevado número de refugiados sírios, reconhecidos no país, justifica-se pela Resolução nº 17 do CONARE, datada de 20/09/2013, que “garante a concessão de visto especial a pessoas afetadas pelos conflitos armados na Síria e região que desejem chegar ao Brasil buscando refúgio” (ACNUR, 2014). A Resolução tinha validade inicial de 2 anos, tendo sido prorrogada por igual período em setembro de 2015. Em outubro daquele ano foi firmado um acordo de cooperação entre o CONARE e a ACNUR com o intuito de:

[...] garantir mais eficiência ao Brasil no processo de concessão de vistos especiais a pessoas afetadas pelo conflito na Síria. O objetivo da parceria foi definir procedimentos e ações conjuntas, identificar pessoas, familiares e casos sensíveis, além de auxiliar as unidades consulares brasileiras na emissão de documentos, processamento célere e seguro ao conceder vistos especiais nas representações consulares brasileiras da Jordânia, do Líbano e da Turquia – países que fazem fronteira com a Síria (BRASIL, 2016a).

O relatório sobre refúgio no Brasil (BRASIL, 2016b) traz dados referentes ao número de refugiados por gênero e faixa etária, sendo que das concessões de refúgio dos últimos 5 anos, 71,8% foram para homens e 78,8% dos refugiados reconhecidos no país são adultos, na faixa etária entre 18 a 59 anos. Ou

seja, a maior parte desta população encontra-se potencialmente apta ao mercado de trabalho, restando verificar se estão conseguindo empregos ou se encontram entraves neste quesito.

**Gráfico 5 - Perfil dos refugiados (total acumulado)**



**Refugiados por Gênero (2010 – 2015)**



Fonte: BRASIL (2016b).

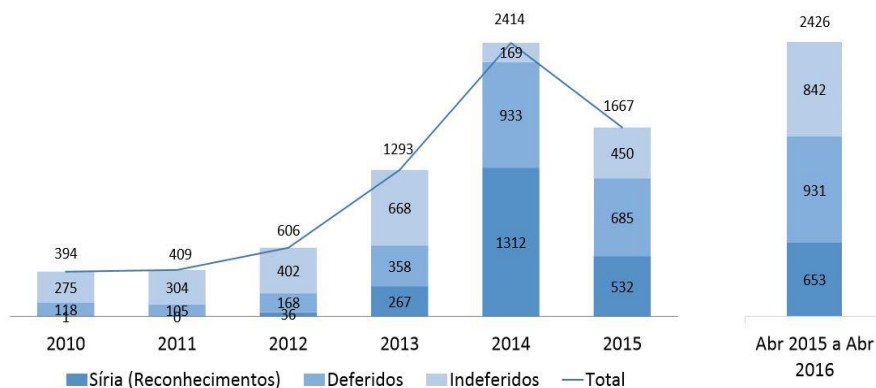
Outros dados importantes apresentados no relatório (BRASIL, 2016b) dizem respeito ao número de processos julgados por ano, no período de 2010 a 2015, onde se observa um aumento substancial na quantidade de processos analisados. Em 2010 foram julgados 394 solicitações, das quais foram deferidas apenas 118. Em 2013, o número de processos examinados foi de 1.293, onde 267 foram de reconhecimento da condição de refugiado para sírios e 358 deferimentos para solicitações de outras nacionalidades.

Numa crescente, o ano de 2014 registrou o maior número de processos examinados pelo CONARE e a menor quantidade de indeferimentos das solicitações de reconhecimento de refúgio, já que dos 2414 processos julgados apenas 169 requisições foram negadas. Aquele ano registrou também o maior número de reconhecimento da condição de refugiado para sírios, no total de 1312 solicitações deferidas. Em 2015, a quantidade de processos apreciados mostra-se menor, apenas 1667, dos quais 450 foram indeferidos. Das solicitações de refúgio deferidas naquele ano, 532 foram para pessoas de origem síria.

Note-se, que se comparado ao ano de 2014 houve uma sensível diminuição na concessão de refúgio para os solicitantes sírios em 2015, se destacando que “[...] entre os fatores está um fluxo maior desses cidadãos em direção a países europeus. A expectativa, no entanto, é que, se não houver avanços nas negociações de paz para o conflito, o número de chegadas ao Brasil volte a crescer substancialmente” (REIS, 2016).



**Gráfico 6 - Quantidade de processos decididos por ano, 2010-2015**



Fonte: BRASIL (2016b)

Conforme as informações divulgadas pelo CONARE, o Brasil negou o reconhecimento da condição de refugiado em 6.817 processos de 2010 até abril de 2016. Os países de origem que mais tiveram as solicitações indeferidas neste período foram a Colômbia com 680, Romênia com 657 e Angola com 570 requisições negadas. No tocante ao gênero e faixa etária dos solicitantes de refúgio que tiveram seus pedidos indeferidos, os dados apresentados mostram que 93,2% dos requisitantes eram adultos entre 18 a 59 anos e 82,7% eram homens. Quanto as causas dos indeferimentos das solicitações de reconhecimento da condição de refugiados, o órgão alega decorrerem da ausência do preenchimento dos requisitos preconizados no artigo 1º da Lei 9.474, de 22 de julho de 1997 (BRASIL, 2016b).

Por fim, cabe destacar que embora exista grande número de haitianos no território brasileiro, cerca de 85 mil pessoas, segundo dados oficiais, a maior parte deles não se enquadram nos requisitos previstos na legislação brasileira para concessão do reconhecimento da condição de refugiado, sendo despendido a estes indivíduos um tratamento diferenciado. “Para eles, há um visto especial humanitário, que permite que os habitantes do país da América Central, assolado por um terremoto em 2010, permaneçam no Brasil” (REIS, 2016). Tal benefício foi instituído pelo Conselho Nacional de Imigração (Cnig) por meio da Resolução Normativa 97 em 2012, tendo sua validade prorrogada até outubro de 2016.

#### 4. OS BENEFÍCIOS PROPORCIONADOS AOS REFUGIADOS NO BRASIL

O Brasil, frente a atual crise de refugiados, tem adotado medidas que visam auxiliar a proteção destas pessoas em seu território, “considerado um país solidário, vem se inserindo cada vez mais em ações humanitárias em prol da defesa e da proteção dos refugiados” (PACIFICO; MENDONÇA, 2010, p.

170). A temática tem estado presente na pauta de discussão da Presidência da República nos últimos anos, que tem apresentado medidas junto ao cenário internacional, a exemplo da Resolução Normativa editada pelo CONARE, em 2013, que permitiu a emissão de vistos especiais às pessoas afetadas pelo conflito na Síria. Na visão do Presidente do CONARE, Beto Vasconcelos:

O Brasil tem adotado uma postura solidária e firme no propósito de garantir políticas inovadoras na área de imigração. E o país tem se colocado aberto a atuar junto à comunidade internacional a fim de diminuir o sofrimento de refugiados diante da pior crise humanitária desde a II Guerra Mundial. Nossa política de vistos especiais continuará. Estudaremos novas formas de reassentamento em parceria com a iniciativa privada e estaremos abertos a construir outros mecanismos para enfrentar o drama de cerca de 20 milhões de pessoas refugiadas no mundo (BRASIL, 2016a).

Com os holofotes voltados à crise dos refugiados, os governantes do Estado brasileiro têm se pronunciado no sentido de ratificar a participação do país em medidas acolhedoras aos que necessitam do instituto do refúgio. Assim, destaca-se o discurso da ex-presidente Dilma Rousseff, em setembro de 2015, gravado para as redes sociais:

Mesmo em momentos de dificuldade, de crise como estamos passando, teremos nossos braços abertos para acolher os refugiados. Aproveito para reiterar a disposição do governo para receber os que, expulsos de suas pátrias, para aqui queiram vir viver, trabalhar e contribuir para a prosperidade e a paz do Brasil.

Na mesma linha, tem sido o posicionamento do Presidente Michel Temer, que ao discursar na ONU, em 20 de setembro de 2016, enfatizou:

Temos plena consciência de que o acolhimento de refugiados é uma responsabilidade compartilhada. Estamos engajados em iniciativas de reassentamento de refugiados de nossa região, com especial atenção para mulheres e crianças. Em nosso país, mesmo antes do reconhecimento de sua condição migratória, os refugiados têm acesso universal a emprego e a serviços públicos de educação e saúde. E trabalhamos com as Nações Unidas para assegurar agilidade aos procedimentos de concessão desse status. Também com nossos irmãos latino-americanos estamos empenhados em múltiplas iniciativas em favor dos refugiados.

Os discursos apresentados, dos presidentes de Estado, coadunam-se com as diretrizes ratificadas pelo Brasil sobre a temática em 2014, quando o país sediou o evento de comemoração do 30º aniversário da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984. Na ocasião, foi aprovada a Declaração e o Plano de Ação do Brasil, onde os Governos da América Latina, com a colaboração do ACNUR e de outros organismos internacionais, bem como da sociedade civil e da comunidade internacional, se comprometeram a atender aos

desafios de proteção e implementar “programas para facilitar soluções sustentáveis para os refugiados e as pessoas deslocadas e apátridas, durante a década 2015-2024” (GUTERRES, 2015, p. 17).

O Brasil tem se mostrado “um país atrativo para as pessoas que fogem de perseguições, de desastres naturais ou mesmo da pobreza” (PAMPLONA; PIOVESAN, 2015, p. 48), colocando-se como um país acolhedor de refugiados junto ao cenário internacional. Neste sentido, o Ministério das Relações Exteriores divulga que “a legislação brasileira reconhece aos refugiados o direito ao trabalho, à educação, à saúde e à mobilidade no território nacional, entre outros direitos, permitindo, assim, que reconstruam suas vidas no país” (BRASIL, 2016c). Entretanto, não relatam quais as iniciativas realizadas pelo governo para que o dispositivo legal seja efetivado.

O Ministério da Justiça e Cidadania, em resposta ao pedido de informação nº 09200000816201627, que visava ter ciência sobre quais os benefícios sociais oferecidos pelo Estado brasileiro para os refugiados abrigados em seu território, cientificou que:

A nossa Constituição Federal de 88 no Caput do seu artigo 5º reza que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

Ainda, de acordo com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, em seu artigo 23, diz que “Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais”.

Destarte, fica claro que os estrangeiros residentes no país gozam dos mesmos direitos de um brasileiro nato ou naturalizado (BRASIL, 2016d).

O referido pedido de informação visava ainda obter os dados da quantidade de refugiados que receberam os benefícios sociais no período de 2011 a 2015, e neste tocante, o órgão respondeu que:

Os benefícios sociais mencionados no item 3 são concedidos pelos diversos órgãos ligados à Administração Pública Direta e Indireta das três esferas do poder público brasileiro (Federal, Estadual e Municipal) e judiciário; não havendo qualquer ingerência deste Comitê em relação aos serviços e direitos concedidos. O Comitê faz a sensibilização diante esses órgãos, explicando sobre a peculiar situação da condição de refugiado (BRASIL, 2016d).

Embora a informação do Ministério da Justiça e Cidadania seja de que os refugiados gozam dos mesmos direitos de um brasileiro nato, podendo,

desta forma, utilizar-se dos benefícios sociais que a estes são colocados à disposição, o órgão alega não ter conhecimento da quantidade dos benefícios sociais de fato usufruídos por estas pessoas, já que tais benefícios são concedidos pelos diversos órgãos ligados à Administração Pública Direta e Indireta das três esferas do público brasileiro.

Assim, foi direcionado o pedido de informação nº 37400004192201604 ao Ministério da Previdência Social questionando sobre a quantidade de refugiados no Brasil que receberam algum tipo de benefício da previdência social no período de 2011 a 2015 e quais os benefícios da previdência social são oferecidos pelo Estado Brasileiro para os refugiados abrigados em seu território. Para tais indagações o órgão se manifestou informando:

Em resposta ao pedido de informação em referência, informamos que não temos a informação de refugiados que estejam trabalhando no Brasil ou que tenham a condição de segurado da Previdência Social. Ressaltamos que não existe nenhum impedimento de um refugiado ser filiado à Previdência Social, desde que ele contribua na forma de empregado ou contribuinte individual. Entretanto, nos sistemas da Previdência Social, não é possível identificar se a pessoa tem a condição de refugiada. Além disso, esclarecemos que não existe um benefício previdenciário para essa população até o momento (BRASIL, 2016e).

Não há, portanto, nenhum benefício previdenciário específico para a população de refugiados recebidas pelo Estado Brasileiro, embora se reconheça o direito a pessoa refugiada à aposentadoria, desde que preenchidos os requisitos de contribuição previstos na legislação pátria. Sob o aspecto previdenciário, o Brasil firmou acordos multilaterais no âmbito do Mercosul (Decreto Legislativo n.º 451/2001), e Ibero americano, além de acordos bilaterais, onde estabelece reciprocidade em matéria previdenciária, permitindo que os estrangeiros e refugiados residentes no país oriundos da Argentina, Cabo Verde, Chile, Espanha, Grécia, Itália, Luxemburgo, Paraguai, Portugal, Alemanha, Bélgica, Japão e Uruguai, possam contar o tempo de contribuição para presidência em seus países de origem (BARBOZA; BACK, 2016).

Inexiste, ainda, qualquer programa característico de auxílio financeiro voltado para os refugiados, sendo estes inseridos nos programas de transferência de renda criados para atender a população nacional. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o país, em julho de 2015, contava com a inserção de aproximadamente 400 imigrantes sírios no programa Bolsa Família (BANDEIRA, 2015). Ressalte-se que apesar da legislação brasileira não distinguir brasileiros e estrangeiros no tocante à participação em programas sociais, a efetiva inclusão desse grupo acaba por esbarrar em dificuldades com a burocracia na comprovação das documentações exigidas:

[...] existem diversas políticas públicas que não beneficiam os refugiados porque seus mecanismos de acesso desconhecem esta condição jurídica. Questões como o acesso de refugiados à moradia popular, Benefício de Prestação Continuada, validação de diplomas e participação em concursos públicos, tropeçam em entaves burocráticos ou mesmo normativos, em sua maioria, pautados pelo desconhecimento e insipiência do ordenamento jurídico referente ao refúgio no Brasil (SAMPAIO, 2010, p. 37).

Neste sentido, Seixas (2014) demonstra que existem contradições entre o que define de hospitalidade primeira e hospitalidade documental, que evidenciam um distanciamento entre a prática e o discurso institucional. Tal fato, acarreta situações de vulnerabilidade dos imigrantes que, mesmo sendo atendidos, não alcançam o acolhimento adequado, visto que lhes é negado ou dificultado por longo período de tempo, o acesso à documentação e ao acolhimento anunciado.

Decisões recentes do judiciário brasileiro demonstram que a inserção dos refugiados em benefícios sociais tem encontrado entaves de efetivação, tendo que ser garantida por meio do acesso à justiça, conforme podemos extrair da divulgação da Defensoria Pública da União:

Uma decisão da Justiça Federal em Canoas (RS), publicada no dia 20 de abril, determinou que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) concedesse benefício assistencial a um refugiado da Palestina que vive no Brasil desde 2007. A conquista contou com a atuação da Defensoria Pública da União (DPU), que ingressou com uma ação contra a autarquia previdenciária após o pedido de auxílio ser negado administrativamente. A ação pedia que o INSS concedesse o benefício assistencial a contar da data do requerimento administrativo (BRASIL, 2015).

A decisão em evidência versa sobre o caso de um refugiado palestino, com mais de setenta anos, que veio morar no país por meio do Programa de Reassentamento Solidário do ACNUR. A Defensoria Pública da União revela no pleito que o assistido enfrenta inúmeras dificuldades por não falar o idioma do país, viver sozinho e depender de doações para realizar suas refeições. Diante da situação apresentada, o INSS apresentou resposta arguindo que:

[...] atualmente, em razão de tratados internacionais, é ofertada saúde aos estrangeiros residentes no Brasil, garantindo a reciprocidade ao brasileiro que mora no exterior e desde que haja reembolso anual por parte do país de origem. Entretanto, afirmou que o mesmo não existe no âmbito da assistência social e que, portanto, não teria fonte de custeio para esse tipo de pagamento (BRASIL, 2015).

No caso em tela, foi realizada pela Justiça Federal uma perícia socioeconômica onde restou comprovada a situação de pobreza vivida pelo refugiado,

tendo o juiz federal fundamentado sua decisão no sentido de garantir o benefício de recebimento de um salário mínimo ao solicitante, em virtude deste preencher os requisitos legais:

Segundo o laudo, “o amparo assistencial condiz com seu objetivo, sendo ele destinado a amparar e proteger aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade e situação econômica que põe em risco sua própria subsistência”. O juiz Guilherme Maines Caon, da 3ª Vara Federal, em sua sentença, apontou que a Constituição da República garantiu o recebimento mensal de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que não possuem condições financeiras para prover seu sustento. “Não há restrição à concessão do benefício assistencial ao idoso estrangeiro, conforme a Lei Maior e recente julgado do TRF4”, afirmou o magistrado. Para ele, “tratando-se o autor de um refugiado, regularmente instalado em território brasileiro, é aplicável o art. 23 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que dispõe que os refugiados terão, em matéria de assistência e socorros públicos, o mesmo tratamento dado aos nacionais” (BRASIL, 2015).

Ainda consoante a Defensoria Pública da União, a Justiça Federal de Florianópolis garantiu a concessão do Benefício de Prestação Continuada à um refugiado angolano que vive em comprovada situação de vulnerabilidade social e sem capacidade laborativa em decorrência de uma cegueira bilateral. O INSS havia negado o benefício ao refugiado por se tratar de estrangeiro. Abaixo evidenciamos trecho da divulgação da DPU:

No Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o angolano teve negada a concessão do benefício assistencial, por ser estrangeiro. Ele procurou auxílio jurídico gratuito na DPU, que ajuizou ação solicitando o pagamento do BPC/Loas. Durante o processo, as perícias médicas e de assistente social confirmaram a deficiência visual e a situação de necessidade de V.B.E., que vive com mais quatro compatriotas que também não têm renda fixa, dependendo da ajuda de terceiros para sobreviverem.

A sentença da juíza federal substituta Ana Cristina Kramer, favorável a V.B.E., foi confirmada pela 2ª Turma Recursal após recurso do INSS. Conforme a juíza federal relatora, Eliana Paggiarin Marinho, “a circunstância de ser o Autor estrangeiro não pode ser impedimento à concessão de benefício assistencial à luz do disposto na Constituição Federal, em seu art. 5º, que assegura ao estrangeiro residente no país o gozo dos direitos e garantias individuais em igualdade de condição com o nacional”. (BRASIL, 2016f)

Situações como as apresentadas, em que os refugiados não conseguem usufruir das garantias oferecidas pelo governo brasileiro, violam o princípio básico da igualdade e não discriminação, que nas palavras de Trindade (2014,

p. 25) é “uma distinção arbitrária ou injustificável (sem nenhuma justificativa) e, portanto, inadmissível. Sua proibição ocorre em relação ao exercício de todos os direitos consagrados como imanescentes à pessoa humana”.

O princípio da igualdade e não discriminação está intimamente ligada à proteção de indivíduos e grupos pessoas em situação de vulnerabilidade, assim, o entendimento doutrinário é de que:

Desde meados da década de noventa até o presente (1994-2014), as atenções se concentraram nos desafios da condição de pessoas afetadas tanto por tensões e distúrbios internos como pelo empobrecimento e a pobreza crônica, tanto nas migrações como não documentados 10 (em particular crianças desacompanhadas e mulheres), e as vítimas do tráfico de pessoas. Os vitimados são submetidos a condições sub-humanas de vida, quando sobrevivem (TRINDADE, 2014, p. 25).

Em nossa Carta Magna, temos consagrado no caput do artigo 5º, o princípio da igualdade, visto o referido dispositivo aduzir que: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade...” (BRASL, 1988), ou seja é assegurado ao estrangeiro, residente no país, o gozo dos direitos e das garantias individuais, em igualdade de condições com o nacional. Nestes termos, os refugiados estão amparados constitucionalmente em seu direito à igualdade e não discriminação.

As pessoas que buscam valer-se do instituto do refúgio carregam uma bagagem marcada por tragédias e dificuldades, e o país ao se colocar como uma nação acolhedora de tais indivíduos não pode limitar-se apenas na facilitação de sua entrada no território nacional. Deve ser responsável também pela “adoção das medidas necessárias para garantir um refúgio seguro e os meios adequados para sobrevivência dessas pessoas no território brasileiro com dignidade e autosuficiência” (SOARES, 2012, p. 183).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Internacional dos Refugiados desenvolveu-se desde sua positividade na década de 50, além de ser tratado do âmbito internacional, por meio da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, também tem sido debatido em âmbitos regionais, a exemplo da Declaração de Cartagena de 1984. Por seu caráter humanitário, o Direito Internacional dos Refugiados destaca-se pelas ações em prol da defesa da dignidade da pessoa humana.

O estudo sobre a temática ganha destaque posto que o cenário atual, relatado pelo ONU, demonstra que está instalada uma crise de refugiados, posto que existem um total de 65,3 milhões de pessoas sob o mandato do Alto

Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). E, as análises prospectivas não fazem referência a uma reversão desse quadro, ao contrário, projetam um aumento desse número.

Nesta perspectiva, o estudo realizou uma análise de como o instituto jurídico do refúgio é tratado no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, constatou-se que o Brasil além de ser signatário da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, possui uma legislação própria sobre o assunto, a Lei 9.474/97, que incorporou a definição ampliada de refugiados trazida pela Declaração de Cartagena de 1984. A referida legislação cria um órgão competente para tratar o tema, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) que é estruturado de forma tripartite, compondo-se do governo, da sociedade civil e da ONU, por meio do ACNUR.

O objetivo central do trabalho era verificar quais os benefícios sociais que os refugiados aceitos no Brasil têm direito. Nesta linha, observou-se que o país teve um aumento significativo tanto do número de solicitantes de refúgio como de refugiados, nos últimos cinco anos. Tal fato justifica-se pelas medidas tomadas pelo governo brasileiro de colocar-se como um país acolhedor à refugiados no cenário internacional, a exemplo da Resolução nº 17 do CONARE de 2013 que garante a concessão de visto especial a pessoas afetadas pelos conflitos armados na Síria e região e que desejam vir ao país em busca de refúgio.

Percebe-se que o governo brasileiro ressalta que a legislação pátria reconhece aos refugiados o direito ao trabalho, à educação, saúde e à mobilidade no território nacional, facilitando a reconstrução de suas vidas no país. Entretanto, não é dedicado a tais pessoas nenhum programa característico de auxílio financeiro, sendo facultado a sua inserção em programas de transferência de renda criados para atender a população nacional. Também inexistente qualquer benefício previdenciário específico para tal grupo social, embora se reconheça o direito à aposentadoria a pessoa refugiada, desde que preenchidos os requisitos legais.

Deste modo, o objetivo proposto neste estudo foi alcançado ao identificar que não há nenhum benefício social ou previdenciário específico aos refugiados abrigados no Estado brasileiro. E, apesar da legislação brasileira não instituir distinção entre brasileiros e estrangeiros residentes no país, garantindo a estes os mesmos direitos de seus cidadãos, o que se observou no desenvolvimento do trabalho foi que os refugiados reconhecidos pelo Estado brasileiro encontram entraves na efetivação destes direitos tendo muitas vezes que valer-se do judiciário para conseguir usufruir de algum benefício.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. ACNUR. **Sírios terão visto humanitário para entrar no Brasil**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/>



portugues/noticias/noticia/sirios-terao-visto-humanitario-para-entrar-no-brasil/>. Acesso em: 16 out. 2016.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. ACNUR. **Deslocamento forçado atinge recorde global e afeta uma em cada 113 pessoas no mundo**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/deslocamento-forcado-atinge-recorde-global-e-afeta-uma-em-cada-113-pessoas-no-mundo/>>. Acesso em: 17 set. 2016.

ALMEIDA, Guilherme Assis de; SEVERO, Thais Lara Marcos. Direitos dos Refugiados no Ordenamento Brasileiro e no Direito Internacional. In: FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, Glauber Salomão (Org.). **Direito à Diversidade**. São Paulo: ATLAS, 2015. p. 554-561.

ARENDRT, Hannah. **Nós, os refugiados**. Tradução Ricardo Santos, Covilhã, Portugal: LusoSofiapress, 2013. Disponível em: <[http://www.lusosofia.net/textos/20131214hannah\\_arendt\\_nos\\_os\\_refugiados.pdf](http://www.lusosofia.net/textos/20131214hannah_arendt_nos_os_refugiados.pdf)> Acesso em: 15 maio 2016.

BANDEIRA, Luiza. Sem programa específico para refugiados, Brasil coloca centenas de sírios no Bolsa Família. **BBC Brasil**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/10/sem-programa-especifico-para-refugiados-brasil-coloca-centenas-de-sirios-no-bolsa-familia.html>>. Acesso em 19 out. 2016

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; BACK, Alessandra. A Proteção Normativa dos Refugiados Políticos na América Latina e no Brasil. In: GEDIEL, José Antônio Peres (Org.); GODOY, Gabriel Gualano (Org.). **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: KAIRÓS, 2016. p. 87-117.

BARRETO, Luiz Paulo Teles F. **Das diferenças entre os Institutos Jurídicos do Asilo e do Refúgio**. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/index.php/refugiados-as2/133-das-diferencas-entre-os-institutos-juridicos-do-asilo-e-do-refugio>> acessado em 20 set. 2016.

BARRETO, Luiz Paulo Teles F. A Lei Brasileira de Refúgio - Sua história. In: **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. BARRETO, Luiz (org). 1ª ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BARROS, Miguel Daladier. Direitos Humanos e Refugiados 70 Anos Após a Segunda Guerra Mundial. **Revista Jurídica Consulex**. Brasília, v. 19, n. 431, 2015.

BRANCO, Mariana. **Dilma: Brasil “está de braços abertos” para receber refugiados**. EBC, Brasília, 07 set. 2015. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/2015/09/dilma-brasil-esta-de-bracos-abertos-para-receber-refugiados>. Acesso em 23 out. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 01 ago. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm)>. Acesso em: 01 ago. 2016

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Refugiado palestino obtém direito a benefício assistencial no RS**. Disponível em: <<http://dpu.jusbrasil.com.br/noticias/198654663/refugiado-palestino-obtem-direito-a-beneficio-assistencial-no-rs>>. Acesso em 24 out. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. **Brasil tem quase 9 mil refugiados de 79 nacionalidades**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-quase-9-mil-refugiados-de-79-nacionalidades-1>>. Acesso em: 16 out. 2016a.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Comitê Nacional para Refugiados - CONARE. **Sistema de refúgio brasileiro: desafios e perspectivas**. Brasília: Ministério da Justiça, 2016b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Refugiados e CONARE**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>>. Acesso em: 23 out. 2016c.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Pedido de informação [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <[vivianicriativa@gmail.com](mailto:vivianicriativa@gmail.com)> em 28 set. 2016d.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Pedido de informação [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <[vivianicriativa@gmail.com](mailto:vivianicriativa@gmail.com)> em 23 set. 2016e.

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Angolano com deficiência visual obtém direito a benefício assistencial na Justiça**. Disponível em: <<https://dpusc.wordpress.com/tag/beneficio-assistencial/>>. Acesso em 24 out. 2016f.

CARNEIRO, Wellington Pereira. A declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois. In: SILVA, Cesar Augusto S. (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

FANTAZZINI, Orlando. **Políticas Públicas para Migrações Internacionais—Migrantes e Refugiados**. Brasília: ACNUR, IMDH & Fantazzini, 2005. Disponível em: <[http://dhnet.org.br/dados/livros/dht/livro\\_migracoes\\_fantazzini.pdf](http://dhnet.org.br/dados/livros/dht/livro_migracoes_fantazzini.pdf)>. Acesso em 30 set. 2016.

GODOY, Gabriel Gualano de. A crise humanitária na Síria e seu impacto no Brasil. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**. Brasília, v. 5, n. 5, p. 83-92. 2010. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/index.php/component/booklibrary/1180/view/53/Publica%C3%A7%C3%B5es/71/caderno-de-debates-09-refugio-migracoes-e-cidadania>>. Acesso em: 24 out. 2016.

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**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

INSTITUTO DE MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS - IMDH. **Visto humanitário aos imigrantes haitianos é prorrogado até 2016**. Disponível em <<http://www.migrante.org.br/index.php/migracao-haitiana2/266-noticia-visto-humanitario-aos-imigrantes-haitianos-e-prorrogado-ate-2016>>. Acessado em 17 out. 2016.

INSTITUTO DE MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS - IMDH. **Glossário**. Disponível em:

<http://www.migrante.org.br/index.php/glossario#m>. Acesso em: 01 out. 2016.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951, de 28 de julho de 1951. Genebra. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1)>. Acesso em: 14 set. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. Protocolo de 1967 relativo ao estatuto dos refugiados, de 31 de janeiro de 1967. Nova Iorque. Disponível em: <<http://www.acnur.org/>>. Acesso em: 17 maio 2016.

PACÍFICO, A. M. C. P.; MENDONÇA, R. L. A proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 9, n.1, p. 170-181, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

REIS, Thiago. Sírios já representam 1/4 dos refugiados no Brasil. **Portal G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/04/sirios-ja-representam-14-dos-refugiados-no-brasil.html>>. Acesso em 16 out. 2016

SAMPAIO, Cyntia. Programa brasileiro de reassentamento solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações**

e **Cidadania**, Brasília, v. 9, n. 9, p. 19-39, 2014. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Caderno\\_de\\_Debates\\_5.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Caderno_de_Debates_5.pdf?view=1)>. Acesso em: 24 out. 2016

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os Direitos Humanos e em sua evolução histórica. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**. São José da Costa Rica, Brasília: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e ACNUR, 1996.

SEIXAS, Raimundo J. S. **Soberania hobbesiana e hospitalidade em Derrida**: estudo de caso da política migratória federal para o fluxo de haitianos pelo Acre. Dissertação de Mestrado. UNIEURO. Brasília. 2014.

SOARES, Carolina de Oliveira. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro**: análise da efetividade da proteção nacional. Maceió: UFAL, 2012.

TEMER, Michel. Veja a íntegra do discurso de Temer na abertura da assembleia da ONU. **Portal G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/09/veja-integra-do-discurso-de-temer-na-abertura-da-assembleia-da-onu.html>>. Acesso em 16 out. 2016.

TRINDADE. Antonio Augusto Cançado. **O Longo Caminho da Humanização do Direito Internacional**: Uma Década de Consultas do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR). Memórias do Trigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena Sobre Refugiados. ACNUR. Quito: 2015. p. 18-36. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10335>>. Acesso em: 24 out. 2016.

\* **Submetido em: 25 mar. 2017. Aceito em: 4 jan. 2018.**