

REFÚGIO NO BRASIL

CARACTERIZAÇÃO DOS PERFIS SOCIODEMOGRÁFICOS
DOS REFUGIADOS (1998-2014)



AUTORES

João Brígido Bezerra Lima
Fernanda Patrícia Fuentes Muñoz
Luísa de Azevedo Nazareno
Nemo Amaral



REFÚGIO NO BRASIL

CARACTERIZAÇÃO DOS PERFIS SOCIODEMOGRÁFICOS
DOS REFUGIADOS (1998-2014)



AUTORES

João Brígido Bezerra Lima
Fernanda Patrícia Fuentes Muñoz
Luísa de Azevedo Nazareno
Nemo Amaral

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

REFÚGIO NO BRASIL

CARACTERIZAÇÃO DOS PERFIS SOCIODEMOGRÁFICOS
DOS REFUGIADOS (1998-2014)



AUTORES

João Brígido Bezerra Lima
Fernanda Patrícia Fuentes Muñoz
Luísa de Azevedo Nazareno
Nemo Amaral

ipea

Brasília, 2017

Equipe Técnica

João Brígido Bezerra Lima – Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea (editor)

Fernanda Patrícia Fuentes Munõz – Pesquisadora bolsista do Ipea

Luisa de Azevedo Nazareno – Pesquisadora bolsista do Ipea

Nemo Amaral – Pesquisador do Ipea

Refúgio no Brasil : caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014) / João Brígido Bezerra Lima ... [et al.].
– Brasília : Ipea, 2017.
234 p. : gráfs., mapas color.

Inclui Bibliografia.

ISBN: 978-85-7811-308-7

1. Refugiados. 2. Migração Forçada. 3. Migração Internacional.
4. Reassentamento. 5. Relações Internacionais. 6. Aspectos Sociais. 7.
Aspectos Demográficos. 8. Brasil. I. Lima, João Brígido Bezerra. II.
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 305.906914

Foto da capa: UNHCR/P. Taggart/RF 145724_22492.jpg

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
PREFÁCIO ACNUR	9
PREFÁCIO CONARE	13
INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 MOBILIDADE HUMANA, MIGRAÇÃO FORÇADA E REFÚGIO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	19
CAPÍTULO 2 PANORAMA DO REFÚGIO	37
CAPÍTULO 3 MÉTODO DA PESQUISA.....	75
CAPÍTULO 4 CARACTERIZAÇÃO DOS REFUGIADOS RECONHECIDOS POR ELEGIBILIDADE ...	87
CAPÍTULO 5 CARACTERIZAÇÃO DOS REFUGIADOS REASSENTADOS NO BRASIL.....	137
CONSIDERAÇÕES FINAIS	191
REFERÊNCIAS	201
SIGLAS	215

APRESENTAÇÃO

A mobilidade humana representa em nossos dias um grande desafio às políticas nacionais e internacionais. O crescente fluxo de milhões de migrantes tem acentuado o fenômeno da urbanização nos grandes centros dinâmicos e nas áreas urbanas tanto das regiões desenvolvidas como dos países emergentes. Os diferenciais de renda entre países e as condições precárias das regiões de origem têm também contribuído para ampliar os desafios da mobilidade.

Dentre os milhares de migrantes internacionais que atualmente se deslocam em todos os continentes, incluem-se pessoas na condição de refugiados – cerca de 21 milhões. Esse contingente humano foi obrigado a se deslocar de seus países de origem por motivos de violação maciça dos direitos humanos, guerras e conflitos locais, perseguição racial, religiosa, política, grupo social ou nacionalidade.

A partir de 2010, o Ipea, em conformidade com sua missão de produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas, acompanha as ações de cooperação internacional do governo federal e das organizações da sociedade destinadas à proteção e ao apoio aos refugiados reconhecidos pelo país no âmbito da cooperação internacional.

Este livro – *Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)* – analisa 4.150 concessões de refúgio acolhidas pelo governo brasileiro no período. Este trabalho constitui esforço inédito destinado a caracterizar os perfis sociodemográficos dos refugiados reconhecidos pelo Comitê Nacional para Refugiados (Conare) – órgão instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania (MJC). Trata-se de uma fotografia de entrada dos refugiados em nosso país, que naturalmente demanda estudos complementares, com o propósito de pesquisar as condições atuais de vida dos refugiados.

Esta pesquisa teve como premissa o reconhecimento de que existe uma inegável complementaridade de propósitos entre instituições como o Ipea, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania do Ministério da Justiça. Entre outras funções, essas entidades e órgãos se dedicam à realização de estudos que contribuam para o aperfeiçoamento das políticas públicas no Brasil e na América Latina.

Sérgio Florêncio
**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

PREFÁCIO

Desde os mais remotos tempos, as pessoas se movem pelo planeta. Mais do que em qualquer outro momento da história, hoje as pessoas estão se movendo mais rapidamente e percorrendo distâncias mais longas por uma complexa teia de razões. Algumas partem em busca de melhores condições de vida, outras tentando escapar de conflitos, perseguição e violações de direitos humanos. Há ainda os que deixam seus lares em razão de mudanças climáticas e desastres ambientais. Às vezes, migrar é uma escolha, noutras, uma necessidade.

Em 2016, o número de indivíduos obrigados a migrar alcançou o maior nível desde a Segunda Guerra Mundial: são 65 milhões de pessoas forçadas a deixar seus lares. Destas, cerca de 21 milhões são refugiados, isto é, pessoas que estão fora de seu país de nacionalidade ou residência habitual por conta de perseguição – ou fundado temor de perseguição – em razão de sua raça, grupo social, opinião política, religião ou nacionalidade,¹ ou ainda, no caso brasileiro, aquelas que, em decorrência de graves violações de direitos humanos, são obrigadas a deixar seu país.²

Ao contrário do que se pode pensar, o número de refugiados está em franca ascensão, superando, em proporção, a taxa de crescimento da própria população mundial. Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), por dia, 34 mil pessoas são obrigadas a migrar. Nove a cada dez refugiados foram acolhidos por países em desenvolvimento: o impacto nestes Estados e comunidades é enorme. A evolução do regime de proteção dos refugiados, entretanto, não acompanha a evolução – e o adensamento – dos fluxos migratórios hodiernos. As bases do mencionado regime – desenhadas no pós-Segunda Guerra – ainda refletem a realidade dos anos 1950 e 1960, em que se procurou privilegiar a identificação individual do refugiado em detrimento de sua separação por grupos. Desse modo, a conservação do elemento *perseguição* como pilar do conceito de refugiado dificulta, por exemplo, a proteção daqueles que escapam de conflitos armados.

A atual crise migratória, catalisada pelos conflitos na Síria, no Afeganistão, no Sudão do Sul e na Somália, põe em xeque o formato do atual sistema de proteção dos refugiados. Por sua vez, a cautela de boa parte dos Estados – majoritariamente guiados pela *raison d'état* – tem constrangido os avanços na sofisticação dos marcos legais destinados a proteger esses indivíduos – principalmente no plano internacional universal.

1. Art. 1º (A) (2) da Convenção de 1951.

2. Art. 1º, III, da Lei nº 9.474/1997.

Impulsionados pelo cenário de crise, os Estados resolveram se reunir para discutir, às margens da LXXI Assembleia Geral das Nações Unidas (Agnu), a questão dos refugiados e migrantes, resultando na aprovação, por unanimidade, da Declaração de Nova Iorque. Adotada por 193 Estados, incluindo-se o Brasil, a norma oferece uma poderosa plataforma para a mudança – expressando claramente que a atual crise de refugiados não pode ser gerida apenas por um país, exigindo respostas internacionais colaborativas que são previsíveis, baseadas na solidariedade e na responsabilidade compartilhadas. A declaração foi um importante passo rumo ao aperfeiçoamento do *corpus juris* do direito dos refugiados. Entretanto, ainda estamos muito distantes do ideal. Apesar de seu caráter abrangente e vanguardista, os compromissos elencados no documento são apresentados em uma linguagem vaga, além de não gerarem obrigações para os Estados no plano jurídico.

Enquanto não se constrói um consenso global sobre o tema, caberá aos Estados, reais provedores da proteção aos refugiados, aperfeiçoarem suas legislações e políticas públicas para lidar melhor com o fenômeno migratório, permanecendo firmes, ao mesmo tempo, no sentido de oferecer hospitalidade, solidariedade e apoio aos solicitantes de refúgio e refugiados, apesar das difíceis condições locais. Será imprescindível também aprimorar e aprofundar a busca de soluções que possibilitem que “refugiados, deslocados internos e apátridas reivindiquem ou adquiram um total pertencimento à sociedade e construam um futuro estável”, como foi dito pelo chefe da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), Filippo Grandi, em discurso realizado no encontro anual do Comitê Executivo do ACNUR, em Genebra, no dia 4 de outubro de 2016.

Desse modo, com o intuito de colaborar com a construção de uma política migratória mais humana e que atenda às reais necessidades dos refugiados e das comunidades que lhes recebem, faz-se necessário analisar, em retrospecto, o perfil daqueles que aqui buscaram refugiar-se. É nesse contexto que este estudo, desenvolvido pelo Ipea, procura identificar o perfil sociodemográfico dos refugiados acolhidos pelo Brasil entre os anos de 1998 e 2014. O trabalho se lastreia na análise de mais de 4 mil casos de solicitações de refúgio concedidas durante o mencionado período, tentando elaborar uma fotografia dos refugiados que aqui chegaram nos dezesseis anos seguintes à entrada em vigor da Lei nº 9.474/1997, a lei brasileira de refúgio.

Em um primeiro momento, o estudo parte de uma abordagem mais ampla, principiando pela análise das migrações internacionais – dando especial ênfase às migrações forçadas –, passando pelo estudo do asilo e do refúgio, analisando a sua dimensão no plano mundial, latino-americano e brasileiro. Em seguida, passa-se à apreciação dos casos, sistematizando o perfil dos refugiados por elegibilidade e, depois, daqueles reassentados. O estudo também se preocupa em entender as

circunstâncias que levaram as pessoas a buscar refúgio no Brasil, bem como as peculiaridades de sua trajetória até o país. São dados extremamente importantes para o aperfeiçoamento da práxis do Estado brasileiro *vis-à-vis* a proteção dos refugiados. Desse modo, a mencionada publicação chega em boa hora.

A cooperação entre o governo brasileiro – por intermédio do Conare, do Ipea e demais órgãos da administração pública federal – e o ACNUR em prol da defesa dos direitos dos refugiados é sempre bem-vinda, especialmente no momento atual. O incentivo a pesquisas, como a que tenho a enorme honra de prefaciá-las, atesta a preocupação do Estado brasileiro com a questão dos refugiados, de seu acesso a direitos e políticas públicas, bem como o interesse de refinar sua política migratória atual, afeiçoando-a aos novos desafios da contemporaneidade.

Isabel Marquez
Representante do ACNUR no Brasil

PREFÁCIO

O tema da mobilidade humana vem assumindo, na atualidade, níveis sem precedentes, estimando-se que, em 2015, o número de imigrantes tenha ultrapassado os 244 milhões. Desses, 65 milhões de pessoas foram forçadas a sair das localidades onde viviam; 21 milhões são refugiados; 3 milhões, solicitantes de asilo; e mais de 40 milhões são os deslocados internos, conforme os termos da Declaração de Refugiados e Migrantes de Nova Iorque, de setembro de 2016.

Cumprir registrar que o Brasil, durante o debate geral da LXXI Assembleia Geral das Nações Unidas (Agnu), reconheceu com perplexidade a tragédia que se abate sobre os refugiados e reafirmou o repúdio do Brasil a todas as formas de racismo, xenofobia e outras manifestações de intolerância, reiterando que o país abriga refugiados e migrantes.

No Brasil, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) tem o mandato de coordenar a Política Nacional de Refúgio, nos termos da lei, e, pelo mesmo diploma legal, presidir o Comitê Nacional para Refugiados (Conare), mantendo sob sua guarda a documentação referente às solicitações de refúgio desde sua criação.

Em face da relevância e complexidade das questões relativas à proteção de pessoas que vivem na condição de refugiados, solicitantes de refúgio, apátridas e/ou sob formas de proteção complementar no Brasil e na América Latina, o Conare/MJ, o ACNUR e o Ipea firmaram, em 2013, um Acordo de Cooperação Técnica para produzir, articular e disseminar conhecimento sobre o refúgio e contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas vinculadas ao tema.

A pesquisa realizada pelo Ipea, *Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)*, assume extrema importância, seja pela sua qualidade técnica, seja pelos subsídios que oferece aos governos, e representa o primeiro produto desse acordo.

Este trabalho fundou-se em dados e informações constantes em 4.150 processos de solicitação de refúgio concedidos pelo Conare no período de 1998 a 2014, assegurando-se, assim, o acesso aos registros da execução da Política Nacional de Refúgio aos dirigentes de órgãos públicos, acadêmicos, estudantes e estudiosos do tema, políticos, centros de pesquisa, empresas privadas, organismos internacionais, órgãos da sociedade civil e ao público em geral.

Astério Pereira dos Santos
Secretário Nacional de Justiça

INTRODUÇÃO¹

A migração humana apresenta-se com padrões muito distintos daqueles constatados no século XIX e no início do século XX, tendo sua maior expressão na circulação internacional de mais de 232 milhões de pessoas em cidades e áreas urbanas de regiões desenvolvidas e centros dinâmicos de economias emergentes (OIM, 2013).

Esses deslocamentos originam-se de diferentes circunstâncias e refletem uma “sociedade complexa, mais marcada pelos desequilíbrios socioeconômicos, pela violência e intolerância do que pelo respeito à igualdade e à dignidade humana” (Milesi e Carlet, 2012, p. 77).

A condição de refugiado, de um modo genérico, aplica-se a toda pessoa que cruza as fronteiras de seu país de origem à procura de segurança, fugindo de conflitos e de abusos e constituem a maior evidência da vulnerabilidade e das violações dos direitos humanos. Os refugiados constituem a parcela menor dos migrantes internacionais, estimando-se que totalizassem 19,5 milhões de pessoas em 2014.²

O refúgio enquanto instituto jurídico global nasceu na década de 1920, no seio da Liga das Nações (Andrade, 1996b). Não se trata, portanto, de figura surgida recentemente na problemática jurídico-internacional; é tema antigo e foi tratado com regras de proteção às violências e perseguições religiosas prevalecentes na época. Com a criação do sistema diplomático e de embaixadas, o refúgio passou a ser assunto de Estado e, face à ampliação dos problemas populacionais e de criminalidade, afirmou a necessidade da cooperação internacional (Barreto, 2010, p. 12).

O governo brasileiro tradicionalmente concede refúgio, encontrando-se registros do ano de 1949 atestando a existência de refugiados nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná (Pacífico, 2010). Em verdade, somente após 1950, o segundo governo Vargas adotou política dedicada à temática do refugiado e, em matéria de política externa, assinou, em 1952, a Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados (Carneiro, 2012).

O Brasil instituiu sua Política Nacional de Refúgio mediante a edição da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, alinhada à Convenção de Genebra de 1951, ao Protocolo Facultativo de 1967, e à Declaração de Cartagena de 1984,

1. Este estudo origina-se das discussões e das análises empreendidas no âmbito da pesquisa *Cobradi: Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional*, realizada na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. Os autores agradecem a Ana Luiza Jardim de Carvalho Rochael Garcia, Jhonatan do Rosário Ferreira, Karen Cursino Barbosa de Figueiredo e Priscilla Mayna da Silva Lima Santana pelo apoio técnico no levantamento de dados e pelos apontamentos de vários assuntos aqui tratados.

2. ACNUR, Population and Statistics Database. 2015.

observando ainda os termos dos memorandos firmados pelo governo brasileiro com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) conforme o Relatório da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2011-2013 (Ipea, 2016, p. 135).

A legislação brasileira que regulamenta o refúgio fundamenta a obrigação pátria de concedê-lo a nacional de outro Estado que fugiu de seu país porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões, pela violência generalizada, agressão estrangeira ou conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (*op. cit.*, p. 5).

A lei brasileira do refúgio instituiu o Comitê Nacional para Refugiados (Conare) em 1997, no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania (MJ) como órgão de deliberação coletiva com atribuições para executar a Política Nacional de Refúgio em conformidade com os valores consagrados na Constituição Federal. O Conare é constituído por representantes do Ministério da Justiça e Cidadania que o preside, do Ministério das Relações Exteriores (vice-presidência), do Ministério do Trabalho, do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde, do Ministério dos Esportes, do Departamento da Polícia Federal, da Defensoria Pública da União, de organizações da sociedade civil (atualmente a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos) e do ACNUR, podendo este último realizar contribuições nas reuniões, mas sem direito a voto.

Em conformidade com os dados do Conare, o Brasil possuía, em abril de 2016, cerca de 8.863 refugiados reconhecidos de 81 nacionalidades distintas, dos quais, 91% encontravam-se na região Sul (35%), Sudeste (31%) e Norte (25%) e 9% nas regiões Nordeste e Centro-Oeste. Ressalta-se que constavam 25 mil solicitações de refúgio submetidas ao exame e manifestação daquele colegiado.

Neste ponto, cumpre registrar que o Ipea estuda a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) desde 2010, incluindo-se, entre os temas pesquisados, o levantamento de gastos da União com as ações de proteção e apoio aos refugiados e o repertório de práticas adotadas no âmbito das políticas públicas no período de 2005 a 2013. No que se refere a este último aspecto, ficou patente a necessidade de estudar-se o refúgio no Brasil, de modo a se reconhecer na cooperação internacional um importante instrumento de promoção do desenvolvimento e dos direitos humanos.

A partir do reconhecimento da relevância e da complexidade das questões relativas à proteção de pessoas na condição de refugiado, solicitantes de refúgio e apátridas, assim como a complementaridade de propósitos, conhecimentos e a existência de importante acervo de registros sobre o Refúgio no Brasil, Ipea,

ACNUR e Conare firmaram Acordo de Cooperação Técnica, em abril de 2013, com o objetivo de investigar, analisar, promover e divulgar políticas públicas e processos afetos aos refugiados no Brasil e na América Latina. Definiu-se, à época, a realização da pesquisa do perfil sociodemográfico de refugiados no Brasil no período de 1998 a 2014.

Assim, estabelecido o suporte legal da pesquisa, os pesquisadores e assistentes de pesquisa do Ipea tiveram acesso à documentação mantida no Conare que totalizava 4.150 processos com informações pessoais dos solicitantes; a descrição das circunstâncias que motivaram a solicitação, além das trajetórias migratórias até sua chegada ao Brasil.

Identificados os registros existentes nos processos de solicitação de refúgio e de interesse da pesquisa, procedeu-se o lançamento em formulário eletrônico adaptado pelo Ipea e posterior tratamento mediante o emprego do *software* estatístico *IBM SPSS – Statistical Package for the Social Sciences*, versão para Windows.

Este livro constará de cinco capítulos, nos quais serão analisados vários aspectos da migração internacional, migração forçada, histórico, expressão global e regional, detendo-se na análise dos processos de solicitação de refúgio submetidos ao governo brasileiro no período de 1998 a 2014, de modo a caracterizar os perfis sociodemográficos dessas pessoas acolhidas na condição de refugiadas.

O capítulo inicial associará os fluxos de migração de pessoas e a urbanização dos grandes centros urbanos no âmbito do processo de globalização e caracterizará, em seguida, a migração de cidadãos que são coagidos a abandonarem seus lugares habituais de residência, configurando a chamada migração forçada. O capítulo se encerra com uma abordagem dos regimes internacionais de refúgio e seus instrumentos de proteção, caracterizando assim, os refugiados e as relações internacionais.

O capítulo 2 complementarará a abordagem da temática da mobilidade humana (capítulo 1) e conformará o panorama recente do refúgio no mundo, na América Latina e no Brasil, iniciando-se com a divulgação das estatísticas do ACNUR para o ano de 2014 e estimativas. Ainda no capítulo 2, tratar-se-á da prevalência do acolhimento de refugiados por países em desenvolvimento, destacando países como a Turquia, Paquistão, Líbano, Irã, Etiópia e Jordânia e apresentará os números do refúgio na América Latina e os diversos instrumentos que delineiam respostas regionais ao deslocamento forçado. Entre esses, destacam-se a *Declaração de Cartagena sobre Refugiados* de 1984, o *Plano de Ação do México* de 2004 e, mais recentemente, a *Declaração do Brasil e Plano de Ação Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe* de 2014.

O capítulo 2 será concluído com um breve panorama sobre os refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro – com destaque para algumas tendências consideradas relevantes, a exemplo dos números de deferimentos e indeferimentos de pedidos de reconhecimentos da condição de refugiado –, breve abordagem por nacionalidade e a apresentação dos normativos instituídos no país, com destaque para a atuação do Conare e da representação do ACNUR no Brasil

O capítulo 3 descreverá as fontes de informação acessadas, o processo de levantamento de bases de dados e abordará as possibilidades e limitações da análise dos dados sociais e demográficos extraídos dos processos de solicitação de refúgio de modo a caracterizar os perfis sociodemográficos dos refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro de 1998 a 2014. Ainda no capítulo 3, serão apresentados os fundamentos adotados na definição do tamanho da amostra e do universo considerado, acrescentando-se informações quanto às variáveis de análise que refletem as características sociais e demográficas da população.

O capítulo 4 caracterizará o perfil dos refugiados reconhecidos pela via da elegibilidade a partir do detalhamento de dados e informações levantadas em 3.982 processos de solicitação de refúgio com registros sobre nacionalidade, faixa etária, gênero, estado civil, motivação da solicitação de refúgio e situação legal de ingresso no país. Discorrerá, ainda, sobre sua evolução no Brasil, iniciando-se com a descrição da tramitação do processo de solicitação para, em seguida, destacar alguns marcos da evolução observada.

O quinto e último capítulo descreverá o Programa de Reassentamento Brasileiro mediante a apresentação sucinta do funcionamento e a descrição da implementação, assim como dos critérios para solicitação. Em sua parte final, o capítulo 5 caracterizará o perfil dos refugiados com dados e informações levantadas em 168 processos e mediante a análise das variáveis estabelecidas na metodologia definida para a pesquisa, informando quem são esses reassentados, as motivações que os trouxeram ao país e os percursos adotados para chegarem ao Brasil.

A título de conclusão, serão apresentadas algumas considerações finais que sumarizarão os temas tratados e evidenciarão o aumento do número de estrangeiros, reconhecidos como refugiados pelo Brasil e que carecem de ações efetivas para sua proteção, apoio e integração nas comunidades onde vivem. O texto abordará a importância e relevância da promulgação da Lei brasileira do Refúgio, em 1997 e registrará a insuficiência de trabalhos empíricos referentes aos perfis sociodemográficos da população de refugiados no país.

MOBILIDADE HUMANA, MIGRAÇÃO FORÇADA E REFÚGIO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

INTRODUÇÃO

Este capítulo inicial da pesquisa *Caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados* reconhecidos pelo governo brasileiro no período 1998-2014 propõe-se a estabelecer, primeiramente, referências entre os grandes fluxos de migração de pessoas e a urbanização dos grandes centros. Em seguida, detém-se em breve caracterização daqueles que são coagidos a abandonar os seus lugares habituais de residência (refúgio forçado). E finaliza com a abordagem do refúgio nas relações internacionais de proteção, mediante a caracterização do regime internacional dos refugiados e os instrumentos de proteção internacional.

1.1 Migrações internacionais

A Organização Internacional para as Migrações (IOM – International Organization for Migration) define o fenômeno da migração humana como sendo o movimento de uma pessoa, ou um grupo de pessoas, por meio de fronteira internacional ou dentro do próprio Estado, abrangendo qualquer movimento da população, seja qual for sua extensão, sua composição e suas causas, incluindo-se a migração de refugiados, deslocados internos, migrantes econômicos, reunificação familiar e asilo, dentre outras finalidades (IOM, 2011, p. 62-63).

O tema da mobilidade humana inclui-se na agenda global em face da sua vinculação ao fenômeno da urbanização dos grandes centros e por representar uma realidade econômica e social que desafia as políticas nacionais e internacionais. Segundo estatísticas da Organização das Nações Unidas para Migração Internacional e Desenvolvimento, 232 milhões de pessoas migraram para as diversas regiões do globo até julho de 2013 (tabela 1), das quais 59% viviam nas cidades e áreas urbanas das regiões desenvolvidas (UN, 2014 *apud* IOM, 2015, p. 1-2).

TABELA 1
Estimativa do número de imigrantes internacionais no mundo e por regiões

Distribuição no mundo segundo regiões	Migrantes internacionais (milhões)			Variação no período (milhões) 1990-2013	Distribuição global (%)		
	1990	2000	2013		1990	2000	2013
África	16	16	19	3	10	9	8
Ásia	50	50	71	21	32	29	31

(Continua)

(Continuação)

Distribuição no mundo segundo regiões	Migrantes internacionais (milhões)			Variação no período (milhões)	Distribuição global (%)		
	1990	2000	2013	1990-2013	1990	2000	2013
Europa	49	56	72	23	32	32	31
América Latina e Caribe	7	7	9	2	5	4	4
América do Norte	28	40	53	25	18	23	23
Oceania	5	5	8	3	3	3	3
Total mundial	155	174	232	87	100	100	100

Fonte: UN (2014a).

Elaboração: Ipea.

A migração internacional apresentou crescimento significativo nos últimos vinte anos mediante fluxos crescentes e diversificados que transformaram grande número de países na condição simultânea de origem, trânsito e destino dessas pessoas. Estima-se que, em 2013, a população mundial de imigrantes totalizou 232 milhões de indivíduos, excedendo em 77 milhões o total previsto para o ano de 1990 (tabela 1).

Considerando-se as estatísticas da Organização das Nações Unidas (ONU) referentes à migração internacional para o período 2000-2013, constata-se que o número de migrantes internacionais residentes nas regiões mais desenvolvidas cresceu de 82 (1990) para 136 milhões em 2013, correspondendo a mais que o dobro do ocorrido em regiões menos desenvolvidas (72 em 1990 e 96 milhões em 2013).

Ainda em conformidade com a ONU, cabe referir o seguinte:

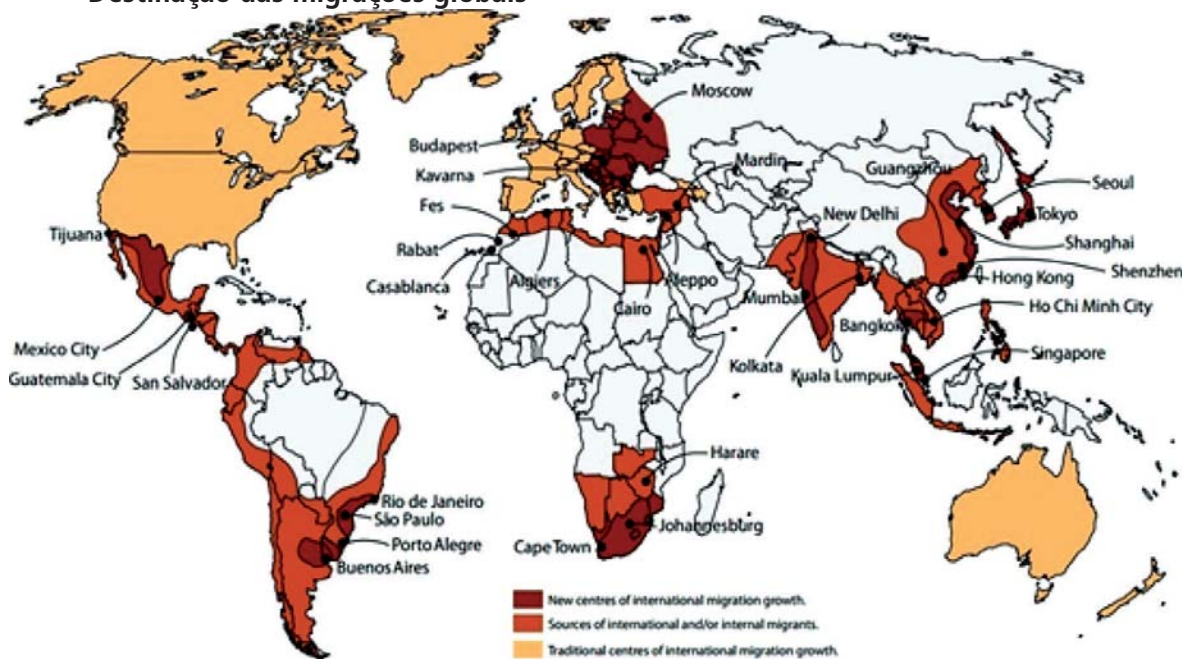
A América do Norte registrou o maior ganho no número de migrantes no período, com o incremento líquido de 1,1 milhão por ano; seguida da Europa, com o incremento anual de 1 milhão; e da Ásia, com pouco menos de 1 milhão. Contudo, entre 2000 e 2013, a Ásia originou mais migrantes internacionais que qualquer outra das regiões, com cerca de 21 milhões de migrantes, ou 1,6 milhão adicional de migrantes, em média, por ano (UN, 2014a, p.17-18, tradução nossa).

Prevaecem na atualidade fluxos de migração com padrões muito distintos daqueles observados no século XIX e no começo do século XX, uma vez que as movimentações contemporâneas são ocasionadas pelos diferenciais de renda entre os países e pelas condições socioeconômicas precárias nas regiões de origem.

Os corredores tradicionais de migração do Sul Global para as economias avançadas da América do Norte e Europa estão se modificando a partir do surgimento de novos centros dinâmicos em países emergentes com economias em crescimento rápido e situados na Ásia, África do Sul, Brasil e Índia, conforme indicação no mapa 1 (IOM, 2015, p. 37). Nesse sentido, Münz (2014, p. 1) sinaliza que o número de migrantes internacionais certamente crescerá durante o século XXI e confirma as mudanças prováveis na geografia dos fluxos migratórios.

Os movimentos de pessoas entre países de renda média e baixa, conhecidos como migração Sul-Sul, ganharam expressão com os próprios países desenvolvidos vivenciando tanto a imigração quanto a emigração (IOM, 2015, p. 37).

MAPA 1
Destinação das migrações globais



Fonte: IOM (2015).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os diferenciais de renda e de condições socioeconômicas têm seus determinantes básicos nas desigualdades e nos níveis de desenvolvimento que persistem no mundo globalizado, aumentando as chamadas pressões migratórias (Celade, 1988). Nas condições prevalentes, resta a essas pessoas, que enfrentam as difíceis condições de vida em regiões com baixos índices de desenvolvimento, a possibilidade de migrarem em busca de melhores condições.

Segundo Hily (2011, p. 2), a internacionalização dos fluxos migratórios desfez a distinção clássica entre países de emigração e países de imigração e acrescentou a hipótese de que o apoio ao desenvolvimento, ao sedimentar as inter-relações entre os mercados, ampliou a circulação migratória pela intensificação dos intercâmbios.

Em meio a esses ajustes no cenário da imigração, Sassen (1988, p. 15) assevera que a política de imigração não poderia ser pensada independentemente das outras políticas conduzidas pelos Estados, reiterando, assim, o entendimento de que as migrações se tornaram um desafio nas relações entre os Estados, não se prescindindo, por conseguinte, da cooperação internacional. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) reafirma esse entendimento da migração

internacional como sendo um movimento de pessoas entre países circunscrito a regiões do mundo e a esboça à luz do processo de globalização (Cepal, 2002, p. 249).

Cumprir referir que a questão demográfica e migratória vincula-se à configuração econômica e de inserção dos grupos mais vulneráveis, cuja relevância se apresenta nos grandes números que caracterizam o fenômeno e na influência que o tema exerce na formulação de políticas nacionais e nas ações de vários entes governamentais e da sociedade civil (Kritz, 1987, p. 947).

A ONU estima que ocorreu um incremento de 3,6 milhões de imigrantes no período 2010-2013, sendo 1,1 milhão na Europa; 1,0 milhão na Ásia; 0,6 milhão na América do Norte e 0,5 milhão no continente africano. Trata-se de uma realidade sem precedentes que vem mudando a geografia dos fluxos e acrescentando aos corredores tradicionais de migração a circulação internacional de pessoas para os centros urbanos dinâmicos de economias emergentes na Ásia, na África do Sul, na Índia e no Brasil (IOM, 2015, p. 37).

Com referência à ação dos Estados, observa-se a persistência de barreiras e dificuldades institucionais que restringem a mobilidade, sob uma lógica restritiva nas medidas adotadas por muitos governos, as quais ancoradas, sobretudo, na percepção da soberania territorial, justificando-se, assim, o controle e a permanência de estrangeiros em seu território.

Nesse sentido, a Cepal trata o processo de migração internacional como um fenômeno histórico que norteia o movimento de pessoas e comenta que o aumento do fluxo de pessoas representa um fenômeno significativo que exige medidas e ações multilaterais para definir os pontos centrais que norteiam tal fenômeno (Cepal, 2002, p. 249).

A Cepal questiona as ações restritivas adotadas pelos governos nacionais com o argumento de que é necessário buscar-se acordos, negociações multilaterais, tendo-se em vista que as ações unilaterais adotadas não geram os efeitos esperados, e afirma que “a migração internacional constitui um fenômeno multifacetado que envolve todos os países e deve ser objeto de diálogo e cooperação internacional, sem que isto implique menoscabo algum da soberania nacional para estabelecer os âmbitos legais e políticos sobre migração internacional” (Cepal, 2002, p. 1).

A lógica restritiva, que implica o fechamento das portas para a radicação em país distinto daquele de origem, conduz a sérias tensões: muitos migrantes não só enfrentam dificuldades para exercer o direito de viver em seu país de nascimento, mas também para estabelecer-se em outro ou retornar ao de origem.

A estruturação desse fenômeno social e a sua expressão transnacional redefinem conceitos e perspectivas teóricas explicativas (Baeninger, 2014, p. 2), tornando-se imprescindível analisar as migrações internacionais com variáveis que expliquem

as circunstâncias de mobilidade dessas pessoas. Em termos conceituais, cabe referir que a abordagem de migração internacional se fundamenta na noção de diferenças salariais entre países de destino e aqueles de origem e sobre expectativas dos migrantes de melhores ganhos (Todaro, 1959, p. 140).

O interesse teórico pela migração internacional destaca e analisa as causas desses fluxos populacionais, entre outros fatores estudados, resultando em relevantes abordagens conceituais de diferentes filiações teóricas sobre a *teoria da atração e expulsão*, uma vez que reúnem fatores econômicos, sociais e políticos que forçariam as pessoas a deixarem o próprio país (Soares, 2004, p. 101-102). Esse debate, segundo Soares (2004, p. 113), “é confrontado com os princípios teóricos e metodológicos que sustentam a análise de redes”, acrescentando, ainda, que

A experiência tem mostrado que os migrantes não respondem mecanicamente às diferenças nas taxas salariais e de emprego – não estão imbuídos das mesmas motivações, nem enfrentam os mesmos obstáculos; os contextos sociais, econômicos, culturais e políticos nos quais as decisões de migrar são tomadas diferem (Soares, 2004, p. 113).

Nesse sentido, cumpre acrescentar a constatação quanto à capacidade dos migrantes de tecerem laços com as áreas de assentamento, acumulando recursos tangíveis e intangíveis mediante a composição de redes, constituídas por uma multiplicidade de estruturas sociais no âmbito da Teoria das Redes Sociais (Eccles e Nohria, 1992). A convivência dessas pessoas em grupos e comunidades de diferentes culturas tem possibilitado redes de proteção, assistência e apoio, contribuindo, assim, com a formação de comunidades transnacionais, marco significativo no processo de globalização.

É inquestionável a importância das redes sociais para se entender as migrações internacionais, fazendo-se necessário, segundo Soares (2004, p. 107), ir além dessa mera indicação e estabelecer as bases teóricas para tratar a temática das redes sociais, redes pessoais e redes migratórias, haja vista que aos diferentes tipos de relação correspondem a redes diferentes, ainda que o conjunto de atores seja o mesmo.

Cumpre registrar, também, o argumento de autores que consideram que os fluxos migratórios gerados pela busca de melhores condições materiais de vida superam aqueles cujos motivos não são econômicos (Soares, 2004, p. 113).

Acrescente-se que a França do século XIX distinguia-se como receptora de imigração, enquanto os demais países da Europa caracterizavam-se pela exportação de mão de obra. Com o crescimento e a expansão econômica de países do centro e do norte da Europa, associados à queda da natalidade e aos altos níveis de educação, é que se originou uma forte pressão pela contratação de mão de obra de baixa qualificação para o setor industrial a partir de suas colônias e ex-colônias.

Na atualidade, muitos países europeus receptores de estrangeiros consideram suas políticas de controle de imigração como peça fundamental na afirmação de

sua soberania. Desse entendimento derivam procedimentos unilaterais na gestão da imigração que limitam a eficiência de acordos bilaterais ou de parceria e contribuem para a elevação dos custos da imigração, bem como reduzem os impactos positivos no desenvolvimento socioeconômico (Münz, 2014, p. 7).

No âmbito da União Europeia, constata-se elevado número de barreiras, incluindo-se idiomas, restrição de acesso a segmentos do mercado de trabalho e portabilidade restrita dos benefícios sociais.

Existe ainda o ceticismo das populações europeias ou mesmo resistência à migração internacional. Nesse sentido, cabe registrar que o Swiss People's Party promoveu um plebiscito, em fevereiro de 2014, para abolir a livre movimentação de trabalhadores entre os países da União Europeia e a Suíça, reintroduzindo-se, assim, o regime de quotas anuais. A consulta foi apoiada por 50,3% dos participantes votantes (Soares, 2004).

A percepção moderna da temática das migrações internacionais envolve questões de direitos humanos, globalização dos mercados de trabalho, desenvolvimento econômico, fluxo de recursos, migração irregular e formação de grupos vulneráveis, onde se incluem os refugiados (Solomon e Bortsch, 2003, p. 1-4). De um modo geral, as migrações apresentam causas diversas, como tortura, grave e generalizada violação de direitos humanos, opressão política, transformações econômicas, aperfeiçoamento educacional e reunião familiar, que sinalizam aos países, sejam de origem, trânsito e destino, que os encaminhamentos são convergentes e que potencializam a cooperação internacional (UN, 2013).

A opinião pública e as percepções sobre a migração variam entre os países e mudam no decorrer dos anos (IOM, 2011, p. 3), entretanto, a proteção dos direitos dos migrantes está inscrita em convenções internacionais, jurisprudência de cortes de direitos humanos e acordos regionais e bilaterais sobre migrações,¹ sendo indiscutível sua multidisciplinaridade, assim como sua inquestionável inserção no *direito internacional dos direitos humanos*, concepção acolhida pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR (1992a). Nesse sentido, cumpre ressaltar que “na prática, o único regime de proteção efetivamente existente atualmente é o do direito internacional dos refugiados, que é uma vertente do direito internacional de proteção da pessoa humana” (Jubilut e Apolinário, 2010, p. 275-294).

Essa natureza multidisciplinar da migração evidencia-se, por exemplo, nos encaminhamentos relativos à proteção de trabalhadores migrantes. As disposições da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores

1. Tratado de Direitos Civis e Políticos; Tratado Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais; Convenção para a Eliminação do Racismo e da Discriminação Racial; Convenção contra a Tortura; Convenção para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher; e Convenção sobre os Direitos da Criança.

Migrantes e suas Famílias, negociada no âmbito da ONU em 1990, que se constitui no principal instrumento jurídico internacional de proteção dos direitos dos migrantes, refugiados e de outros grupos vulneráveis, ainda carece da adesão de alguns Estados-membros para sua plena observância.

Considerando-se, assim, a questão dos trabalhadores migrantes, constata-se que os países de origem desses fluxos migratórios defendem a proteção dos direitos humanos dos trabalhadores migrantes e os países de destino argumentam quanto às questões de segurança, controle de fronteiras e proteção do mercado de trabalho.

Nesse sentido, a atuação das organizações não governamentais (ONGs), como agências de representação de migrantes e de refugiados, tem assumido importância relevante no debate contemporâneo sobre a questão dos trabalhadores migrantes. Há, no entanto, que se ressaltar que a maioria dos países dispõe de leis restritivas à sindicalização e associação de trabalhadores estrangeiros (Castro, 2012, p. 23).

As circulações contemporâneas de pessoas sinalizam mudanças em nossas instituições, em especial quanto à integração de populações estrangeiras nas sociedades locais e veiculam novos conteúdos e novas formas de agir (Appadurai, 2001, p. 322). Nesse particular, questionam-se também as normas sociais e racionalidades políticas (Hily, 2011, p. 1).

Trata-se, inquestionavelmente, de uma questão complexa, que carece do recurso a variadas disciplinas que tratam dos diversos fatores que influenciam o ser humano, incluindo-se as dimensões socioculturais, biológicas, psicológicas, geográficas, econômicas, demográficas e históricas. Stubb (1996, p. 36, tradução nossa) define integração nos seguintes termos:

A integração refere-se à tentativa de facilitar a partilha de recursos, sejam econômicos, sociais ou a equalização de direitos políticos e territoriais, o desenvolvimento de intercâmbios culturais, novas formas culturais entre migrantes forçados e todos os demais membros da sociedade. Ao nível local, o processo de integração envolve todas as dimensões da comunidade em minimizar a distância social e facilitar a comunicação e cooperação mediante negociações criativas que resultem em novos sentidos sociais.²

Ao abordar a temática da integração local de refugiados, Moreira (2014, p. 85) afirma que essas circulações impactam as relações internacionais, uma vez que “as migrações internacionais se dão entre Estados soberanos, organizados em um sistema internacional”. Ainda sobre o tema, pondera:

2. Do original: “Integration refers to the attempt to facilitate a sharing of resources – economic and social, an equalizing of rights – political and territorial, and the development of cultural exchanges and new cultural forms between forced migrants and all other members of a society. At the local level, the process of integration involves all sections of the community in minimizing social distance and facilitating communication and co-operation through creative negotiations which produce new social meanings”.

O termo “integração local” faz referência ao processo que se desenvolve quando o refugiado passa a interagir em novo contexto, no país de destino, em meio à comunidade receptora. O debate conceitual em torno do que constitui integração, quais fatores devem ser considerados para aferi-la é um campo bastante fértil, ensejando diversas definições e abordagens teóricas e metodológicas, entre pesquisadores dedicados ao estudo sobre o tema dos refugiados (Moreira, 2014, p. 88).

A pesquisa *Caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados no Brasil*, realizada pelo Ipea, buscou formar uma imagem daquelas pessoas e suas famílias a quem o Estado brasileiro concedeu o refúgio de 1998 a 2014, além de resgatar o acervo documental mantido sob a guarda do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), proceder a análise dos dados e das informações relevantes no intuito de contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas de refúgio e de imigração e disponibilizar dados para a realização de novos estudos.

Cumprir registrar que as ações humanitárias de assistência e as medidas efetivas de integração e de garantia da dignidade dessas pessoas e de suas famílias desenvolvem-se no país mediante a colaboração dos governos e das organizações da sociedade civil que mobilizam meios para suprir as necessidades de acomodação aceitável, inserção no mercado de trabalho e ensino da língua portuguesa (Ipea, 2016, p. 146).

A política imigratória brasileira orientava-se, durante o período de realização da pesquisa, pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, elaborada durante o regime militar de exceção e fortemente delimitada pela chamada doutrina de segurança nacional que restringiu direitos de estrangeiros em geral. Essa lei criou o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão presidido pelo Ministério do Trabalho e composto por representantes do Ministério da Justiça, da Saúde, da Educação, da Agricultura e do Abastecimento, da Ciência, Tecnologia e Inovação, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e das Relações Exteriores, além de representantes das centrais sindicais e dos empregadores, bem como de observadores da sociedade civil e de organizações internacionais.

Ao CNIg compete formular a política de imigração; coordenar e orientar as atividades de imigração; e efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão de obra estrangeira qualificada para admissão em caráter temporário ou permanente, entre outras atribuições na forma da lei. O Departamento de Polícia Federal (DPF) promove o controle dos pontos de fronteira, assim também considerados os portos e aeroportos, e o atendimento aos estrangeiros nos estados da Federação.

O texto da Lei de Migração³ recentemente instituída no país dispõe sobre direitos e deveres e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas.

3. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.

Destacam-se, nessa legislação, a prevalência do tratamento constitucional dos direitos humanos no Brasil em consonância com os tratados internacionais de direitos humanos vigentes no país; a mudança do paradigma da legislação migratória brasileira, que a subordinava aos temas de segurança nacional para a perspectiva dos direitos humanos; o avanço da ordem jurídica pátria na consecução de coerência sistêmica, mediante o enfrentamento da fragmentação dos avanços empreendidos pelo Brasil; o acolhimento de demandas históricas de entidades sociais que atuam em defesa dos direitos dos migrantes; e a superação da inadaptação dos serviços públicos à nova realidade da mobilidade humana.

Em resumo, a migração internacional cresceu em tamanho, escopo, complexidade e em sua expressão demográfica nesses últimos vinte anos. Os fluxos demográficos apresentam uma considerável diversidade em meio a um processo de permanentes mudanças expressas em indicadores de nascimento, casamento, mortalidade, migração, urbanização e envelhecimento, entre outros (UN, 2014b, p. 30).

Prevê-se que a mobilidade humana continuará a afetar o sistema internacional de proteção aos refugiados e assemelhados em todo o mundo e a formulação de políticas públicas nos diferentes Estados, demandando a intensificação de estudos e conhecimentos sobre a interação dos fatores ocasionadores desse fenômeno, assim como a formulação de agenda que atenda às metas e diretrizes pretendidas para o pós-2015.

Finalmente, cabe assinalar o contexto altamente politizado que pressiona na atualidade o sistema internacional de proteção de refugiados. É inevitável reconhecer a discrepância entre a realidade prevalecente quando da instituição da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, que vieram a acolher as expectativas e superar os problemas daquele período e a realidade atual, tais como as pressões da mobilidade global e as causas complexas e multiformes da migração forçada, que têm cooptado a proteção, instrumentalizando-a para servir interesses locais e atender às manifestações de securitização da migração em detrimento dos direitos humanos e dos preceitos legais, principalmente daqueles que são forçados a deixar seus lugares habituais de residência (Zetter, 2015, p. 24).

1.2 Migrações forçadas

Esta seção do texto concentra-se nas chamadas migrações forçadas, “classificação adotada por agências internacionais, ONGs e alguns governos e que se refere àquele tipo de deslocamento em que os atores são coagidos direta ou indiretamente a abandonarem os seus lugares habituais de residência” (Inglês, 2015, p. 169).

O deslocamento forçado, segundo o entendimento da OIM, configura-se como:

Movimento migratório onde existe um elemento de coerção, incluindo-se ameaças à vida e aos modos de vida, sejam decorrentes de causas naturais ou humanas (por exemplo, movimentação de refugiados e de pessoas deslocadas, assim como de pessoas deslocadas por desastres naturais ou ambientais; desastres químicos ou nucleares, fome ou por projetos de desenvolvimento⁴ (IOM, 2011, p. 39, tradução nossa).

O fenômeno tem assumido grandes proporções na atualidade, e as pessoas que sofrem violência, abusos e grave e generalizada violação de direitos humanos convivem com situações ainda mais críticas em face da condição de refúgio constante na Convenção de Genebra de 1951.

Cumpramos destacar que a ONU pressupõe que a migração ocorra como um ato voluntário, desautorizando, assim, incluir-se o refugiado entre os migrantes forçados. Entretanto, está cada vez mais aceito, entre os que estudam o tema, que esses migrantes que não são reconhecidos como refugiados permanecem como “pessoas que carecem de proteção” (UNHCR, 2008, p. 5).

Roger Zetter, professor emérito do Centro de Estudos do Refúgio da Universidade de Oxford, afirma que

A crescente complexidade, imprevisibilidade e os indiscriminados padrões de violência, conflito e perseguição – e os igualmente complexos e diversos padrões de mobilidade de pessoas que são forçadas a se deslocarem – desafiam a eficácia das práticas e normas de proteção estabelecidas. Dentre outros fatores causadores de risco estão a pobreza e a baixa governança, que podem precipitar a migração involuntária. Geralmente é uma combinação de fatores que se apresentam no cerne desses deslocamentos. Assim, então, muitas pessoas deslocadas ficam fora das bem-estabelecidas categorias, padrões e instrumentos porque as normas definem com muita precariedade o desafio das necessidades e da natureza da proteção (Zetter, 2014, p. 12-13, tradução nossa).⁵

Oliver Bakewell (2011) registra o debate persistente que se iniciou nos anos 1980 com a inclusão da migração forçada como campo da pesquisa acadêmica, debate que se mantém ante a importância que se atribui à diferenciação entre migração forçada e voluntária. Ainda segundo Bakewell (2011, p. 16), o ACNUR vem sendo crescentemente pressionado a proteger os “fluxos mistos” de migrantes enquanto argumenta que refugiados não são migrantes.

4. Do original: “A migratory movement in which an element of coercion exists, including threats to life and livelihood, whether arising from natural or man-made causes (e.g. movements of refugees and internally displaced persons as well as people displaced by natural or environmental disasters, chemical or nuclear disasters, famine, or development projects.”

5. Do original: “The increasing complexity, unpredictability and indiscriminate patterns of violence, conflict and persecution – and the equally complex and diverse mobility patterns of people who are forcibly displaced by the events – challenge the efficacy of established protection norms and practice. Other risk-drivers include poverty and poor governance, which may precipitate involuntary migration. Often is a combination of factors that lies at the core of displacement. Thus, many people on the move today fall outside the well-established protection categories, standards and instruments because the norms define too narrowly the nature of the protection challenge and needs”.

Stephen Castles (2005) comenta que os Estados tendem a adotar categorias para diferenciar as migrações internacionais por se “tratar de resultados de políticas estatais, visando objetivos políticos e econômicos, em resposta às reações públicas” (Castles, 2005, p. 17). Entretanto, uma vez concedido o refúgio, migração voluntária e forçada fazem parte do mesmo fenômeno.

Júlia Bertino Moreira (2014) considera os refugiados como “migrantes internacionais forçados que cruzam as fronteiras nacionais de seus países de origem em busca de proteção” (Moreira, 2014, p. 85).

No caso das pessoas consideradas na pesquisa de caracterização do perfil socioeconômico, não persistem dúvidas quanto à sua condição de refugiado, uma vez que se trabalhou tão somente com aqueles processos deferidos pelo Conare em consonância com o disposto no item III da Lei do Refúgio (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997).

Entretanto, ao caracterizar as motivações para o refúgio no Brasil, identificou-se que a grave e generalizada violação dos direitos humanos foi declarada em 82% dos casos de reassentamento (capítulo 5 deste livro) e 58,9% entre os titulares refugiados por elegibilidade (capítulo 4 deste livro), justificando-se, assim, a inclusão nesta seção de breve abordagem da migração forçada, de modo a oferecer seu contexto histórico e a natureza desse fenômeno.

A prática da proteção aos perseguidos se inicia mediante a inclusão do direito de asilo na Constituição francesa de 1793 (Andrade, 2001), cabendo registrar, no entanto, que a proteção àqueles que necessitavam de abrigo em outro Estado pelos mais variados motivos só veio a ser normatizada com o Tratado de Direito Penal Internacional de 1889, assinado em Montevideu e ratificado por Argentina, Bolívia, Paraguai, Peru e Uruguai (Pierin, 2009, p. 40).

As migrações forçadas passaram a configurar um problema político internacional durante o período das duas guerras mundiais do século XX, não se registrando, durante o século XIX, impedimentos para a migração, haja vista que, à época, competia aos Estados regulamentarem livremente a entrada de estrangeiros em seus territórios.

Os primeiros fluxos de imigrantes reconhecidos como refugiados pelo sistema internacional ocorreram com a dispersão das populações que viviam nos territórios dominados pelos impérios multinacionais. Essas minorias fugiram coletivamente, e na percepção dos nacionalismos em ascensão, representavam ameaça à estabilização dos Estados sucessores, prevalecendo, após 1919, legislações restritivas por parte dos Estados europeus sucessores dos impérios multinacionais (Silva, 2015, p. 52).

Entre esses fluxos migratórios registrados na primeira metade do século XX, os mais significativos foram formados pela população judaica deslocada por perseguições;

russos fugindo da guerra civil e da revolução que criaria a União Soviética; espanhóis escapando dos horrores da guerra civil; e armênios em fuga do movimento nacionalista turco (Silva, 2015).

Estima-se que em 2013 existiam no mundo 51,2 milhões de pessoas deslocadas em decorrência de violência e/ou perseguição (UNHCR, Global Trends 2013, p. 2)⁶ e sem regime jurídico que lhes assegurasse proteção, sendo absolutamente passível de vulnerar regimes existentes como o do Direito Internacional dos Refugiados (Jubilut e Madureira, 2014, p. 12-13).

Retomando-se o conceito de migração humana formulado pela OIM, pode-se reafirmar que a pesquisa aborda a questão da migração forçada enquanto modalidade das migrações internacionais. Trata-se de reflexão sobre uma parcela dos migrantes forçados, a população refugiada, que a Convenção de 1951⁷ conceitua que:

em consequência 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 consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (capítulo I, art. 1, parágrafo 1º, ACNUR, 2000a).

As causas da migração forçada permanecem as mesmas, constatando-se circunstâncias diferentes e novas dimensões no caso dos fluxos de refugiados que constituem um grupo específico. Refugiados são pessoas que se veem obrigadas a fugir de seus países de residência devido a conflitos intra ou interestatais ou outras situações de violência e violações de direitos humanos, cruzando fronteiras em busca da proteção de outros Estados.

O deslocamento forçado tem assumido proporções preocupantes, registrando-se, até o final de 2014, um fluxo mundial de 59,5 milhões⁸ de pessoas deslocadas em decorrência de perseguição, conflito, violência generalizada ou violação de direitos humanos, que, em sua maioria, permanecem abrigadas em países em desenvolvimento. São 8,3 milhões de pessoas a mais do que se registrou no ano anterior (51,2 milhões), constituindo-se no maior crescimento desde o Conflito dos Bálcãs. Do total de 59,5 milhões de pessoas deslocadas forçadamente, 19,5 milhões eram refugiados, sendo 14,4 milhões sob o mandato do ACNUR.

Segundo Freitas (2015), o Brasil abrigava 1.847.274 imigrantes regulares em março de 2015, representando 0,9% da população existente. Nos últimos

6. Disponível em: <<https://goo.gl/JZgpzu>>.

7. O Protocolo de 1967 mantém a definição de refugiado e suprime a datação.

8. UNHCR Statistical Yearbook 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/MbVu4e>>.

quatro anos, verificou-se a duplicação de imigrantes forçados, tendo o número de refugiados reconhecidos atingido a marca de 8.530 pessoas até setembro de 2015, de acordo com o Conare.

Por buscarem a proteção internacional, conseqüentemente, os refugiados são também pessoas que não têm a proteção dos seus governos. Nesse contexto, a fragilidade de alguns Estados representa um desafio para o regime de proteção internacional, já que, além das pessoas que fogem de ações de seus Estados, passam a existir também aquelas que fogem das omissões de seus Estados, seja pela falta de vontade, seja pela impossibilidade de garantirem aos seus cidadãos os direitos fundamentais (Betts e Loescher, 2011b, p. 24). Estados frágeis são incapazes de garantir segurança básica, manter o estado de direito e de justiça e fornecer serviços básicos e oportunidades econômicas para seus cidadãos, deixando-os vulneráveis e sem acesso a uma série de direitos.

No que se refere ao destino dos refugiados, embora os Estados tenham a obrigação de respeitar as leis de proteção internacional de refúgio e de direitos humanos, seu direito soberano de administrar a migração e controlar o fluxo de pessoas em suas fronteiras pode acarretar dificuldades na identificação de pessoas que buscam proteção.

Essa breve incursão sobre a migração forçada esclarece a controvérsia que permeia o conceito, ao mesmo tempo que possibilita o resgate de algumas das questões temáticas na intenção de reiterar a necessidade de se discutirem novas práticas, instrumentos e a complexidade dos eventos que a ocasionam, no intuito de justificar a realização de pesquisas de perfis que subsidiem a formulação de estratégias e políticas locais. Nesse sentido, a pesquisa de perfis ordena os dados e as informações levantadas nos processos de solicitação de refúgio, de modo a subsidiar a formulação de políticas públicas de proteção e apoio quanto à diversidade observada entre os refugiados, tais como faixa etária, gênero, nível de educação, origem, formação profissional, aptidão em língua etc.

1.3 Refugiados e as relações internacionais

Nesta seção, apresentam-se os regimes de proteção dos refugiados como “conjuntos de arranjos de governança” (Keohane e Nye, 1977, p. 19), com fundamento na conceituação de regimes internacionais de Stephen Krasner, que os define

como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscricções específicas

para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer executar a decisão coletiva (Krasner, 2012, p. 94).

O instrumento jurídico que sustenta o regime internacional de refugiados deriva da mesma base filosófica do regime internacional dos direitos humanos. Segundo Jubilit (2007, p. 60), “é a fonte dos princípios de proteção dos refugiados e ao mesmo tempo complementa tal proteção”. A condição de refugiado, numa definição sucinta, se aplica a toda pessoa que, fugindo de conflitos e de abusos, cruza as fronteiras de seu país de origem à procura de segurança.

O sistema de proteção dos refugiados foi desenvolvido logo após a Segunda Guerra Mundial, como expressão da solidariedade e da cooperação entre os Estados, tendo sido concebido para contrapor os efeitos previstos com a mobilidade das populações afetadas pelo confronto mundial. Os fluxos atuais da migração forçada pressionam fortemente o sistema humanitário internacional com estimativas alarmantes para os próximos anos (UNHCR).⁹

1.3.1 Regime internacional de refugiados

As migrações de pessoas por vontade própria ou de modo involuntário ocorrem desde os primórdios da humanidade, sendo recente, no entanto, a judicialização desse processo mediante o advento da legislação internacional de 1951, o que assegurou a proteção daqueles indivíduos que fugiram por medo de perseguição (Moreira e Rocha, 2010, p. 17-19).

Com a criação do sistema diplomático e de embaixadas, o refúgio passou a ser assunto de Estado, e, em face da ampliação dos problemas populacionais e de criminalidade, afirmou-se a necessidade da cooperação internacional (Barreto, 2010, p. 12).

Ao final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), surgiram organizações que passaram a apoiar e proteger refugiados e solicitantes de refúgio, tais como a Sociedade ou Liga das Nações, ao lado do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O refúgio, enquanto instituto jurídico global, só veio a ocorrer com o deslocamento massivo de populações da Europa, em virtude do conflito bélico (Andrade, 1999, p. 78-104).

No centro do sistema de proteção internacional, está o princípio de *non-refoulement*, que significa que os refugiados não podem ser enviados de volta ao país em que suas vidas correm perigo. Esse princípio está descrito no art. 33 da Convenção de 1951, tendo sido defendido na Convenção da Unidade Africana de 1969 e inserido no art. 7º, § 1º da lei brasileira de refúgio de 1997.

9. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/gr12/index.xml>>.

Trata-se de um importante princípio para a proteção dos refugiados, considerado norma de direito internacional costumeiro; que, contudo, não é absoluto, podendo ser derogado, por exemplo, em situações consideradas de segurança nacional e de ordem pública (Goodwin-Gill, 1998, p. 139).

As migrações ocorridas na primeira metade do século XX eram constituídas por grupos que resultaram do fim do Império Russo, do Turco-otomano e do Austro-húngaro no contexto do final da Primeira Guerra Mundial, excluídos ou perseguidos sistematicamente com base em novos princípios ou critérios de nacionalidade (Hobsbawn, 1990, p. 146), por racismo ou por ideologia (Silva, 2015, p. 55).

Nesse contexto, a ONU, criada em 1945, desempenhou um papel fundamental e instituiu o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, em 1950, iniciativa que “inaugurou uma nova fase na proteção internacional dos refugiados” (Jubilut, 2007, p. 27).

O ACNUR, criado como órgão subsidiário da ONU e com duração inicial de três anos, foi mantido pela assembleia geral com mandato renovável por períodos de cinco anos, apresentando-se como agência multilateral de ajuda aos refugiados, orientando-se pela solidariedade internacional e pelo reconhecimento da necessidade de complementar os esforços dos países que acolhem esses migrantes forçados mediante a cooperação internacional, conduzindo ações internacionais para a proteção dos refugiados e a busca por soluções duradouras para seus problemas.¹⁰

Moreira e Rocha (2010, p. 17) registram o debate entre os países da ONU quanto ao mandato do alto comissariado: a Europa ocidental defendia uma agência forte e independente, enquanto os Estados Unidos propunham um organismo temporário, de baixo custo e que não pudesse angariar fundos.

Desse arranjo institucional resultou que a receita do ACNUR advém de contribuições voluntárias de governos, organizações intergovernamentais, empresas e particulares, além do aporte da ONU, que representa 3% do seu orçamento (ACNUR, 2006, p. 9-14). Ou seja, a agência dos refugiados depende das doações de Estados e “enfrenta dificuldades políticas para fazer valer o seu propósito humanitário” (Moreira e Rocha, 2010, p. 28). O ACNUR, desde seu início, convive com financiamentos insuficientes para o desempenho de suas atribuições de proteção dos refugiados.

O papel do ACNUR evidencia-se pela proteção jurídica, assistência material aos solicitantes de refúgio e aos refugiados, além de supervisionar o cumprimento da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967.

10. Fonte: *Site* do ACNUR Brasil. Disponível em: <<https://goo.gl/irTUws>>. Acesso em: 3 mar. 2012.

O estatuto do ACNUR outorga-lhe a função de proporcionar proteção internacional aos refugiados e de encontrar soluções duradouras para seus problemas, prestando assistência aos governos e, com seus consentimentos, também a organizações privadas. Para o ACNUR, existem três soluções consideradas duradouras para a proteção de refugiados: a integração local, isto é, a instalação definitiva do refugiado no país de proteção; a repatriação, ou seja, retorno ao país de origem por meio do repatriamento voluntário; e o reassentamento, que ocorre quando o refugiado é transferido para um segundo país de refúgio que lhe oferece assentamento permanente (ACNUR, 2012).

Embora a Convenção de 1951 estabeleça o já mencionado princípio de *non-refoulement*, não se instituiu a obrigação dos Estados de receberem refugiados.

A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 são instrumentos que sustentam a proteção de refugiados no sistema jurídico internacional e delegam a cada Estado contratante o estabelecimento do procedimento que considerar mais adequado de proteção.¹¹ O sistema de proteção internacional para refugiados está fundado na responsabilidade nacional, solidariedade internacional e responsabilidade compartilhada entre os Estados. Além desses, o instituto do refúgio também se assenta em outros instrumentos, como a Convenção da Unidade Africana,¹² a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados¹³ e as resoluções aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

Há ainda a Agência das Nações Unidas para Refugiados Palestinos (UNRWA), que tem mandato para tratar das questões relativas a milhares de palestinos refugiados, em sua maioria para Jordânia, Faixa de Gaza, Cisjordânia, Síria e Líbano (Bailey, 2010, p. 121).

1.3.2 Instrumentos de proteção internacional

A Organização das Nações Unidas empenhou-se, entre 1947-1950, na formulação de instrumento internacional de proteção dos refugiados (ACNUR, 1992b, p. 17) e, mediante resolução de sua assembleia geral¹⁴ de dezembro de 1950, recomendou a preparação de minuta de convenção para regular a proteção de refugiados, tendo

11. Outros instrumentos de importância para a proteção de refugiados incluem a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989; a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984; a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias de 1990; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979; a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seus Protocolos de 2000 para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, e o Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea (Protocolos de Palermo), entre outros.

12. Adotada pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana (OUA) em 10 de setembro de 1969; entrou em vigor em 20 de junho de 1974.

13. Adotada no Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, em Cartagena, em novembro de 1984.

14. Resolução nº 429 (V), de 14 de dezembro de 1950.

realizado a Conferência de Plenipotenciários, em Genebra, de 2 a 25 de julho de 1951, para debater a proposta que resultou na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (ACNUR, 1996, p. 8).

A conferência reuniu representantes de 26 países, além do Alto Comissário para Refugiados, representantes do Conselho da Europa, da Organização Internacional do Trabalho e da Organização Internacional para os Refugiados (OIR), do Vaticano e de diversas ONGs, entre as quais a Caritas Internationalis e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

A convenção foi adotada em 28 de julho de 1951 e assinada por doze países,¹⁵ e trouxe definição “clássica” de refugiado objetivando aplicação geral:

que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguido em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do seu país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual, após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar (ACNUR, 2000a, p. 61).

Essa definição estabelecia uma limitação temporal (referida como “reserva temporal”) que restringia sua aplicação aos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” (ACNUR, 2000a), além de possibilitar o entendimento de que se referia a acontecimentos ocorridos na Europa. Apesar dessas limitações, a convenção pode ser considerada como um dos instrumentos mais expressivos de proteção dos refugiados.

Contudo, com o passar do tempo e com o surgimento de novas perseguições no mundo, as reservas temporal e geográfica passaram a ser percebidas como impeditivas de uma ampla proteção aos refugiados. As guerras de independência de colônias africanas, por exemplo, originaram grandes fluxos de refugiados na década de 1960, chegando a mais de 0,5 milhão em 1965 e praticamente dobrando esse número ao final da década (ACNUR, 2000b, p. 56).

Nesse contexto, propôs-se o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que foi submetido à Assembleia Geral da ONU em dezembro de 1966 e assinado pelo seu presidente e pelo secretário-geral em 31 de janeiro de 1967 (ACNUR, 1996, p. 6). Com a adoção desse protocolo, extinguiu-se a reserva temporal, cabendo aos Estados aderirem ao novo instrumento independentemente de terem assinado ou ratificado a convenção, estabelecendo-se em seu art. 1º o seguinte:

15. Os países signatários da Convenção de 1951 foram: Áustria, Bélgica, Colômbia, Dinamarca, Holanda, Iugoslávia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido e Suíça (ACNUR, 2000a).

- os Estados-partes no presente protocolo obrigam-se a aplicar os arts. 2º a 34, inclusive, da convenção aos refugiados tal como a seguir definidos;
- para os efeitos do presente protocolo, o termo “refugiado” deverá, exceto em relação à aplicação do parágrafo 3º deste artigo, significar qualquer pessoa que caiba na definição do art. 1º, como se fossem omitidas as palavras “como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” e as palavras “como resultado de tais acontecimentos” no art. 1º-A (2); e
- o presente protocolo será aplicado pelos Estados-partes sem qualquer limitação geográfica, com exceção de que as declarações existentes feitas por Estados já partes da convenção de acordo com o art. 1º-B (1) (a) da convenção deverão, salvo se alargadas nos termos do art. 1-B (2) da mesma convenção, ser aplicadas também sob o presente protocolo (Brasil, 1971, p. 85-86).

Apesar de eliminar as reservas, a adoção do Protocolo de 1967 não suscitou debates no tocante à ampliação do conceito de refugiado (Jubilut, 2007, p. 88), permanecendo até nossos dias substancialmente semelhante ao entendimento inicial.

Em síntese, os princípios, as normas e as regras que determinam as relações internacionais que sustentam o regime internacional de refugiados desenvolveram-se logo após a Segunda Guerra Mundial e derivam do regime internacional dos direitos humanos. Os processos de migração foram judicializados mediante a adoção da Convenção de 1951, que, juntamente com o Protocolo de 1967, passou a constituir-se como instrumento que sustenta a proteção de refugiados no sistema jurídico internacional, delegando aos Estados os procedimentos de proteção.

CAPÍTULO 2

PANORAMA DO REFÚGIO

INTRODUÇÃO

A permanência das causas da migração forçada e a intensificação dos fluxos de refugiados em meio a uma realidade global de dificuldades econômicas continuam a pressionar o sistema internacional de proteção e apoio humanitário às pessoas deslocadas de seus países de origem.

A população mundial alcançou a marca inédita de 7,2 bilhões de pessoas em 2014 e, segundo estimativas das Nações Unidas, totalizaremos uma população de 8,1 bilhões em 2015 e de 9,6 bilhões até 2050 (UN, 2015). Com referência aos registros estatísticos sobre o refúgio, cabe mencionar que o ACNUR divulgou a existência de 59,5 milhões de pessoas forçadas a migrar no ano de 2014, das quais 19,5 milhões eram imigrantes na condição legal de refugiados, sendo 14,4 milhões¹ protegidos sob seu mandato (UNHCR, 2015).

Este segundo capítulo complementa a abordagem feita sobre temas da mobilidade humana, migrações forçadas e sistema internacional de proteção (capítulo 1) e objetiva conformar o panorama recente do refúgio no mundo, na América Latina e no Brasil.

2.1 Refúgio no mundo (2011-2014)

Os países em desenvolvimento acolhem a maioria das pessoas que solicitam refúgio, muitas vezes por longos períodos de tempo, concomitantemente ao esforço para atender as necessidades de seus próprios cidadãos. Em 2014, dos 14,4 milhões de refugiados (UNHCR, 2015, p. 13) – incluindo aqueles em situação semelhante à de refúgio² – sob o mandato do ACNUR, 12,4 milhões (86%) abrigaram-se em países em desenvolvimento, sendo 3,6 milhões (25%) nos países menos desenvolvidos (*least developed countries*) (ACNUR, 2015).

Ainda segundo estimativas do ACNUR, o número de refugiados sob seu mandato cresceu 38,2% entre 2011 e 2014, registrando-se 10,5 milhões em 2011, 10,5 milhões em 2012, 11,7 milhões em 2013 e 14,4 milhões em 2014.

1. Os 5,1 milhões de refugiados palestinos mantidos sob a proteção da Agência de Socorro e Obras Públicas das Nações Unidas para os Refugiados Palestinos no Oriente Médio (UNRWA) não foram incluídos neste total de refugiados sob a proteção do ACNUR.

2. O termo “pessoas em situação semelhante à de refúgio” é usado para descrever aquelas que não têm a proteção do governo em seus países de cidadania ou de residência habitual, mas que não foram reconhecidas como refugiadas (Stanton Russel, 2002).

Desse total, Síria, Afeganistão e Somália representaram, em 2014, aproximadamente 53% das nacionalidades dos refugiados em todo o mundo (ACNUR, 2015). Importante observar que a Síria, no período estudado, deixou de ser local de acolhimento para tornar-se país de origem de refugiados em decorrência da guerra civil iniciada em 2011 (tabela 2).

TABELA 2
Refúgio no mundo: número de refugiados¹ por país de origem² (2011-2014)

País de origem	2011	2012	2013	2014	Varição (%) (2011-2014)
Afeganistão	2.664.436	2.586.152	2.556.556	2.593.368	-2,67
Angola	128.664	19.258	10.297	9.507	-92,61
Burundi	101.288	73.363	72.652	72.499	-28,42
República Centro-Africana	162.862	164.568	252.865	412.041	153,00
China	190.369	193.453	195.137	210.730	10,70
Colômbia	395.949	394.117	396.635	360.298	-9,00
Costa do Marfim	154.824	100.720	85.729	71.959	-53,52
Eritreia	251.954	285.371	308.022	363.077	44,10
Federação Russa	109.785	110.588	74.357	72.777	-33,71
Iraque	1.428.308	746.206	401.417	369.904	-74,10
Mali	4.295	149.943	152.864	139.267	3142,54
Mianmar	414.626	415.371	479.608	479.001	15,53
Palestina	94.150	94.918	96.044	97.235	3,28
República Democrática do Congo	491.481	509.290	499.541	516.770	5,15
Ruanda	106.833	97.373	83.937	79.411	-25,67
Saara Ocidental	116.413	116.452	116.504	116.482	0,06
Sérvia e Kosovo	161.671	158.908	48.693	46.123	-71,47
Somália	1.077.048	1.136.719	1.121.738	1.106.068	2,69
Sri Lanka	136.617	132.731	123.088	121.996	-10,70
Sudão	500.014	568.943	649.331	665.954	33,19
Sudão do Sul	1	87.009	114.467	616.210	61620900,00
Síria	19.931	729.022	2.468.369	3.883.585	19.385,15
Paquistão	35.952	49.785	48.867	335.915	834,34
Peru	139.779	135.372	66.607	4.343	-96,89
Ucrânia	25.379	25.256	5.175	237.636	836,35
Vietnã	337.829	336.939	314.105	313.419	-7,23

Fonte: Population Statistics database/ACNUR. Disponíveis em: <<https://goo.gl/GVMKPo>>; <<https://goo.gl/nNnSSW>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

Elaboração: Ipea.

Notas: ¹ Inclui pessoas em situação semelhante à de refúgio.

² Países com mais de 100 mil refugiados.

Considerando-se a variação do número de refugiados ocorrida no período 2011-2014, constata-se a redução desses fluxos no Afeganistão, em Angola, no Burundi, na Colômbia, na Costa do Marfim, na Federação Russa, no Iraque, em Ruanda, em Sérvia e Kosovo, no Sri Lanka, no Peru e no Vietnã como países de origem, em contraposição ao incrível crescimento ocorrido no Sudão do Sul (tabela 3). Neste caso, o incremento observado no período deve-se à criação do país em 2011 sem registros nos anos anteriores.

Os principais países de acolhida de refugiados e de pessoas em situações semelhantes à de refúgio no período analisado foram Turquia, Paquistão, Líbano, Irã, Etiópia e Jordânia (tabela 3).

TABELA 3
Refúgio no mundo: número de refugiados¹ por país de acolhida² (2011-2014)

País de acolhida	2011	2012	2013	2014	Variação (%) (2011-2014)
África do Sul	57.899	65.233	65.881	112.192	93,77
Alemanha	571.684	589.737	187.567	216.973	-62,05
Bangladesh	229.669	230.697	231.145	232.472	1,22
Camarões	100.373	98.969	114.753	264.126	163,14
Canadá	164.883	163.756	160.349	149.163	-9,53
Chade	366.494	373.695	434.479	452.897	23,58
China	301.018	301.037	301.047 *	301.052	0,01
Congo	141.232	98.455	51.037	54.842	-61,17
Egito	95.087	109.933	230.086	236.090	148,29
Equador	123.436	123.824	123.133	122.161	-1,03
Estados Unidos	264.763	262.023	263.662	267.222	0,93
Etiópia	288.844	376.393	433.936	659.524	128,33
Federação Russa	3.914	3.178	3.458	235.750	5923,25
França	210.207	217.865	232.487	252.264	20,01
Iêmen	214.740	237.182	241.288	257.645	19,98
Índia	185.118	185.656	188.395	199.937	8,01
Iraque	35.189	98.822	246.298	271.143	670,53
Jordânia	451.009	302.707	641.915	654.141	45,04
Líbano	8.990	133.940	856.546	1.154.040	12736,93
Libéria	128.293	65.909	53.253	38.595	-69,92
Paquistão		1.638.456	1.616.507	1.505.525	-11,58
Quênia	566.487	564.933	534.938	551.352	-2,67
Reino Unido	193.510	149.799	126.055	117.161	-39,45
República Democrática do Congo	152.749	65.109	113.362	119.754	-21,60
República Islâmica do Irã	886.468	868.242	857.354	982.027	10,78
Síria	755.445	476.506	149.292	149.140	-80,26
Sudão do Sul	105.023	202.581	229.587	248.152	136,28

(Continua)

(Continuação)

País de acolhida	2011	2012	2013	2014	Variação (%) (2011-2014)
Sudão	139.415	152.194	159.857	277.833	99,28
Suécia	86.615	92.872	114.175	142.207	64,18
Tailândia	89.253	84.479	136.499	130.238	45,92
Turquia	14.465	267.063	609.938	1.587.374	10873,90
Uganda	139.448	197.877	220.555	385.513	176,46
Tanzânia	131.243	101.021	102.099	88.492	-32,57
Venezuela	202.022	203.644	204.340	173.600	-14,07

Fonte: Population Statistics database/ACNUR. Disponíveis em: <<https://goo.gl/GVMKPo>>; <<https://goo.gl/nNnSSW>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

Elaboração: Ipea.

Notas: ¹ Inclui pessoas em situação semelhante à de refúgio.

² Países com mais de 100 mil refugiados.

Líbano, Turquia e Iraque apresentaram a maior variação no número de refugiados acolhidos em virtude, fundamentalmente, dos conflitos na Síria, que têm forçado milhões de pessoas a se deslocarem e a buscarem refúgio em países vizinhos. A Federação Russa, por sua vez, em 2014, intensificou sua política de acolhimento a refugiados, recebendo 235,7 mil pessoas, marca significativa, considerando-se que, entre 2011 e 2013, o número de refugiados e pessoas em situações semelhantes à de refúgio tinha se mantido abaixo de 4 mil (tabela 3).

De modo a informar a distribuição dos refugiados no mundo, reuniram-se os registros disponíveis de 2011 a 2014 segundo regiões, informando-se a posição relativa ano a ano, além da variação ocorrida no âmbito de cada região no período (tabela 4).

TABELA 4
Refúgio no mundo: número de refugiados¹ por região (2011-2014)

Região	2011	Proporção do total (%)	2012	Proporção do total (%)	2013	Proporção do total (%)	2014	Proporção do total (%)	Variação % (2011-2014) ²
África	2.924.100	28,10	3.068.300	29,22	3.377.618	28,86	4.126.779	28,70	41,13
Ásia	5.104.100	49,06	5.060.100	48,19	6.317.585	53,98	7.942.132	55,23	55,60
Europa	1.534.400	14,75	1.524.400	14,52	1.156.721	9,88	1.495.283	10,40	-2,55
América Latina e Caribe	377.800	3,63	380.800	3,63	381.949	3,26	352.668	2,45	-6,65
América do Norte	429.600	4,13	425.800	4,06	424.011	3,62	416.385	2,90	-3,08
Oceania	34.800	0,33	41.000	0,39	45.295	0,39	46.847	0,33	34,62
Total³	10.404.800	100,0	10.500.400	100,0	11.703.179	100,0	14.380.094	100,00	38,21

Fonte: UNHCR Statistical Yearbook 2011, 2012, 2013, 2014/ACNUR.

Elaboração: Ipea.

Notas: ¹ Incluindo pessoas em situações semelhantes à de refúgio.

² Entre 2011 e 2012 a variação no total de refugiados (incluindo aquelas em situação semelhante à de refúgio) teve uma variação percentual de -0.9%, voltando a crescer em 2013.

³ Na base de dados do ACNUR, o número de refugiados (incluindo aqueles em situação semelhante à de refúgio) para 2011 e 2012 foi arredondado, sendo que o valor exato para 2011 foi de 10.404.804 pessoas e para 2012 este valor foi de 10.497.957 pessoas. Não obstante, a diferença não influi significativamente no resultado final.

Ásia, África e Europa destacaram-se como as principais regiões de acolhimento de refugiados, enquanto a Oceania, apesar de ser a região que acolheu o menor número, apresentou incremento de 34,6% nos quatro anos analisados, apontando tendência ascendente de acolhimento, tema que merece maior estudo. No mesmo período (2011-2014), tanto a América do Norte quanto a Europa reduziram o número de refugiados acolhidos em seus territórios, representando uma variação percentual de -3,1% e -2,5%, respectivamente (tabela 4).

2.2 Refúgio na América Latina

A América Latina e o Caribe abrigam um dos menores efetivos de pessoas em situação de refúgio no mundo. De acordo com o ACNUR, em 2014, o número alcançou 352,7 mil pessoas, o que corresponde a 2,45% da população refugiada mundial, incluindo-se pessoas em situações semelhantes à de refúgio (tabela 5). A maior parte dos refugiados e deslocados internos nessa região tem nacionalidade colombiana, cuja movimentação acentuou-se a partir de 2006, devido a conflitos internos no país, mantendo-se em patamares elevados desde então.

Os deslocamentos de colombianos, em 2014, registraram 103.150 pessoas reconhecidas na condição de refugiadas e 257.148 em situação semelhante à de refúgio, totalizando mais de 360 mil migrantes, conforme fica evidente no gráfico 1. Além disso, no país havia mais de 6 milhões de pessoas deslocadas internamente (PDI), incluindo aquelas em situação semelhante (ACNUR).³

GRÁFICO 1

Refugiados e pessoas em situação semelhante à de refúgio – Colômbia (1998-2014)



Fonte: Population statistics database/ACNUR. Disponível em: <<https://goo.gl/fuBHNq>>. Acesso em: 11 jul. 2016.
Elaboração: Ipea.

3. UNHCR Statistical Yearbook 2014, 14th edition. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/56655f4d8.html>>.

Essas pessoas (PDIs) deslocaram-se pelas mesmas causas que tipificam o refúgio, porém caracterizam-se por não terem cruzado as fronteiras internacionais de seus países de origem e, somente mediante solicitação, podem ser assistidas pelo ACNUR.

Em 2014, Venezuela (173.600), Equador (122.161), Costa Rica (20.744) e Panamá (17.271) acolheram o maior número de refugiados e pessoas em situação semelhante de refúgio na região. A maioria dessas pessoas é de nacionalidade colombiana, uma vez que, geralmente, os países vizinhos às zonas de conflito são aqueles que recebem o maior influxo dos deslocamentos forçados (tabela 5).

TABELA 5
Refúgio na América Latina: panorama por país de acolhida (2014)

País de acolhimento	Refugiados	Pessoas em situações semelhantes à de refúgio	Total (pessoas refugiadas e aquelas que se encontram em situações semelhantes à de refúgio)	PDI, incluindo aqueles em situações semelhantes a PDI	Solicitações pendentes
Argentina	3.498	-	3.498	-	861
Bolívia	763	-	763	-	16
Brasil	7.490	-	7.490 ⁽¹⁾	-	11.216
Chile	1.773	-	1.773	-	573
Colômbia	213	-	213	6.044.151	170
Costa Rica	12.924	7.820	20.744	-	1774
Cuba	280	-	280	-	11
El Salvador	35	-	35	-	-
Equador	53.817	68.344	122.161	-	11.583
Guatemala	164	-	164	-	109
Honduras	26	-	26	-	16
México	1.837	-	1.837	-	2.872
Nicarágua	280	-	280	-	59
Panamá	2.271	15.000	17.271	-	1.402
Paraguai	153	-	153	-	13
Peru	1.303	-	1.303	-	387
República Dominicana	608	-	608	-	746
Uruguai	272	-	272	-	56
Venezuela	5.052	168.548	173.600	-	427

Fonte: Population statistics database/ACNUR. Disponível em: <<https://goo.gl/HgnRiF>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

Elaboração: Ipea.

Nota: ⁽¹⁾ Este valor difere do total de 7.662 deferimentos constantes no Relatório de Atividades 2014 do Conare.⁴

4. Registre-se, em todos os que casos citados neste texto, que os *relatórios de atividades do Conare* são documentos administrativos de uso interno e não são publicados.

Considerando-se os principais países de acolhida de colombianos refugiados e em situações semelhantes à de refúgio no ano de 2014, identificam-se Venezuela (173.519), Equador (121.317), Costa Rica (16.623), Canadá (16.428), Panamá (15.551) e Estados Unidos (10.552).⁵ Dentre os refugiados, 79% têm entre 18 e 59 anos, enquanto aqueles menores de 18 anos representam 13% e idosos 7%, por sua vez, 51% são mulheres.⁶

2.3 Marcos institucionais

Durante a década de 1980 e início da década de 1990, os conflitos na América Central – especialmente na Nicarágua, em El Salvador e na Guatemala – e o consequente deslocamento forçado de pessoas ocuparam as agendas humanitárias da região, tornando necessário rever e ampliar o conceito de refugiado.

Na América Latina, coexistem diversos instrumentos que delineiam respostas regionais ao deslocamento forçado. Dentre esses, destacam-se a *Declaração de Cartagena sobre Refugiados* de 1984, o *Plano de Ação do México* de 2004 e, mais recentemente, a *Declaração de Brasília* e o *Plano de Ação Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe* de 2010 que serão apresentados na sequência.

Cumprir registrar os relevantes documentos oriundos da Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), intitulados *Princípios e critérios para a proteção e assistência aos refugiados, repatriados e deslocados centro americanos na América Latina* (1989) e a *Avaliação da aplicação dos referidos princípios e critérios* (1994), a *Declaração de San José sobre os refugiados e pessoas deslocadas* (1994), e, em um marco mais amplo, a Declaração Americana sobre Deveres e Direitos do Homem de 1948, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, assim como o trabalho realizado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos referentes aos refugiados

2.3.1 Declaração de Cartagena sobre os refugiados

A Declaração de Cartagena de 1984 sobre refugiados é considerada um marco no tema de refúgio na América Latina, pois, a exemplo da convenção da Organização de Unidade Africana (OUA), ampliou a definição do regime de proteção internacional da Organização das Nações Unidas (ONU), ao considerar também como refugiadas:

5. *Statistics & Operational Data 2014*/ACNUR.

6. *Statistics & Operational Data 2014*/ACNUR.

as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (ONU, 1984, Conclusões e Recomendações, inciso III).⁷

O ACNUR constatou, na década de 1980, um fluxo de mais de 2 milhões de pessoas que fugiram de conflitos na Nicarágua, em El Salvador e na Guatemala (UNHCR, 2012, p. 15). Desse total, a maioria deslocou-se internamente e os que atravessaram as fronteiras tornaram-se estrangeiros irregulares. Somente 150 mil obtiveram o acolhimento como refugiados em países da América Central e no México (UNHCR, 2012, p. 15).

Assim, a exemplo do que ocorrera na África, os representantes dos países da América Central, junto com México, firmaram em 1984 a Declaração de Cartagena sobre os refugiados, que se baseou na definição da OUA, agregando o critério adicional de violação maciça dos direitos humanos.

Dentre suas conclusões consta a determinação de que os países da região deveriam adotar normas internas para viabilizar a aplicação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 e estabelecerem procedimentos internos de proteção aos refugiados (ONU, 1984). Cumpre registrar que, por se tratar de instrumento recomendatório, a declaração não tem força jurídica vinculante (Moreira, 2006, p. 123).

2.3.2 O Plano de Ação do México (2004)

Fruto da Conferência para a Celebração do 20º aniversário da Declaração de Cartagena, vinte países latino-americanos aprovaram a Declaração e o Plano de Ação: Cartagena 20 anos depois ou Plano de Ação do México (PAM) para fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina. Este plano foi uma resposta, baseada na solidariedade e na cooperação, que buscou articular os países frente às tragédias humanitárias regionais.⁸

7. Esse conceito nasceu na convenção da Organização de Unidade Africana, em 1969, que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África, apropriando-se da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 para atender à realidade do continente: "O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade" (OUA, 1974, art. 1º, item 2).

8. Eventos preparatórios de consultas para a conferência foram realizados em San José de Costa Rica (12 e 13 de agosto de 2004), Brasília (26 e 27 de agosto de 2004) e Cartagena das Índias (16 e 17 de setembro de 2004), culminando na elaboração da declaração e no PAM. Além de representações governamentais, a conferência contou com a colaboração do ACNUR, do Conselho Norueguês para Refugiados (NRC), especialistas e representantes da sociedade civil na definição de linhas de ação em matéria de proteção internacional e soluções duradoras para os refugiados na América Latina.

Uma das considerações que embasaram o PAM foi a de que os fluxos de refugiados poderiam desestabilizar países vizinhos, gerando implicações de segurança regional. Por esta e outras considerações humanitárias, foram estabelecidos três programas com vistas a fortalecer as soluções duradouras para a condição de refúgio: *Cidades Solidárias*, *Fronteiras Solidárias* e *Reassentamento Solidário*.

O programa *Cidades Solidárias* objetiva a promoção da integração social e da autossuficiência de refugiados que vivem em áreas urbanas, permitindo-lhes exercer seus direitos sociais, econômicos e culturais. Já o programa *Fronteiras Solidárias* pretende responder às necessidades humanitárias das pessoas que vivem nas zonas fronteiriças da Colômbia e que possuem risco de deslocamento. Por fim, o programa *Reassentamento Solidário* foi constituído como resposta aos maciços deslocamentos forçados devido aos conflitos na Colômbia e seus impactos nos países vizinhos – abrindo a possibilidade para que países da América Latina se tornem associados a qualquer tempo,⁹ oferecendo-se para receber refugiados que se encontrem em outros países da região.

2.3.3 Declaração de Brasília sobre a proteção de Refugiadas e Apátridas nas Américas (2010)

Em novembro de 2010, no marco da celebração do sexagésimo aniversário do ACNUR, do Estatuto dos Refugiados de 1951 e do quinquagésimo aniversário da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, dezoito países latino-americanos¹⁰ assinaram a Declaração de Brasília para a Proteção de Refugiados e Apátridas nas Américas. O documento reafirmou muitos dos compromissos feitos pelos vinte países signatários do Plano de Ação do México, em 2004.

O enfoque regional, presente no PAM, é reiterado na Declaração de Brasília, encorajando os Estados a: *i*) adotar mecanismos para enfrentar novas situações de deslocamento que não estejam previstas na Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967; *ii*) revitalizar os programas Fronteiras Solidárias, Cidades Solidárias e Reassentamento Solidário; *iii*) fomentar o intercâmbio de boas práticas e lições aprendidas na região; *iv*) alcançar soluções duradouras para os refugiados; *v*) responder aos novos desafios relacionados com os fluxos migratórios mistos; *vi*) promover a adesão aos instrumentos internacionais em matéria de proteção dos refugiados e apátridas; e *vii*) atender às necessidades de proteção das crianças separadas ou desacompanhadas.

9. Atualmente, os países associados do Programa de Reassentamento Solidário na América Latina são Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.

10. Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, e a República Bolivariana da Venezuela.

2.3.4 Declaração do Brasil e o Plano de Ação Um marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe (2014)

No encontro ministerial Cartagena+30,¹¹ organizado pelo governo brasileiro, o ACNUR e o Conselho Norueguês de Refugiados (NRC), em 2014, e realizado em Brasília, foi assinada a Declaração do Brasil e o Plano de Ação: Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe.¹² Participaram do encontro ministros de Estado de mais de trinta governos da região, assim como representantes de países observadores, defensores públicos e representantes de 150 organizações da sociedade civil que trabalham com a temática, bem como organismos internacionais relevantes.

O evento concluiu um amplo processo de consultas e negociações em torno da identificação de novos desafios humanitários e propostas de medidas para fortalecer a proteção de refugiados, solicitantes de refúgio, apátridas e deslocados internos na América Latina e no Caribe.¹³ Das consultas realizadas resultaram recomendações tidas como elementos de referência para a preparação da Declaração do Brasil e do Plano de Ação. A Declaração do Brasil reafirmou o compromisso da região com o fortalecimento da proteção internacional dos refugiados, deslocados e apátridas, enquanto o Plano de Ação estabeleceu medidas concretas para os países.

O Plano de Ação, além de contar com a participação de um maior número de países, particularmente aqueles do Caribe, avançou no tratamento do deslocamento forçado ao incluir na agenda novas questões, como o deslocamento em razão de desastres naturais, de mudanças climáticas, apreciação das boas práticas na região na implementação de mecanismos de proteção complementar e a concessão de vistos humanitários para pessoas que não se qualificam necessariamente como refugiadas. Contemplou, por exemplo, resposta integrada regional à situação humanitária do Triângulo Norte da América Central, onde se tem registrado um aumento significativo de cidadãos hondurenhos, salvadorenhos e guatemaltecos, que deixam seus países em busca de proteção internacional ou se deslocam no interior destes por razões de segurança e em consequência das ações do crime organizado transnacional. Igualmente, trouxe, também, o compromisso de erradicar a apatridia na América Latina e no Caribe nos próximos dez anos, reafirmando os compromissos assumidos na Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas nas Américas de 2010.

11. A reunião ministerial Cartagena+30 é uma referência aos trinta anos da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, adotada em 1984.

12. Disponível em: <<https://goo.gl/KwDPJw>>. Acesso em: 21 out. 2015.

13. Entre março e setembro de 2014, nas cidades de Buenos Aires (Argentina), para os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul); Quito (Equador), para os países andinos; Manágua (Nicarágua) para os países da Mesoamérica; e Grande Caimã (Ilhas Caymã), para a sub-região do Caribe.

O Plano de Ação foi estruturado em oito capítulos temáticos com onze programas estratégicos que os governos signatários se comprometeram a implementar nos dez anos seguintes, quais sejam: *i*) Programa Asilo de Qualidade; *ii*) Programa Fronteiras Solidárias e Seguras; *iii*) Programa Repatriação Voluntária; *v*) fortalecimento e atualização do Programa Reassentamento Solidário; *vi*) Programa Mobilidade Laboral; *vii*) Programa Observatório de Direitos Humanos para o Deslocamento; *viii*) Programa Prevenção; *ix*) Programa Trânsito Digno e Seguro; *x*) Programa Solidariedade Regional com o Caribe; e *xi*) Programa Erradicação da Apatridia. Dentre estes, destaca-se o Programa Mobilidade Laboral, concebido para facilitar o livre trânsito de refugiados a terceiros países onde possam ter acesso a emprego remunerado e alcançar a autossuficiência econômica no curto prazo. Note-se que o programa faz parte de uma quarta solução duradoura¹⁴ para os refugiados, sendo uma modalidade de reassentamento complementar a outros programas tradicionais existentes e uma alternativa para ampliar as perspectivas de integração local ao articular a migração laboral e proteção de refugiados no contexto de instrumentos migratórios regionais existentes.

2.3.5 Outros instrumentos e arcabouço legal no âmbito do Mercosul

As mudanças nas relações políticas, especialmente na América Latina, estão refletidas em instrumentos de integração regional, como o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e seus Estados Associados, Bolívia e Chile, assinado na XXIII Reunião do Conselho do Mercosul, realizado em Brasília em 2002, objetivando a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região. Os colombianos passaram a contar com um mecanismo migratório opcional após a adesão de seu país ao Acordo em 2012, o que tem impactado no número de colombianos que solicitam refúgio.¹⁵

A Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio, assinada em 2000, na VIII Reunião dos Ministros do Interior do Mercosul, objetivou harmonizar a legislação do bloco, garantindo a recepção, a proteção e a assistência aos refugiados por motivo político, de raça, de nacionalidade, de grupo social ou de violação dos direitos humanos. Outros instrumentos de interesse são a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios (item IV) que buscou “Reafirmar os compromissos que os Estados tem de brindar e promover a proteção internacional aos refugiados, tal como está previsto na Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo Complementar de 1967, e outros instrumentos internacionais sobre

14. As três soluções duradouras tradicionais são: a integração, a repatriação e o reassentamento.

15. O Acordo sobre Residência permite aos nacionais dos países signatários solicitar residência temporária em qualquer Estado-membro ou associado do Mercosul e, após dois anos, a residência permanente.

a matéria aos quais os declarantes aderirem no futuro”¹⁶ e a Declaração da Reunião de Ministros da Justiça e Interior do Mercosul sobre Princípios e Diretrizes Básicas do Mercosul em Matéria de Justiça, Segurança e Direitos Humanos (item XXI).

Um plano que incluísse políticas regionais na área social foi encomendado aos órgãos do Mercosul pelos presidentes dos Estados-Partes durante a cúpula realizada em Córdoba (Argentina), em 2006. Com base nos princípios dos direitos humanos, e buscando promover a democracia e o desenvolvimento econômico, o Mercosul criou, em 2010, o Plano Estratégico de Ação Social (Peas),¹⁷ que reúne todas as secretarias e ministérios competentes no campo das políticas sociais no bloco. O plano apresenta diretrizes para políticas sociais que visam erradicar a miséria, a fome, a pobreza e o analfabetismo, além de universalizar os serviços de saúde pública, no âmbito do bloco, entre outros fins. O Peas aborda a questão do refúgio em sua diretriz 4, garantindo que: “a livre circulação no Mercosul seja acompanhada do pleno gozo dos direitos humanos, cujo objetivo prioritário é articular e implementar políticas públicas voltadas para a plena adaptação dos migrantes e proteção aos refugiados” (Mercosul, 2010).

Em 2012, no âmbito da Reunião de Ministros de Interior do Mercosul e seus Estados Associados, realizada em Fortaleza (Brasil), os países se comprometeram a fortalecer políticas públicas de proteção para solicitantes de refúgio e refugiados, e a fortificar o espaço humanitário na região. O compromisso efetivou-se com a assinatura da Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados.¹⁸

Os países signatários da declaração concordaram em adotar políticas migratórias não restritivas, com uma abordagem ampla à reunificação familiar, dar atenção especial às questões de gênero e idade (particularmente em casos de crianças desacompanhadas ou separadas de sua família) e não devolver refugiados e solicitantes de refúgio aos seus países de origem ou a territórios onde suas vidas corram perigo. Além disso, acordaram consolidar os programas nacionais de reassentamento, avançar nos programas identificados no PAM (Fronteiras Solidárias, Cidades Solidárias e Reassentamento Solidário) e aderir aos mecanismos alternativos previstos pelos instrumentos de proteção internacional de refugiados. Os países apoiaram a formalização das comissões e comitês nacionais que lidam com a temática dos refugiados e a capacitação de seus funcionários em escala regional.

16. Reafirmar los compromisos que los Estados tienen de brindar y promover la protección internacional a los refugiados, tal como está previsto en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo Complementario de 1967, y otros instrumentos internacionales sobre la materia a los cuales los declarantes adhirieran en el futuro. *Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios*, item IV. Disponível em: <<https://goo.gl/Zoswe8>>. Acesso em: 23 out. 2015.

17. Disponível em: <<https://goo.gl/6H6oe7>>. Acesso em: 24 out. 2015.

18. Disponível em: <<https://goo.gl/EhChTD1>>. Acesso em: 24 out. 2015.

Por último, vale mencionar o I e II Encontro dos Conares ou Equivalentes dos Estados-Partes e Associados do Mercosul, celebrados em Fortaleza (Brasil), em 2012, e em Montevideu (Uruguai), em 2013. Os encontros facilitaram o intercâmbio de informações e experiências quanto à proteção internacional dos refugiados e à busca de soluções duradouras no âmbito do Mercosul, bem como um espaço de diálogo internacional integrado, com parâmetros de ações definidos, a fim de assegurar a proteção internacional. As informações compartilhadas nos encontros subsidiaram os preparativos das comemorações de Cartagena+30, além do compromisso de compartilhar periodicamente as estatísticas encaminhadas ao ACNUR e o estabelecimento de processo de intercâmbio de oficiais de elegibilidade na região, assim como a identificação de áreas temáticas de interesse para cursos virtuais.¹⁹

Importante registrar a realização da I Reunião Regional de Conares realizada em Fortaleza, Ceará, em 2012, durante o 35º Congresso de Ministros de Justiça do Mercosul e Estados Associados sobre Acesso à Justiça, promovido pelo governo brasileiro, com o apoio do ACNUR. Além do Brasil, participaram da reunião representantes de Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, tendo se realizado nesse evento as consultas formais prévias à celebração do encontro Cartagena+30, agendado para dezembro de 2014. Os países-membros e associados do Mercosul assinaram uma Declaração de Princípios sobre a Proteção Internacional dos Refugiados, reafirmando compromisso com o *non-refoulement*; adoção do enfoque de idade, gênero e diversidade (IGD) em suas políticas de proteção; melhoria da reunificação familiar; evitar políticas migratórias restritivas; adoção da definição mais ampla de Cartagena de “refugiado”; e o desenvolvimento e/ou a criação de programas nacionais e regionais de reassentamento.

No II Encontro Regional de Conares, em 2013, participaram todos os presidentes e integrantes das comissões de refugiados dos países do Mercosul e Estados Associados, bem como o ACNUR. Entre os assuntos abordados, destacaram-se: o Programa de Reassentamento Solidário; a necessidade de capacitação dos funcionários dos Conares; a importância da harmonização dos padrões regionais de refúgio; e outros mecanismos de proteção.

2.4 Refugiados reconhecidos pelo Brasil

Apresenta-se a seguir um breve panorama sobre os refugiados reconhecidos pelo Brasil destacando-se tendências consideradas relevantes, a exemplo dos números de deferimentos e indeferimentos de pedidos de reconhecimento da condição de refugiado.

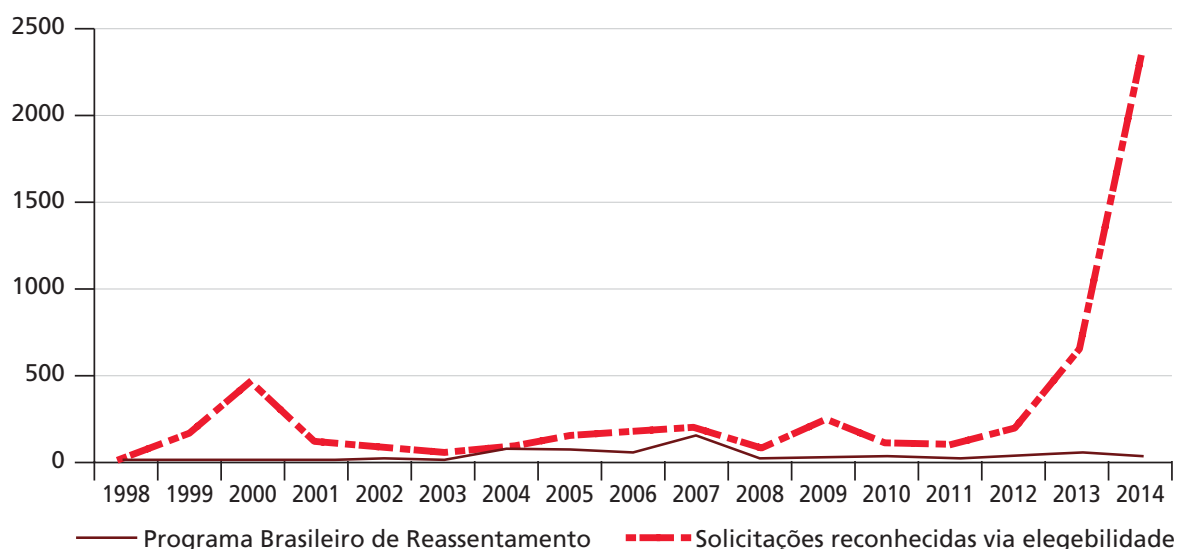
19. Atas do I e II Encontro dos Conares ou Equivalentes dos Estados-Parte e Associados do Mercosul (ACNUR, CPIDH & IMDH. Lei nº 9.474/1997 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados, p. 154-164).

De acordo com dados disponibilizados pelo Conare, em 2015, o Brasil havia reconhecido 8.493 pessoas de 79 nacionalidades (Conare, 2015). Cumpre salientar que os números aqui analisados se referem exclusivamente às solicitações outorgadas pelo Estado brasileiro, e não ao número de refugiados existentes no Brasil, ou seja, não inclui os casos de cessação²⁰ e perda²¹ da condição de refugiado.

O número de reconhecimentos da condição de refugiado no Brasil é significativamente inferior ao de outros países da região, notadamente dos países que fazem fronteira com a Colômbia. A estatística se torna ainda mais expressiva ao considerar-se a extensão geográfica e o tamanho da população no Brasil em relação aos mesmos registros referentes aos demais países.

GRÁFICO 2

Número de solicitações deferidas via Programa de Reassentamento Brasileiro e via elegibilidade (1998-2014)



Fonte: Banco de dados da Coordenação-Geral do Conare/MJ (universo).
Elaboração: Ipea.

20. Situações em que o estrangeiro: "I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional; II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida; III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido; V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado; VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado" (Brasil, 1997, art. 38, capítulo I, título VI).

21. A perda da condição de refugiado ocorre com: "I - a renúncia; II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa; III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública; IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do governo brasileiro. Parágrafo único. Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980" (Brasil, 1997, art. 39, capítulo II, título VI).

Entre 1998 e 2014, do total de refugiados reconhecidos pelo Conare, 89,1% foram por vias tradicionais de elegibilidade e 10,9% via reassentamento. Destaque-se que nem sempre houve grande discrepância entre os valores (gráfico 2), embora o número de reconhecimentos via elegibilidade tenha sido sempre superior ao de reassentamento. Contudo, nos últimos dois anos (2013 e 2014) em decorrência da entrada expressiva de pessoas fugindo dos conflitos decorrentes da chamada Primavera Árabe, verifica-se, nesse mesmo gráfico 2, que as curvas que representam o número de solicitações por elegibilidade e por reassentamento se afastam abruptamente.

De modo a configurar o panorama do refúgio no Brasil no período da pesquisa (1998-2014), totalizou-se o número de solicitações deferidas e indeferidas e sua expressão percentual a partir de igual tratamento do número de solicitações reconhecidas por elegibilidade e por reassentamento (tabela 6).

TABELA 6
Panorama do refúgio no Brasil (1998-2014)

Ano	Programa Brasileiro de Reassentamento (A)	Total de solicitações deferidas (%)	Solicitações reconhecidas via elegibilidade (B)	Total de solicitações deferidas (%)	Total de solicitações deferidas (A + B)	Solicitações deferidas (%)	Solicitações indeferidas	Solicitações indeferidas (%)
1998	-	-	20	100,0	20	95,2	1	4,8
1999	-	-	168	100,0	168	84,0	32	16,0
2000	-	-	469	100,0	469	60,0	313	40,0
2001	-	-	115	100,0	115	38,2	186	61,8
2002	23	20,5	89	79,5	112	18,6	490	81,4
2003	16	20,8	61	79,2	77	25,8	222	74,2
2004	75	47,8	82	52,2	157	44,4	197	55,6
2005	70	31,0	156	69,0	226	49,1	234	50,9
2006	53	22,7	180	77,3	233	35,7	419	64,3
2007	153	43,1	202	56,9	355	52,4	322	47,6
2008	20	18,9	86	81,1	106	31,9	226	68,1
2009	33	12,0	242	88,0	275	62,4	166	37,6
2010	28	18,7	122	81,3	150	47,0	169	53,0
2011	25	19,5	103	80,5	128	29,2	311	70,8
2012	44	16,9	216	83,1	260	30,4	596	69,6
2013	60	8,3	661	91,7	721	53,1	636	46,9
2014	40	1,7	2280	98,3	2320	93,5	160	6,5

Fonte: Banco de dados da Coordenação-Geral do Conare/MJ.
Elaboração: Ipea.

Da simples verificação dos registros anuais de deferimento e indeferimento (com análise de mérito) de solicitações de refúgio, depreende-se que o Conare não observou cota anual ou por nacionalidade, apesar da meta do ACNUR de promover o reassentamento de sessenta refugiados por ano.

No que diz respeito às nacionalidades dos refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro, a tabela 7 apresenta as sete nacionalidades predominantes, que corresponderam em média a 70% do total de reconhecidos por ano. A maior parte dos refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro é proveniente: da Síria (1.739 pessoas), de Angola (1.071 pessoas), da Colômbia (834 pessoas), da República Democrática do Congo (799 pessoas), do Líbano (393 pessoas), da Libéria (258 pessoas) e do Iraque (235 pessoas). Nos parágrafos subsequentes, detalham-se alguns destes casos.

TABELA 7
Refúgio no Brasil: por principais nacionalidades (2011-2014)

Nacionalidade	Dez. 2011		Dez. 2012		Dez. 2013		2014 a fev. 2015		Variação 2010-2014 (%)
	Refugiados	Total (%)	Refugiados	Total (%)	Refugiados	Total (%)	Refugiados	Total (%)	
Angola	1.688	38,6	1.688	36,5	1.062 ²²	19,9	1.071	13,98	-36,5
Colômbia	654	15,0	707	15,3	803	15,0	834	10,88	27,5
República Democrática do Congo	470	10,8	510	11,0	617	11,5	799	10,43	70,0
Líbano	29	0,01	29	0,01	33	0,01	393	5,13	1255,17
Libéria	258	5,9	258	5,6	258	4,8	258	3,37	0,0
Iraque	207	4,7	214	4,6	217	4,1	235	3,07	13,5
Síria	6	0,1	50	1,1	333	6,2	1739	22,70	28883,3
Outras	1089	24,9	1203	26,0	2052	38,4	2.726	35,58	150,32
Total	4.401	100,0	4.659	100,0	5.375	100,0	8.055	100,0	30,36

Fonte: Relatórios de Atividades 2011, 2012, 2013 e 2014 do Conare.
Elaboração: Ipea.

O refúgio da população angolana e liberiana no Brasil é um dos mais antigos, tendo-se destacado desde a década de 1990 até 2004. Rubio (2005)²³ identifica 1.191 angolanos e 233 liberianos reconhecidos no Brasil antes da Lei nº 9.474/1997

22. Apesar dos dados da tabela 6 serem cumulativos, no caso de Angola, verifica-se que desde 2013 existe uma redução no número de refugiados reconhecidos. Isso se deve a que, em 2012, o Brasil adotou uma cláusula de cessação de refúgio aplicável a angolanos (e liberianos), com base em orientação global expedida pelo ACNUR em junho do mesmo ano. Com isso, desde então, conforme a Portaria MJ nº 2.650, de outubro de 2012, estes estrangeiros estão recebendo a residência permanente no Brasil. Porém, no caso dos liberianos, este ajuste nos números não foi realizado e incluído nos relatórios de atividades anuais do Conare; ou seja, Angola é a única nacionalidade da tabela que registrou perdas ou cessações da condição de refúgio (ACNUR, 2014b).

23. Informações com respeito ao trabalho da autora foram encontradas nos Relatórios de Atividades do Conare. Contudo, registre-se que os Relatórios de Atividades do Conare são documentos administrativos de uso interno e não são publicados.

(que estabelece o Estatuto do Refugiado e cria o Conare), evidenciando que o fenômeno do refúgio angolano e liberiano no Brasil tem suas raízes na década de 1990. Após 2004, contudo, o número de solicitantes de refúgio destas nacionalidades decaiu significativamente, chegando a representar uma a duas solicitações por ano a partir de 2006.²⁴

BOX 1

Origens dos fluxos de refugiados de Angola e Libéria

Os fluxos de refugiados angolanos no Brasil resultam da guerra civil de Angola, cujo término, em 2002, concluiu um conflito armado de 41 anos, começando com a guerra da independência de Portugal (1961-1975), seguida pela guerra civil entre o governo de Angola e forças rebeldes (1975-2002). A fase final da guerra civil angolana foi especialmente violenta, resultando em níveis sem precedentes de deslocamento, violações de direitos humanos e sofrimento, agravando ainda mais uma das crises humanitárias mais prolongadas do mundo. Conforme estimativas do governo de Angola, de uma população total de 12,6 milhões, mais de 500 mil civis morreram – mulheres e crianças compreendem o maior percentual de vidas perdidas. Mais de 4 milhões de angolanos foram internamente deslocados, enquanto cerca de 600 mil fugiram ao exterior procurando refúgio.

No caso da Libéria, os fluxos de refugiados iniciam-se em 12 de abril de 1980, um golpe militar liderado pelo sargento Samuel Doe, da etnia Krahn, formou o Conselho de Redenção do Povo para governar o país. Após o país adotar uma nova constituição em 1985, Doe foi eleito presidente em eleições subsequentes que foram condenadas internacionalmente como fraudulentas. A Frente Patriótica Nacional da Libéria, um grupo rebelde liderado por Charles Taylor, iniciou uma insurreição em dezembro de 1989 contra o governo de Doe desencadeando a primeira guerra civil da Libéria (1989-1996). Em setembro de 1990, Doe foi capturado e executado por forças rebeldes. Um acordo de paz entre as partes beligerantes foi alcançado em 1995, culminando com a eleição de Taylor como presidente em 1997. A paz não durou muito tempo, e, em 1999, a segunda guerra civil da Libéria estourou quando Liberianos Unidos pela Reconciliação e a Democracia lançaram uma insurreição armada contra Taylor. Em março de 2003, um segundo grupo rebelde, o Movimento para a Democracia na Libéria, começou a lançar ataques contra Taylor do Sudeste.

As negociações de paz entre as facções começaram em Accra, em junho do mesmo ano, e Taylor foi indiciado pelo Tribunal Especial para Serra Leoa por crimes contra a humanidade no mesmo mês. Até o final da guerra, mais de 250 mil pessoas foram mortas e cerca de 1 milhão deslocadas. Nas subsequentes eleições de 2005, Ellen Johnson Sirleaf, economista formada em Harvard e ex-ministra das Finanças, foi eleita como a primeira presidente mulher na África.

Em 2012, entrou em vigor a cessação da condição de refúgio para angolanos e liberianos,²⁵ tendo por base o fato de que tanto a Convenção de 1951 quanto o Estatuto do ACNUR preveem a cessação do refúgio quando mudanças positivas, de caráter fundamental e durável, ocorrem no país de nacionalidade

24. Em 2013, houve dezessete deferimentos de solicitações de refúgio realizados por angolanos, número consideravelmente superior aos últimos anos, enquanto em 2014 o número de deferimentos alcançou quatro pessoas.

25. A Portaria nº 2.650, de 25 de outubro de 2012, dispõe sobre o registro permanente de nacionais angolanos e liberianos no Brasil, beneficiários da condição de refugiados com base na Resolução Normativa nº 6, de 21 de agosto de 1997, do Conselho Nacional de Imigração. De acordo com o art. 2º, nacionais angolanos e liberianos beneficiários da condição de refugiado, e que não ostentem condenações criminais, poderão, dentro do prazo de noventa dias (contados a partir do dia de recebimento da notificação da cessação da condição de refugiado, de que trata o art. 40 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997), protocolar junto ao órgão do Departamento de Polícia Federal (DPF) do local de sua residência, pedido de registro permanente no país, mediante cumprimento de um dos seguintes requisitos: *i*) residir no Brasil há no mínimo quatro anos na condição de refugiado; *ii*) ser profissional qualificado e contratado por instituição instalada no país, ouvido o Ministério do Trabalho e Previdência Social; *iii*) ser profissional de capacitação reconhecida por órgão da área pertinente; ou *iv*) estar estabelecido com negócio resultante de investimento de capital próprio. O Conare decidiu, em 28 de setembro de 2012, pela cessação da condição de refugiados de nacionais angolanos e liberianos, conforme orientado pelo ACNUR, o que afetou grande parte da população refugiada no Brasil.

(ou país de residência habitual) de tal forma que as causas que geraram os fundados temores de perseguição não existam mais.

Persistem, no entanto, duas categorias de refugiados angolanos para quem a cessação não se aplica: aqueles que continuam a ter um receio fundado de perseguição e aqueles que têm *razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores* para recusar valer-se da proteção do país de residência habitual. Assim, por exemplo, tendo em conta as lutas na Província de Cabinda, o ACNUR recomenda que os Estados implementem procedimentos de isenção simplificados para refugiados angolanos provenientes desta província.

As solicitações de refúgio deferidas como consequência das guerras civis da República Democrática do Congo (RDC)²⁶ (anteriormente Zaire) e dos conflitos no Iraque²⁷ também remontam a antes da Lei nº 9474/1997. Assim, o estudo de Rubio (2005) identificou 141 nacionais congolezes e 62 iraquianos no Brasil até 1998. Após a lei brasileira do refúgio, o volume de solicitações varia ano a ano, não obstante, devido ao prolongamento dos conflitos em ambos os países, solicitações tenham se mantido frequentes, especialmente por nacionais congolezes, que figuram entre as nacionalidades com mais concessões de refúgio por ano.

Com relação aos sírios, sua chegada ao Brasil decorre da guerra civil em curso em seu país, que teve origem na Primavera Árabe – uma onda de protestos e revoluções ocorridas no Oriente Médio e norte do continente africano. Em 2011, uma sequência de protestos – em princípio, em favor de reformas democráticas, liberação dos presos políticos, abolição da lei de emergência e fim da corrupção – passou a direcionar-se gradualmente contra o governo, e espalhar-se por todo o país. A isto se seguiu a repressão por parte do exército sírio, que desencadeou um estado de beligerância com a participação de vários grupos formados no curso do conflito, resultando em um fluxo expressivo de refugiados.

26. A guerra civil da República Democrática do Congo (anteriormente Zaire), que teve início em 1996, por um lado, trouxe o fim da ditadura de 31 anos de Mobutu Joseph Désiré (Mobutu Sese Seko), por outro, foi considerada a maior e mais sangrenta guerra desde a Segunda Guerra Mundial. Os conflitos já resultaram em cerca de 6 milhões de mortos, sendo que quase metade das vítimas são crianças menores de cinco anos.

27. Em 1979, o sunita Saddam Hussein assumiu a liderança do país, iniciando um governo que duraria até a invasão americana ao Iraque em 2003. Saddam lideraria o Iraque contra o Irã, na longa e sangrenta guerra Irã-Iraque, um conflito militar entre 1980 e 1988, resultante de disputas políticas e territoriais entre ambos os países. O governo de Saddam foi marcado por avanços econômicos e desenvolvimento do país, sem paralelo com a história anterior da nação. Entre 2004 e 2007, o Iraque viveu uma guerra civil que acabou ceifando centenas de milhares de vidas, levando o país ao caos, tornando-se uma zona de guerra sangrenta e brutal. Em 2007, o presidente americano George W. Bush ordenou o envio de 20 mil novos soldados americanos, aumentando o total de forças estrangeiras no Iraque para 176 mil combatentes (incluindo 148 mil estadunidenses). Após o envio destes reforços, a violência no país começou a cair. Em dezembro de 2011, o último soldado americano deixou o Iraque depois de oito anos de guerra. Estima-se que mais de 500 mil pessoas tenham morrido no conflito no Iraque entre 2003 e 2011. A Primavera Árabe e a guerra civil na vizinha Síria começaram a desestabilizar a situação nas fronteiras iraquianas ao oeste. Xiitas e sunitas voltaram a se combater pelas ruas de diversas cidades do Iraque, desencadeando novos deslocamentos.

As solicitações de refúgio realizadas por sírios ao Brasil passaram a ser significativas a partir de 2012, quando o número de refugiados reconhecidos pelo país totalizou cinquenta, alcançando o patamar de 1.739 em 2014, número cerca de 290 vezes superior ao contabilizado em 2011.

Considerando o elevado e crescente número de refugiados sírios em busca de refúgio em território brasileiro, o Conare regulamentou a concessão²⁸ de visto por razões humanitárias, outorgado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na Síria e que manifestassem vontade de buscar refúgio no Brasil. O Brasil tornou-se assim o primeiro país da região das Américas a oferecer vistos humanitários aos refugiados sírios. Embaixadas do Brasil em países vizinhos da Síria (Turquia, Líbano, Jordânia, Iraque) passaram a ser responsáveis pela emissão de vistos de viagem (os pedidos de refúgio devem ser apresentados no momento da chegada ao Brasil). Os vistos humanitários também são fornecidos aos familiares dos solicitantes.

Desde o início, os conflitos e as lutas decorrentes da Primavera Árabe e a guerra civil na Síria têm grande e crescente impacto no Líbano. Por um lado, aqueles que apoiam o governo sírio e os que apoiam os rebeldes continuaram suas lutas em solo libanês, por outro lado, o conflito sírio tem alimentado o ressurgimento da violência sectária nesse país.²⁹ Como resultado do aumento da violência, homens, mulheres e crianças têm sido forçados a deixarem seus lares. Refugiados libaneses passam a figurar entre os solicitantes de refúgio no Brasil a partir de 2011, porém, é em 2013 que se observa um aumento no número de deferimentos do governo brasileiro, sendo que entre 2011 e 2014 os refugiados libaneses cresceram em 1.255,17%.

Anteriormente à promulgação da Lei nº 9.474/1997 e a criação do Conare, a maioria dos refugiados latino-americanos no Brasil era oriunda de Cuba, contabilizando 83 pessoas, enquanto os refugiados colombianos totalizavam seis (Rubio, 2005). Desde então, o perfil dos refugiados latino-americanos no Brasil se alterou, de modo que, em 2006, havia 222 refugiados colombianos e 103 cubanos reconhecidos. Razões que explicam esta transformação são de diversas ordens; tem-se, por um lado, um aumento intenso nos conflitos internos na Colômbia, a partir do início da década de 2000; e, por outro, têm-se a assinatura da Declaração do Plano de Ação do México (2004) e a implementação do Programa de Reassentamento Brasileiro, que contribuem ao criar inovações institucionais.

28. Resolução Normativa nº 17, de 24 de setembro de 2013.

29. A Aliança 14 de março, dominada por partidos de base Cristã e Sunita (incluindo o Kataeb, as Forças Libanesas, Partido Nacional Liberal, o Movimento Futuro e o Grupo Islâmico, entre outros) tem apoiado as forças rebeldes e o levante contra o presidente Bashar al-Assad, enquanto a Aliança 8 de março tem por base partidos que apoiam a continuação do governo Bashar al-Assad. Disponível em: <<https://goo.gl/QlXkOz>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

O fluxo de refugiados colombianos para o Brasil manteve-se constante a partir dos anos 2000, sendo que aproximadamente 45% das solicitações ocorreram via reassentamento e 55% via elegibilidade. Em 2012, contudo, observa-se uma redução das solicitações de refúgio de colombianos causada, por um lado, pelos avanços nas negociações de paz entre o governo da Colômbia e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), e, por outro lado, pela adesão do país ao Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e seus Estados Associados, Bolívia e Chile.³⁰

A adesão da Colômbia ao Acordo do Mercosul representou, para os refugiados colombianos, um mecanismo migratório opcional para regularizar a sua situação nos países de asilo. No caso do Brasil, a regulamentação pelo Decreto nº 6.975/2009 possibilitou que os nacionais de um Estado-membro ou país associado do Mercosul que desejassem residir em seu território pudessem obter residência legal temporária de até dois anos, a qual poderia ser transformada em permanente mediante solicitação à autoridade migratória do país noventa dias antes do vencimento desta (art. 1º). A adesão da Colômbia ao acordo teve, portanto, um impacto direto sobre o mecanismo de refúgio, com mais colombianos preferindo solicitar residência no Brasil em vez de refúgio. Com efeito, em 2013, ano seguinte à adesão, a unidade da Polícia Federal em Tabatinga, o principal ponto de entrada de colombianos ao Brasil, informou o registro de treze pedidos de refúgio e 305 pedidos de residência do Mercosul (ACNUR, 2013 Year End Narrative Report).³¹

2.4.1 Os marcos institucionais do refúgio no Brasil

No intuito de redefinir sua inserção internacional, o Brasil tem investido em questões humanitárias e políticas de cooperação. Com a redemocratização, novos contextos no âmbito doméstico, aliados a fatores políticos externos, propiciaram a inclusão da proteção internacional e do refúgio na agenda governamental.

O Brasil foi o primeiro país na América do Sul a formular legislação nacional específica, tendo sido também um dos pioneiros na adesão ao regime internacional para os refugiados. Ratificou a Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, em 1961, e seu Protocolo de 1967, em 1972. Em 22 de julho de 1997,

30. O acordo, assinado por ocasião da 23ª Reunião do Conselho do Mercosul, realizada em Brasília, em dezembro de 2002, tem como objetivo a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região.

31. Registre-se que os relatórios de atividades do ACNUR são documentos administrativos de uso interno e não são publicados.

o Brasil sancionou a Lei nº 9.474 de refugiados, determinando as providências a serem adotadas pelo Estado brasileiro referentes ao refúgio, com fundamento no princípio constitucional consagrado em seus arts. 3º,³² 4º,³³ e 5º.³⁴

Essa lei, além de abranger os princípios previstos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967 das Nações Unidas sobre refugiados, incorpora a definição mais ampla de refúgio encontrada na Declaração de Cartagena de 1984, ou seja, a concessão de refúgio à pessoa devido a “grave e generalizada violação de direitos humanos” (ACNUR, 1984).

Em termos de aparatos legais domésticos relativos ao refúgio, foi estabelecido, em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I) e criada, no ano seguinte, a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania. Entre as metas de curto prazo estabelecidas para estrangeiros, refugiados e migrantes brasileiros pelo primeiro PNDH constavam: desenvolver programa e campanha visando à regularização da situação dos estrangeiros no país; adotar medidas para impedir e punir a violência e discriminação contra estrangeiros no Brasil e migrantes brasileiros no exterior; e propor projeto de lei estabelecendo o estatuto dos refugiados, mediante Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996. Para o médio prazo, o programa propôs-se a implementar política de proteção aos direitos humanos, tanto das comunidades estrangeiras no Brasil quanto das comunidades brasileiras no exterior. O primeiro PNDH objetivou também a reformulação da Lei dos Estrangeiros, por meio da apreciação pelo Congresso do Projeto de Lei nº 1.813/1991,³⁵ que regulou a situação jurídica do estrangeiro no Brasil.

O PNDH II³⁶ avançou com as ações do governo e da sociedade em matéria de estrangeiros, refugiados e migrantes, e expôs uma série de intenções para melhorar a condição do refugiado a exemplo de: dar suporte, no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania, ao funcionamento do Conare; implementar a convenção da ONU relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e o Protocolo Adicional de 1967; promover a capacitação das autoridades nacionais diretamente envolvidas na

32. “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (Brasil, 1988, art. 3º, incisos I e IV).

33. “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político” (Brasil, 1988, art. 4º, incisos II, IX e X).

34. “Art. 5º 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” (Brasil, 1988, art. 5º).

35. Em 2013, o Ministério de Justiça e Cidadania criou uma comissão de especialistas para elaborar uma nova proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, por meio da Portaria nº 2.162/2013. Este anteprojeto está disponível em: <<https://goo.gl/JMwqK5>>. Acesso em 10 dez. 2015.

36. Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002.

execução da política nacional para refugiados; apoiar projetos públicos e privados de educação e de capacitação profissional de refugiados, assim como campanhas de esclarecimento sobre a situação jurídica do refugiado no Brasil; promover e apoiar estudos e pesquisas relativos à proteção, promoção e difusão dos direitos dos refugiados, incluindo as soluções duráveis (reassentamento, integração local e repatriação), com especial atenção para a situação das mulheres e crianças refugiadas; desenvolver um programa e uma campanha visando à regularização da situação dos estrangeiros atualmente no país, atendendo a critérios de reciprocidade de tratamento; estabelecer políticas de promoção e proteção dos direitos das comunidades brasileiras no exterior e das comunidades estrangeiras no Brasil; e propor a elaboração de uma nova lei de imigração e naturalização, regulando a situação jurídica dos estrangeiros no Brasil.³⁷

A lei inovou ao incluir o direito de reunião familiar, estendendo-se a concessão do refúgio aos demais membros da família;³⁸ tendo sido regulamentada pelo Conare mediante a edição da Resolução Normativa nº 16, de 20 de setembro de 2013.

Nos termos da Lei sobre Refugiados, pessoas refugiadas, como requerentes de refúgio, no Brasil, têm o direito a trabalhar e residir no país, bem como acessar aos sistemas públicos de educação e de saúde em condição de igualdade com os nacionais até decisão final sobre o caso, uma vez que estão sujeitas aos direitos e deveres do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980).³⁹ A lei também permite que os refugiados se movimentem livremente pelo território nacional e tenham a opção de solicitar um visto de permanência e cidadania ao cabo de quatro anos de residência no país. O Brasil, à diferença de muitas nações, não estabelece uma cota anual para o refúgio via elegibilidade, nem uma cota por nacionalidade.⁴⁰

A Lei nº 9.474/1997, criou o Comitê Nacional para os Refugiados, órgão do Ministério da Justiça e Cidadania, responsável por executar a política de refúgio no Brasil, a qual conta, ainda, com comitês estaduais e municipais para migrantes e refugiados.

37. Por sua vez, o PNDH III não trouxe qualquer menção aos refugiados e seus direitos.

38. "Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional" (Brasil, 1997, art. 2º, seção II, capítulo I, título I).

39. Cabe mencionar as limitações do atual Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), elaborado sobre uma doutrina de segurança e de soberania nacional, em um contexto autoritário. Nesta conjuntura o estrangeiro é representado como uma ameaça para a segurança nacional; fenômeno mundial recorrente após os ataques de 2001 em que o migrante é o potencial terrorista. Estes argumentos fomentam a hostilização e criminalização dos migrantes, o que torna necessário a elaboração de um novo estatuto que garanta plenamente os direitos humanos das pessoas estrangeiras no país, a partir de um conceito de migrante mais inclusivo, considerando os movimentos forçados, os novos influxos de refugiados, o caso dos apátridas, as mudanças geopolíticas regionais e internacionais, entre outros.

40. Considerando que o ACNUR é responsável por financiar o Programa de Reassentamento Brasileiro, o Programa tem uma meta de cerca de sessenta refugiados reassentados por ano.

BOX 2

Comitês estaduais e municipais para migrantes e refugiados

Os comitês estaduais e municipais de refugiados têm importância estratégica em um país como o Brasil com um extenso território, grande efetivo populacional e administração federalista. Os comitês são concebidos e implementados para funcionarem mediante deliberação coletiva sendo compostos por representantes de diferentes instituições dos governos federal, estadual, municipal e local, órgãos da sociedade civil e a representação do ACNUR.

Os diversos atores que operam nos comitês refletem a transversalidade do tema do refúgio, que afeta diferentes dimensões sociais, políticas, econômicas, culturais, públicas e privadas. Sua atuação culmina por estabelecer canais de comunicação oficial e, por meio de reuniões regulares, inclusive com migrantes, busca garantir o respeito aos direitos humanos. Igualmente são veículos de influência nas agendas e políticas públicas regionais e criam suas próprias iniciativas atendendo às necessidades geradas em contextos locais.

Tais comitês surgiram naqueles estados com fluxos migratórios expressivos, especialmente em São Paulo e Rio de Janeiro, Porto Alegre e Paraná. Entre os comitês criados para enfrentar desafios e oportunidades gerados por estes influxos cumpre-se citar:

- *Comitê Estadual para Refugiados (CER)* de São Paulo: primeiro comitê criado em nível estadual para atender aos interesses de refugiados em 12 de novembro de 2007 pelo Decreto nº 52.349. O comitê, no âmbito da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, tem como missão promover políticas de assistência, inclusão social e garantir os direitos humanos dos estrangeiros que vivem no país.
- *Comitê Municipal Paulista para Imigrantes e Refugiados*: fundado em 2009 pela prefeitura de São Paulo, por meio da Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH) e do Projeto Cibernarium, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP), em conjunto com diversas entidades da sociedade civil. O objetivo do comitê é congregar esforços entre poder público e sociedade civil para a informação, a proposição e a implementação de políticas públicas concebidas para beneficiar as populações vulneráveis de refugiados e imigrantes na cidade de São Paulo.
- *Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados do estado do Rio de Janeiro (Ceipar)*: criado em 2009 pelo Decreto nº 42.182, e coordenado pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro, com o objetivo principal de defender e promover os direitos de solicitantes de refúgio e refugiados que vivem no estado, contribuindo para buscar soluções duradouras para suas necessidades. Entre suas atividades incluem-se elaboração, implementação e monitoramento do Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados,¹ articulação de convênios com entidades governamentais e não governamentais, e acompanhamento dos processos de acolhimento de refugiados e solicitantes de refúgio no estado. Em 2014, o Rio de Janeiro tornou-se o primeiro estado no Brasil a aprovar um Plano de Assistência e Atenção aos refugiados e solicitantes de refúgio com o intuito de melhorar o acesso desta população aos serviços de assistência social e políticas públicas.
- *Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no estado do Paraná (CERM)*: criado em 2012 pelo Decreto nº 4.289, tem por objetivo "orientar os agentes públicos sobre os direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados, bem como promover ações e coordenar iniciativas de atenção, promoção e defesa dos refugiados no Paraná, junto aos demais órgãos do estado que possam provê-los e assisti-los por meio de políticas públicas". É também responsável pela elaboração, pela implementação e pelo monitoramento do Plano Estadual de Políticas de Atenção a Refugiados e Migrantes, visando facilitar o acesso por parte de estrangeiros às políticas públicas.²

(Continua)

(Continuação)

- *Comitê Estadual de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas (Comirat)*: criado pelo Decreto nº 49.729/2012 sob a Secretaria da Justiça e Direitos Humanos (SJDH) do Rio Grande do Sul e formalizado durante o 1º Seminário de Mobilidade Humana, realizado pelo Fórum Permanente de Mobilidade Humana no Rio Grande do Sul. Tem como objetivos incluir refugiados, migrantes e apátridas nas políticas públicas, produzir conhecimento sobre estes temas e elaborar um plano de ação para a proteção e integração destas populações incluindo as vítimas do tráfico de pessoas. É o primeiro comitê estadual a incluir apátridas.

Existem, ainda, diálogos para criar um Comitê de Imigrantes e Refugiados nos estados do Amazonas³ e do Acre, buscando melhorar e ampliar os serviços de acolhimento, dada a contínua entrada de haitianos e outros estrangeiros ao país através das fronteiras destes estados.

Notas: ¹ Disponível em: <<https://goo.gl/b667>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

² Disponível em: <<https://goo.gl/n6VCYt>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

³ "Amazonas poderá ser o primeiro estado do Norte-Nordeste a implantar Comitê de Imigrantes e Refugiados Câmara Municipal de Manaus". Disponível em: <<https://goo.gl/poekak>>. Acesso em: 23 dez. 2015.

Outro marco institucional importante em termos de políticas para o refúgio foi a realização da I Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (Comigrar), realizada entre 30 de maio e 1º de junho de 2014, em São Paulo, sob os auspícios do Ministério da Justiça e Cidadania. A conferência foi um marco no processo de elaboração de uma política nacional sobre o tema ao criar um espaço para debater e reunir subsídios para formulação, condução e avaliação das políticas públicas e dos planos transversais que afetariam direta ou indiretamente a população refugiada. Pela primeira vez um mecanismo institucional foi posto em prática para que o governo pudesse ouvir contribuições dos migrantes e refugiados em âmbito nacional.

A Comigrar foi coordenada pela Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania, em parceria com o Ministério do Trabalho e Previdência Social e o Ministério das Relações Exteriores, e contou com o apoio da Organização Internacional para as Migrações e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Participaram oitocentas pessoas de 27 países, entre funcionários governamentais, organizações internacionais, representantes da sociedade civil, acadêmicos, migrantes, refugiados e comunidades de migrantes brasileiros no exterior. A conferência foi organizada em torno de cinco eixos: *i*) igualdade de tratamento e acesso a serviços e direitos; *ii*) inserção social, econômica e produtiva; *iii*) cidadania cultural e diversidade; *iv*) abordagem de violações de direitos e meios de proteção; e *v*) participação social e cidadã, transparência e dados.

Tanto a conferência quanto seu processo preparativo operaram com mecanismos para promover a articulação e a coordenação entre os diferentes integrantes da rede de proteção, ao mesmo tempo em que abriram espaço de diálogo e debate. Previamente à sua realização, processos estruturados de consulta e de audiência públicas, por meio de fóruns e seminários, foram organizados em diversos estados, por iniciativa governamental ou da sociedade civil, dinamizando as agendas dos governos regionais. Igualmente, a conferência deu visibilidade à temática no espaço público, cobrando importância na agenda das políticas públicas brasileiras e

possibilitando espaços coletivos de atuação. O texto final da Comigrar representou orientação útil para a elaboração de proposta de Plano Nacional de Integração Local do Migrante e do Refugiado. Ademais, o relatório final foi partilhado com a Comissão de Peritos do Ministério da Justiça e Cidadania, influenciando a proposta de projeto de lei sobre a migração (PL nº 2.516/2015), que revogará o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980).⁴¹

2.5 O Comitê Nacional para os Refugiados

O Conare, vinculado ao Ministério da Justiça, foi instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (título III, art. 11) e implementado em 28 de outubro de 1998. Entre as competências do Conare estão: *i*) analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; *ii*) decidir a cessação e a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; *iii*) orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; e *iv*) aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta lei.

O Conare é um órgão colegiado interministerial e interinstitucional, presidido pelo Ministério da Justiça e Cidadania e pelo Ministério das Relações Exteriores (vice-presidência), e conta com a participação dos Ministérios do Trabalho, da Saúde, da Educação e dos Esportes, do Departamento da Polícia Federal, de organizações da sociedade civil (atualmente a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos)⁴² e do ACNUR, podendo este último realizar contribuições nas reuniões, mas sem direito a voto. A partir de 2012, a Defensoria Pública da União (DPU) passou a participar do colegiado, também sem direito a voto.

Para a apreciação dos casos de solicitação de refúgio, o Conare realiza missões para entrevistar os solicitantes nas cidades que constituem os principais locais de entrada e concentração de refugiados no país (Brasília/DF, São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Fortaleza/CE, Porto Alegre/RS, Manaus/AM, Tabatinga/AM, Belo Horizonte/MG, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Epitaciolândia/AC e Paranaguá/PR). A partir de 2012, o Conare passou a contar com a participação de representantes da Defensoria Pública da União na realização de entrevistas fora do eixo Rio de Janeiro-São Paulo-Brasília. A DPU está presente nas 27 capitais e em 38 municípios, possibilitando-lhe dar efetivo suporte às entrevistas realizadas com os solicitantes de refúgio e contribuir para acelerar o processo de análise da solicitação e permitir reduzir o número de entrevistas realizadas via telefone.⁴³

41. Altera o Decreto-Lei nº 2.848/1940 e revoga as Leis nºs 818/1949 e 6.815/1980.

42. Em princípio, as entidades que representavam a sociedade civil no Conare eram as Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, entidades mais antigas no atendimento aos refugiados no país.

43. Quando ocorre a impossibilidade de deslocamento das missões para realizar as entrevistas, estas são feitas via telefone e não de forma presencial.

O Conare participa em nível nacional e internacional de capacitações, cursos, seminários, conferências, consultas globais, debates, fóruns e grupos de trabalho, procurando formar seus técnicos, fortalecer sua atuação e sensibilizar a sociedade sobre a temática. Em território nacional, os seminários e as reuniões concentram-se nas principais cidades de entrada de solicitantes de refúgio. Os eventos internacionais ocorrem em diversos países, como Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Suécia, Suíça e Espanha, e têm por objetivos a divulgação da política nacional para refugiados, capacitações/treinamento.

O Comitê também edita publicações, incluindo cartilhas informativas, contribuições em artigos para diversas revistas, coletâneas e pesquisas sobre a temática do refúgio. Entre 2007 e 2009, por exemplo, foram lançadas diversas publicações, como parte do esforço do Conare em tornar suas políticas mais visíveis.

Em termos de normas, o Conare tem aprovado instruções normativas de modo a possibilitar a execução da Lei nº 9.474/1997 (apêndice C).

Instituído como órgão colegiado interministerial, o Conare não é unidade orçamentária com dotações específicas, competindo ao MJ, que o preside, prover o suporte técnico e administrativo para seu funcionamento no âmbito da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania, cabendo a cada ministério que o integra custear as despesas de seus representantes junto ao Comitê.

Nesse sentido e a título de informação, registre-se que nos exercícios de 2005 e 2006 a Lei Orçamentária Anual (LOA) destinou recursos para o projeto orçamentário Apoio e Atendimento aos Refugiados e Solicitantes de Refúgio com a seguinte identificação: *8972 Apoio a Albergues para Refugiados*.

Esse programa apoiava os diversos sistemas de albergamento e as medidas habituais de integração que compreendiam o acolhimento de emergência a solicitantes de refúgio e refugiados mediante a acomodação em locais de segurança e proteção, bem como pelo atendimento de necessidades básicas, como alimentação, medicamentos e vestuário (Portaria nº 2.783, de 3 de setembro de 2010). Sua execução se realizava mediante repasses para as organizações da sociedade civil e ACNUR.

Com efeito, a partir de dezembro de 2004, registram-se repasses de recursos do MJ para a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (Casp); Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (Carj) e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH). A partir de então, essas atividades são custeadas com as dotações feitas ao MJ (tabela 8).

TABELA 8
Valor anual de recursos repassados a organizações da sociedade civil (2007-2014)

Ano	Total (R\$)	Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (R\$)	Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (R\$)	IDMH (R\$)
2007	628.000,00	292.300,00 (duração de 6 meses)	335.700,00 (duração de 6 meses)	-
2008	628.000,00	292.300,00 (duração de 8 meses)	281.615,00 (duração de 6 meses)	54.085,00 (duração de 12 meses)
2009	628.000,00	292.300,00 (duração de 8 meses)	281.615,00 (duração de 6 meses)	54.085,00 (duração de 12 meses)
2010	338.196,00	169.098,00 (duração de 6 meses)	169.098,00 (duração de 5 meses)	-
2011	600.000,00	266.035,00 (duração de 12 meses)	266.035,00 (duração de 6 meses)	67.930,00 (duração de 11 meses)
2012	600.000,00	266.035,00 (duração de 12 meses)	266.035,00 (duração de 6 meses)	67.930,00 (duração de 11 meses)
2013	850.000,00	400.000,00 (duração de 11 meses)	300.000,00 (duração de 11 meses)	150.000,00 (duração de 10 meses)
2014	1.520.000,00	700.000,00 (duração de 6 meses)	560.000,00 (duração de 10 meses)	260.000,00 (duração de 8 meses)

Fonte: Relatórios de Atividades 2011, 2012, 2013 e 2014 do Conare.

2.6 O ACNUR no Brasil e os atores da sociedade civil

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados⁴⁴ se constitui em um dos suportes da estrutura tripartite do sistema de proteção para refugiados no Brasil, junto com o governo brasileiro (notadamente na figura do Conare) e os organismos da sociedade civil legalmente criados com essa finalidade. Apresenta-se em seguida a atuação da representação do ACNUR no Brasil e seus parceiros da sociedade civil, discutindo-se brevemente algumas de suas ações, divididas, para fins práticos, em dois grupos: atuação institucional e apoio direto.

O ACNUR instalou-se no Brasil em 1977,⁴⁵ tendo permanecido até 1998, quando decidiu fechar a representação local com o entendimento de que os poucos recursos disponíveis deveriam ser direcionados prioritariamente a regiões e situações emergenciais.

O escritório foi reaberto em 2004, em Brasília, para apoiar o esforço da sociedade brasileira de implementar normas de proteção internacional no país, bem como financiar e administrar o Programa de Reassentamento Brasileiro. A partir de 2005, o escritório tornou-se autônomo, a fim de melhor suprir as necessidades

44. A Assembleia Geral das Nações Unidas criou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, por meio da Resolução nº 319 (IV), de 3 de dezembro de 1949. Seu Estatuto foi aprovado em 14 de dezembro de 1950, mediante a Resolução nº 428 (V) da referida assembleia, para concentrar em um só organismo e propiciar um tratamento internacional uniformizado à proteção de refugiados. O ACNUR iniciou concretamente suas atividades em 1º de janeiro de 1951.

45. Sob a supervisão da Oficina Regional para a América do Sul, com sede em Buenos Aires (Argentina).

básicas dos refugiados recém-chegados e ampliar e aprofundar os direitos locais desta população.

Como resposta ao elevado número de ingressos ao país pela região amazônica,⁴⁶ em 2007 foi aberto escritório em Manaus, sob a supervisão do escritório em Brasília, em um espaço cedido pela Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (Sejus) do Amazonas. Contudo, devido a restrições orçamentárias e ao declínio no número de recém-chegados por essa região, o ACNUR, em 2013, tomou a decisão de transferir o escritório para São Paulo,⁴⁷ uma vez que a região Sudeste registrou 75% das solicitações de refúgio – sendo 60% em São Paulo e 15% no Rio de Janeiro (ACNUR, 2013 Year End Narrative Report).⁴⁸

O escritório de São Paulo foi formalmente inaugurado em março de 2014, com o intuito de acompanhar mais de perto os principais pontos de entrada e fortalecer as capacidades locais para lidar com o fluxo crescente e demandas de refugiados e solicitantes de refúgio.

A atuação das organizações da sociedade civil, em conjunto com o governo brasileiro e o ACNUR, tornou-se essencial para a integração e implementação das políticas públicas para o refúgio. O Alto Comissariado no Brasil trabalha em estreita colaboração com a Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (RedeMir), que reúne 54 organizações, presentes em praticamente todos os Estados brasileiros e no Distrito Federal, para implementar o seu mandato, prestar assistência humanitária e apoiar a proteção e integração local de refugiados e solicitantes de refúgio.

BOX 3

Atores da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados

As estratégias, os programas, os projetos e as atividades do ACNUR são realizados especialmente em conjunto com seus seis parceiros diretos da rede, com os quais tem acordo: Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (Casp); Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (Carj); Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), em Brasília; Cáritas Arquidiocesana de Manaus (CAM); Associação Antônio Vieira (Asav), em Porto Alegre; e Centro de Defesa de Direito Humanos (CDDH), em São Paulo.

A rede inclui: *i*) pessoas capazes de influenciar a sociedade com suas opiniões, incluindo congressistas, representantes e pessoas influentes na política, religiosos, imprensa e militares, tanto a nível nacional quanto local, onde o ACNUR tem escritórios; *ii*) estruturas voltadas para o trabalho humanitário, i.e., organizações ligadas aos direitos humanos, migração, refugiados: ONGs, igrejas etc.; e *iii*) organizações e pessoas simpatizantes do mandato do ACNUR ou da causa humanitária. Isto inclui ex-refugiados, cooperativas, uniões, associações de imprensa, entre outros".¹

(Continua)

46. A região amazônica era, no momento, a segunda região de maior ingresso de solicitantes de refúgio, atrás do Sudeste.
47. Junto com o fechamento do escritório de Manaus, o ACNUR decidiu, também, não renovar sua parceria com a Cáritas Manaus. Assim, em 2014, uma assistente social foi contratada para dar suporte aos novos solicitantes de refúgio e refugiados na região Norte e apoiar as atividades da Pastoral do Migrante, o novo parceiro implementador do ACNUR.
48. Registre-se que os relatórios de atividades do ACNUR são documentos administrativos de uso interno e não são publicados.

(Continuação)

A Cáritas Arquidiocesana de São Paulo pertence à Rede Caritas Internationalis sediada em Roma, no Vaticano, e está presente em duzentos países e territórios. A Casp atua na defesa e promoção dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável solidário na perspectiva de políticas públicas, com uma mística ecumênica. Seus agentes trabalham junto aos excluídos, muitas vezes em parceria com outras instituições e movimentos sociais.²

O Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), fundado em 1999, em Brasília, é uma entidade social sem fins lucrativos, filantrópica, cuja missão é promover o reconhecimento da cidadania plena de migrantes e refugiados, atuando na defesa de seus direitos, na assistência sociojurídica e humanitária, em sua integração social e inclusão em políticas públicas, com especial atenção às situações de maior vulnerabilidade. Este instituto está vinculado à Congregação das Irmãs Scalabrinianas e opera em parceria com diversas organizações, especialmente aquelas da RedeMir, que reúne aproximadamente cinquenta entidades e é articulada pelo próprio IMDH.³

A Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (Carj) é um organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e está inserida nos trabalhos da Arquidiocese do Rio de Janeiro. Sua missão, inspirada nos princípios da solidariedade e do respeito aos direitos humanos, é garantir vida digna e proteção, sobretudo aos grupos mais marginalizados da sociedade, e que, por sua natureza, necessitam de maior assistência e cuidado. Entre suas áreas de atuação, Cáritas/RJ trabalha pela integração mais justa e equitativa de refugiados à sociedade brasileira, contando com seus inúmeros parceiros, incluindo o apoio do ACNUR e do governo brasileiro por intermédio do Conare. A Carj foi pioneira no trabalho de assistência, proteção e promoção social dos direitos fundamentais de refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil, iniciando suas atividades ainda na década de 1970.⁴

A Cáritas Arquidiocesana de Manaus (CAM) faz parte da Rede Cáritas Brasileira, que por sua vez integra a Rede Caritas Internationalis. Reconhecida como entidade de utilidade pública federal, é também um organismo da CNBB. Presente no Amazonas desde 1962, onde atuava somente em situações emergenciais dentro de um Programa Internacional de Alimentos, em 1973 tornou-se personalidade jurídica. Após essa data, a CAM foi desarticulada até 1998 quando reabriu para ampliar o trabalho dos centros comunitários das áreas missionárias para além de atividades religiosas ao incluir obras sociais. Desde então, vem atuando em rede com diferentes organismos e instituições cujo objetivo volta-se para a superação de toda forma de exclusão, em vista da consolidação dos direitos sociais e da vida digna.⁵

A Associação Antônio Vieira (Asav) é uma instituição de direito privado sem fins lucrativos, filantrópica, de natureza educativa, cultural, assistencial, beneficente, reconhecida como entidade de utilidade pública federal, estadual e municipal, reconhecida ainda como entidade beneficente de assistência social (Cebas), nas áreas de educação e assistência social. A associação tem como objetivo: "i) prover os meios para o fortalecimento da Rede Jesuíta de Educação e Assistência Social; ii) ser reconhecida como entidade de vanguarda na formação integral da pessoa humana, e como referência em gestão; e iii) ser percebida como uma instituição onde o reconhecimento e o desenvolvimento das potencialidades individuais contribuem para a excelência no ambiente de trabalho".⁶

O Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) de Petrópolis – Grupo de Ação, Justiça e Paz de Petrópolis – "é uma entidade civil de estudos e de trabalho, filantrópica, sem fins lucrativos, com administração e foro na cidade de Petrópolis, estado de Rio de Janeiro, com duração por tempo indeterminado. Foi criado em 1979, com a finalidade de realizar, apoiar, assessorar e orientar iniciativas que contribuam para a concretização dos Direitos Humanos nas sociedades".⁷

Além de dispor de recursos próprios obtidos por meio de doações de membros e associados, os parceiros implementadores recebem recursos de convênios estabelecidos com organizações internacionais como o ACNUR, recursos públicos por meio de convênios com o Conare e comitês estaduais, de outras entidades e instituições da sociedade civil, e eventuais doações de particulares e entidades estrangeiras. Paralelamente, promovem campanhas permanentes recolhendo doações, como alimentos, roupas, utensílios domésticos, móveis usados, entre outros. A contribuição do governo, dos parceiros e outras entidades da sociedade civil representam cerca de 65% dos gastos totais, restando ao ACNUR cobrir a diferença (Carj, Relatório de Atividades de 2011, 2012 e 2013).

Notas: ¹ IMDH, Redes de proteção: tipos, apoio e áreas de atuação em 2005. Disponível em <<https://goo.gl/0eqF66>>. Acesso em: 3 dez. 2015.

² Casp. Disponível em: <<https://goo.gl/ooQRYG>>. Casp. O que é Cáritas? <<https://goo.gl/A4GsCe>>.

³ O IMDH. Disponível em: <<https://goo.gl/PBa3CD>>.

⁴ Carj. Quem somos. Relatórios de Atividades de 2011, 2012 e 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/v9EINO>>.

⁵ CAM. Quem somos. Disponível em: <<https://goo.gl/AnM3sM>>. Acesso em: 3 dez. 2015.

⁶ Asav. Nossos valores e nossos propósitos. Disponível em: <<https://goo.gl/ymDhK4>>. Acesso em: 27 out. 2015.

⁷ CDDH. Estatuto. Disponível em: <<https://goo.gl/JX3oze>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

O ACNUR realiza esforços no sentido de encontrar soluções duráveis para os refugiados (integração local, repatriação ou reassentamento) ao prestar apoio financeiro, treinamento e assessoria aos parceiros implementadores, bem como fortalecer e aperfeiçoar as operações de gestão, coordenação e apoio aos refugiados e solicitantes de refúgio. Os parceiros são imprescindíveis para o trabalho de integração e proteção, pois suprem as necessidades que não são cobertas pelo governo ou expandem em níveis locais aquelas que são providenciadas, beneficiando um maior número de pessoas.

Dentre os países emergentes, o Brasil tem se consolidado como o maior doador de recursos financeiros para ACNUR, tendo destinado US\$ 30 mil em 2007; US\$ 50 mil em 2009; US\$ 3,5 milhões em 2010; US\$ 3,7 milhões em 2011; US\$ 3,6 milhões em 2012; US\$ 1 milhão em 2013; e US\$ 2,7 milhões em 2014.

A contribuição voluntária realizada pelo governo brasileiro ao ACNUR destinou-se a atividades de assentamento de refugiados no exterior e ações humanitárias ao redor do mundo, incluindo emergências na Líbia e na Somália, operações regulares no Paquistão, no Irã e na Armênia, combate à epidemia de Ebola e repatriamento de refugiados angolanos (ACNUR, 2014b).

2.6.1 Atuação institucional

Dentre os objetivos do Alto Comissariado e de seus parceiros inclui-se o de melhorar o acesso de refugiados ao país de destino e ao processo de solicitação de reconhecimento da condição de refúgio, procurando reduzir o risco de *refoulement*, e promover o processo de reconhecimento e de obtenção da documentação de modo mais eficiente e justo.

Nesse sentido, tanto ACNUR, quanto Casp, Carj e IMDH participam do Grupo de Estudos Prévios (GEP)⁴⁹ e das sessões plenárias do Conare. Aos representantes do ACNUR lhes é assegurada a participação nas sessões plenárias do colegiado em face do trabalho imprescindível na fundamentação do processo decisório, porém sem direito a voto. Aos representantes das organizações da sociedade civil lhes é assegurado o direito de votar e de contribuir com a instrução, análise e decisões sobre a elegibilidade dos pedidos de refúgio, com fundamento em entrevistas realizadas com os solicitantes e mediante pareceres sobre a elegibilidade.

As organizações da sociedade civil prestam assistência jurídica aos solicitantes, mantendo-os informados e instruindo-os sobre o andamento dos processos, bem como outros encaminhamentos relacionados aos seus direitos no Brasil, por

49. O GEP discute previamente a pauta preliminar de casos de solicitações de refúgio antes da sessão plenária do Conare.

exemplo, a elaboração de pedidos de reunião familiar;⁵⁰ autorizações de viagem ao exterior;⁵¹ emissão de passaporte brasileiro para estrangeiro refugiado, bem como o encaminhamento de questões de ordem civil, criminal e trabalhista aos órgãos e instituições responsáveis. O ACNUR e seus parceiros também monitoram pontos de entrada ao Brasil (aeroportos, portos marítimos e fronteiras terrestres), intervindo em casos em que os direitos de solicitantes de refúgio não estão sendo respeitados.

A representação do ACNUR e seus parceiros desempenham ações para reforçar e ampliar a rede de proteção no Brasil ao estabelecerem novas parcerias e reforçar as já existentes. Ainda, o ACNUR, em parceria com o IMDH e a Pastoral da Mobilidade Humana da CNBB, financia e coordena o Encontro Nacional da Rede de Proteção, com a participação de todas as entidades parceiras que atuam diretamente com refugiados e que ocorre anualmente em Brasília. O encontro promove o intercâmbio de boas práticas e experiências, assim como a busca por soluções para os desafios enfrentados pelos integrantes da RedeMir⁵² ao assistir solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil.

Igualmente, são realizadas diversas capacitações a respeito do tema do refúgio, destacando-se as que objetivam sensibilizar sobre a legislação nacional e internacional de refúgio, e os direitos e deveres dos refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil. Esses treinamentos são destinados a agentes de fronteira, policiais federais e outros funcionários de governo, bem como a oficiais de elegibilidade, profissionais jurídicos dos parceiros e membros da RedeMir. Outro evento de capacitação ocorre anualmente com jornalistas (parte de uma estratégia mais ampla de aproximação com os meios de comunicação), buscando evitar que profissionais da mídia incorram em interpretações errôneas sobre conceitos de refugiado, contribuindo assim para um ambiente de proteção mais favorável.

Paralelamente, o ACNUR trabalha com os seus parceiros da rede de proteção para sensibilizar as instituições do governo brasileiro e da sociedade civil em prol da causa dos refugiados. Busca-se abrir espaço nas diversas agendas governamentais para a elaboração e o cumprimento de instrumentos jurídicos existentes que viabilizem um ambiente favorável à integração dos refugiados, bem como garantir-lhes um

50. De acordo com a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, título IV, capítulo I, seção II, art. 2º e a Resolução Normativa nº 4 do Conare, de 1º de dezembro de 1998, revogada pela Resolução Normativa nº 16 do Conare, de 20 de setembro de 2013.

51. De acordo com a Resolução Normativa nº 5 do Conare, de 11 de março de 1999, revogada pela Resolução nº 12 do Conare de 29 de abril de 2005, por sua vez revogada pela Resolução Normativa nº 18 do Conare, de 30 de abril de 2014.

52. Desde 2003, o IMDH é responsável pela articulação da RedeMir. A rede amplia o atendimento e a orientação a refugiados e solicitantes de refúgio, com custos mínimos e sem exigir deslocamentos ou uso de meios onerosos para os refugiados. O extenso território e a fronteira nacional seriam um obstáculo ainda maior, não fosse o trabalho das entidades da RedeMir.

melhor acesso aos serviços básicos do Estado (saúde, educação, trabalho e geração de renda, moradia, entre outros) e às políticas públicas nos três níveis federativos.⁵³

Considerando a situação precária dos refugiados que chegam ao Brasil, muitas vezes após terem perdido tudo e sem nenhuma rede de vínculos na qual se apoiar, o ACNUR, em parceria com a rede de proteção, realiza anualmente diagnósticos participativos com refugiados e requerentes de refúgio no país, procurando mapear os principais desafios enfrentados no processo de integração local, bem como capacitá-los a buscar soluções por meio do diálogo e a compartilhar experiências. Os resultados dessas avaliações também auxiliam na identificação de formas de ampliar e melhorar o apoio oferecido aos refugiados. Os temas abordados nos diagnósticos se dividem nas seguintes áreas: *i*) documentação;⁵⁴ *ii*) habitação;⁵⁵ *iii*) emprego e geração de renda;⁵⁶ *iv*) educação e saúde; e *v*) integração comunitária.

Finalmente, procurando estimular e apoiar a estudantes e acadêmicos em suas pesquisas sobre o deslocamento forçado, o ACNUR e seus parceiros mantêm bases de dados, publicam pesquisas e artigos e facilitam o acesso a suas bibliotecas, contribuindo para o conhecimento e a sensibilização sobre a temática, além de promoverem e participarem de mesas-redondas, seminários, simpósios e conferências. No âmbito acadêmico, merece destaque a Cátedra

53. O ACNUR e seus parceiros também atuam junto aos poderes Executivo e Legislativo do país. Assim, em 2011, apoiaram o governo na elaboração de proposta de lei que cria mecanismo para determinar o estatuto e a proteção do apátrida. Atuam em defesa da criação de uma comissão especial no Congresso para examinar a ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias e um novo Estatuto do Estrangeiro, ambos em tramitação no Congresso Nacional. Também trabalham pela elaboração e adoção de um Plano Nacional de Proteção e Integração que inclua refugiados, apátridas, solicitantes de refúgio e outros deslocados forçados. Como último exemplo, com apoio do Conare e da Defensoria Pública da União, tem-se realizado uma campanha contínua pelo acesso de refugiados e solicitantes de refúgio ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), uma assistência federal para pessoas com deficiência física e idosos.

54. Atrasos na obtenção do protocolo de requerente de refúgio e da carteira de trabalho, a falta de credibilidade do protocolo e a falta de conhecimento e informação de oficiais do governo sobre os direitos e as necessidades específicas de refugiados são os principais obstáculos em matéria de documentação. O fornecimento de documentos legais é efetuado de diferentes maneiras, dependendo da região e da cidade em que os refugiados se encontram. Em pequenas cidades e cidades interioranas, obter documentação geralmente leva mais tempo, enquanto alguns documentos específicos só podem ser emitidos nas grandes cidades. Tudo isso faz com que o processo de solicitação de documentação muito mais difícil e caro para aqueles que vivem nas cidades menores e mais distantes.

55. O acesso à moradia adequada é limitado devido aos altos aluguéis e documentação requerida, enquanto as opções de acolhimento para recém-chegados geralmente consistem em albergues que estão disponíveis por um período limitado. Além disso, refugiados e requerentes de refúgio, muitas vezes, são obrigados a compartilhar os quartos com as pessoas sem-teto e dependentes de drogas, e existem denúncias de intimidação e pequenos crimes nestes abrigos.

56. A questão de empregabilidade é um problema tanto quantitativo como de qualidade, uma vez que refugiados que conseguem encontrar emprego estão trabalhando em ocupações de baixa qualificação, salários baixos e muitos fora de seu campo de especialização prévio ao chegar ao Brasil. Estas dificuldades são intensificadas nos casos daqueles que devem enfrentar discriminação por gênero, raça/etnia, deficiências físicas, entre outros. Por sua vez, o baixo nível educacional e a falta de formação profissional de alguns refugiados dificultam sua inserção no mercado de trabalho e a possibilidade de levar uma vida digna; desafios que também afetam grande parte da população local.

Sérgio Vieira de Mello (CSVM),⁵⁷ implementada pelo ACNUR em toda a América Latina desde 2003.⁵⁸

2.6.2 Apoio direto

Em matéria de documentação, os parceiros orientam e auxiliam na obtenção ou renovação do Protocolo de Solicitação de Refúgio, o Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), a Cédula de Identidade de Estrangeiro (CIE), o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), o Registro Civil de Nascimento, a Carteira Nacional de Habilitação, os passaportes, entre outros, assim como nos processos de naturalização e obtenção de residência permanente. Quando possível, o ACNUR, mediante os parceiros implementadores, auxilia no pagamento de taxas e despesas administrativas (tradução de documentos, fotos, transporte etc.). Orientações também são dadas a respeito de todos os aspectos jurídicos de interesse dos refugiados, por exemplo, auxiliá-los a transformar sua residência provisória em permanente quando for o caso.⁵⁹

Com referência à habitação, o ACNUR e seus parceiros procuram fortalecer e ampliar as opções de casas-abrigo⁶⁰ (tanto públicas como da sociedade civil) acessíveis para solicitantes de refúgio recém-chegados,⁶¹ habitação temporária para solicitantes aguardando análise de mérito de sua solicitação, bem como facilitar o acesso a programas públicos de moradia como Aluguel Social/Locação Solidária, Minha Casa Minha Vida,⁶² entre outros. Ademais,

57. A CSVM é uma homenagem ao brasileiro Sérgio Vieira de Mello, morto no Iraque em 2003 e que dedicou grande parte da sua carreira nas Nações Unidas, como funcionário do ACNUR, ao trabalho com refugiados e às operações de manutenção da paz.

58. Para mais informações sobre a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, ver: <<https://goo.gl/9gYOhQ>>.

59. A Lei nº 11.961/2009 determina que o estrangeiro que tenha ingressado no Brasil até 1º de fevereiro de 2009 poderá requerer residência provisória por dois anos, e, após noventa dias antes do término desse prazo, solicitar a residência permanente.

60. Em São Paulo, encontra-se a Casa do Migrante, que acolhe migrantes de ambos os gêneros e tem a capacidade de acomodar cerca de 120 pessoas; a Casa das Mulheres, que acolhe apenas mulheres e crianças pequenas com a capacidade de abrigar quarenta pessoas; a Missão Belém, a Casa da Solidariedade, Lar Travessia, o Albergue Maria e o Abrigo Brigadeiro. Em 2014, o estado de São Paulo e a Câmara Municipal fundaram o primeiro abrigo público para hospedar imigrantes recém-chegados, incluindo refugiados. Além disso, as duas entidades também criaram centros de referência que funcionam como um ponto focal de informações para migrantes e refugiados. No Rio de Janeiro, estão a Paróquia Santo Antônio e a Casa de Acolhida Dom João Batista Scalabrini que abrigam temporariamente até 25 solicitantes de refúgio e refugiados do sexo masculino. Em 2013, a Fundação Leão XIII passou a disponibilizar vagas de alojamento temporário para solicitantes de refúgio e refugiados encaminhados pela Carj. Em Manaus, até 2012, havia uma única parceria existente com a Casa do Migrante Jacamim com capacidade para alojar cinquenta pessoas, porém, esse ano, o escritório do ACNUR em Manaus estabeleceu uma nova parceria com uma casa abrigo mantida pela Igreja Católica que acolhe mulheres, crianças e famílias. Esta parceria permite que famílias extremamente vulneráveis possam ser acomodadas por um período prolongado de tempo. Em 2012, o governo do Distrito Federal abriu vários locais de acolhida e foi firmada uma parceria com a Casa Santo André e suas diversas unidades.

61. A Casp tem encaminhado refugiados e solicitantes de refúgio para hotéis/pousadas por um máximo de cinco dias de hospedagem como solução temporária até conseguirem vaga definitiva nos albergues.

62. O Programa Minha Casa Minha Vida, implementado nos níveis estaduais e municipais, facilita o acesso dos mais pobres a casas próprias. De acordo com os critérios do programa administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF), os estrangeiros precisam ter um visto de residência permanente, a fim de serem elegíveis, no entanto, cabe considerar que estes só podem obter a residência permanente após quatro anos de residência legal no Brasil.

proveem assistência na locação de espaços habitacionais, assim como o pagamento de aluguel e condomínios (auxílio aluguel financiado pelo ACNUR), durante um período determinado, para todos os reassentados e reconhecidos por elegibilidade em situações de maior vulnerabilidade.

Em matéria financeira, desde 2005, são concedidos auxílios de subsistência a solicitantes de refúgio e refugiados de até R\$ 300,00 mensais (em 2014, este valor foi aumentado para R\$ 370,00). Para refugiados reconhecidos via elegibilidade e em situações de extrema vulnerabilidade (especialmente mulheres, crianças, idosos e aqueles com necessidades psicossociais), o subsídio é disponibilizado em uma base *ad hoc*, ou seja, de acordo com as necessidades específicas de cada indivíduo ou família. Há também um suporte financeiro extra quando houver recém-nascidos na família. Valor e duração são determinados pelo parceiro da rede de proteção que acompanha o caso, não ultrapassando seis meses.⁶³ Os refugiados reassentados, por sua vez, têm acesso à totalidade do montante do auxílio de subsistência (assim como o auxílio moradia) durante um mínimo de doze meses (em casos de extrema vulnerabilidade o subsídio é estendido além deste prazo). Os refugiados também contam com a provisão de bens materiais, de vestuário e de uso doméstico (como cestas básicas, colchões e móveis), financiados pelo ACNUR e o Conare, ou doados por integrantes da RedeMir. Cumpre notar que o governo brasileiro não financia o programa de reassentamento (este é financiado pelo ACNUR), apenas refugiados reconhecidos via elegibilidade.

Busca-se também melhorar o acesso de refugiados e solicitantes ao mercado de trabalho e ampliar as oportunidades de emprego e geração de renda para essa população. Isto inclui a organização de seminários junto ao Ministério do Trabalho e Previdência Social sobre trabalho e emprego, bem como a inclusão de refugiados e solicitantes de refúgio entre os grupos vulneráveis que podem ser beneficiários de programas de formação e colocação financiados pelo ministério. Igualmente, o ACNUR e os parceiros estabelecem parcerias com empresas de recursos humanos e empresas em geral, proveem orientação profissional e sobre questões trabalhistas, apoiam a elaboração de currículos e seus cadastros em bancos de dados de recursos humanos, fortalecem e ampliam mecanismos de referência,⁶⁴ sensibilizam as empresas

63. Um relatório de avaliação social é preparado pelos parceiros para cada beneficiário, incluindo o nível de autossuficiência alcançado após o período de assistência de seis meses, que são seguidos de recomendações sobre a estratégia de eliminação progressiva do auxílio subsistência.

64. Incluindo encaminhamentos aos Serviços de Atendimento ao Trabalhador (SAT), Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda, Centros de Atendimento ao Trabalhador (Ceats), o Sistema Nacional de Emprego (Sine), as Secretarias de Estado de Trabalho e Renda (Setrabs), o Posto de Atendimento ao Trabalhador (PAT), o Centro de Solidariedade ao Trabalhador (CST), o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil (Sintracon) e agências de emprego diversas.

sobre os aspectos legais da contratação de refugiados no Brasil, encaminham-nos para vagas de trabalho nas diferentes empresas (parceiras ou não) etc.

Adicionalmente, encaminham solicitantes de refúgio e refugiados para capacitações/treinamentos e cursos profissionalizantes por meio de parcerias estabelecidas com entidades do Sistema S (Sesc, Senai, Senac, Sesi, Sebrae) e outras instituições, como a Fundação de Apoio à Escola Técnica (Faetec), a Associação Educadora Beneficente do Centro Scalabriniano de Promoção (Cesprom), o Serviço de Apoio Educativo de Capacitação e Orientação Profissional (Sasecop), entre outras. Parcerias também são realizadas com programas do governo, tais como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Caso necessário, os parceiros implementadores auxiliam no pagamento de despesas de transporte na busca por trabalho e ida aos cursos.

Vale mencionar o Projeto Fundo Social gerido pelo ACNUR, lançado em 2010, que concede um subsídio para refugiados que queiram iniciar um pequeno negócio ou melhorar suas atividades de geração de renda e que não são elegíveis para os programas nacionais de microcrédito existentes. O fundo disponibilizava esses recursos unicamente para refugiados reassentados, porém, em 2012, estendeu-se o benefício para refugiados reconhecidos via elegibilidade. Em 2013, a iniciativa foi enfocada a mulheres chefes de família ou com doenças crônicas, que necessitam de um horário de trabalho flexível.⁶⁵ Os parceiros orientam e auxiliam na elaboração da proposta a ser submetida ao ACNUR.

O ACNUR e seus parceiros trabalham para facilitar o acesso de refugiados e solicitantes de refúgio à educação ao advogar, junto às secretarias de educação estaduais e municipais, pelos direitos das crianças e adolescentes refugiados à educação pública e a creches em condições de igualdade com os nacionais. Os parceiros auxiliam na compra de materiais escolares e uniforme às famílias que se encontram com maiores dificuldades econômicas. Os adultos, que não tenham completado os ensinos fundamental e médio, podem ser encaminhados a programas para fazê-lo e busca-se ampliar as oportunidades de refugiados acessarem o ensino superior.⁶⁶

65. Em 2010, catorze famílias de refugiados foram beneficiadas. Em 2011, um refugiado foi beneficiado. Em 2013, 22 refugiados e solicitantes de refúgio foram beneficiados, dos quais oito eram mulheres. Em 2014, 45 pessoas tiveram acesso ao Fundo Social, das quais 22 eram mulheres.

66. Embora universidades estaduais do Brasil sejam gratuitas, seus exames de admissão tendem a ser difíceis e a concorrência é grande, enquanto as universidades particulares são mais dispendiosas. Refugiados e solicitantes de refúgio também enfrentam problemas para validar os documentos de seu país de origem. Por sua vez, as universidades federais que aceitam refugiados como alunos definiram suas resoluções de acordo com a Lei nº 9.474/1987, sob orientação da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, do Estatuto dos Refugiados de 1951, em articulação com o ACNUR, sendo estas até a data: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Resolução nº 3/2004 (disponível em: <<https://www.ufmg.br/>>, acesso em: 12 maio 2015); Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), Resolução nº 66/2010 (disponível em: <<http://www.ufes.br/>>, acesso em: 12 maio 2015); Universidade Federal de Roraima (UFRR), Resolução nº 005/2008-Cepe; Universidade Católica de Santos (Unisantos), Resolução nº 79/2012 (disponível em: <<http://www.unisantos.br/>>, acesso em: 12 maio 2015); Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Portaria GR nº 941/2008 (disponível em: <<http://www.ufscar.br/>>, acesso em: 12 maio 2015).

Paralelamente, orientam e encaminham refugiados para a tradução e revalidação de diplomas⁶⁷ (no caso de formação de nível técnico e superior), equivalência de estudos (com documentação) ou teste de suficiência (sem documentação).⁶⁸

Para facilitar a aprendizagem do idioma, o ACNUR em conjunto com os parceiros organiza cursos gratuitos de língua portuguesa, ou estabelecem parcerias com instituições locais, e, quando necessário, fornecem apoio financeiro para cobrir gastos com o transporte até o local das aulas. Esses cursos são de fundamental importância em face do número crescente de solicitantes de refúgio oriundos de países como Síria, República Democrática do Congo, Libéria, Iraque, entre outros, cujos idiomas falados não têm nenhuma semelhança com a língua portuguesa, além daqueles refugiados e solicitantes de refúgio analfabetos.

No que se refere à saúde, o ACNUR e seus parceiros da rede de proteção procuram ampliar as parcerias com hospitais, centros e postos de saúde, incluindo apoio psicológico, a atenção para violência sexual e baseada no gênero e HIV/Aids. Ao mesmo tempo, buscam criar uma sensibilização sobre os direitos de refugiados e solicitantes de refúgio ao acesso gratuito de serviços médicos prestados por instituições públicas. Realizam também solicitações junto à Defensoria Pública para a aquisição de medicamentos gratuitos, inclusão em programas como o acesso ao Programa Dose Certa, que garante a obtenção de medicamentos, auxílio na obtenção de óculos de correção visual, orientações sobre a legislação do Sistema Único de Saúde (SUS) e apoio financeiro para transporte e despesas com medicamentos, exames e tratamentos que não sejam custeados, total ou parcialmente, pelo SUS.

Requerentes de refúgio que sejam menores órfãos, desacompanhados ou separados⁶⁹ são encaminhados às varas da criança e juventude e aos conselhos tutelares, para que lhes sejam nomeados tutores, que serão os responsáveis por solicitar, junto ao Conare, o refúgio da criança. Nesse sentido, o ACNUR e os parceiros da rede de proteção têm um papel-chave, não só no encaminhamento das crianças às autoridades competentes, mas também em garantir que estas estejam cientes dos seus direitos e necessidades específicas e em acompanhar sua integração ao país. Considerando que em 2013, 140 crianças pediram refúgio no Brasil, das quais vinte estavam desacompanhadas ou separadas e todas chegaram por São Paulo, o

67. Cabe considerar a grande morosidade e o alto custo do processo de revalidação dos diplomas universitários.

68. A problemática da documentação comprobatória de estudo no país de origem é uma das barreiras que o refugiado tem de enfrentar. A Secretaria Estadual de Educação agiliza a avaliação do comprovante de escolaridade e nível educacional de refugiados e solicitantes de refúgio ao verificar o seu grau de conhecimento em relação aos níveis do ensino fundamental e médio do sistema educacional brasileiro para que possam continuar seus estudos. Por sua vez, o Centro de Estudos Supletivos (CES) agiliza a avaliação do grau de escolaridade/teste de suficiência do refugiado para dar continuidade aos seus estudos e comprovação de escolaridade para fins de trabalho, apoiando ainda a inserção de refugiados no sistema educacional brasileiro por meio de cursos supletivos.

69. *Menor separado* é um conceito que diz respeito à situação das crianças que se encontram separadas dos seus pais, contudo estão acompanhadas de outros parentes que não possuem a guarda legal do menor, enquanto que *menores desacompanhados* diz respeito aos menores que chegaram ao Brasil sem o acompanhamento de um parente.

ACNUR e seus parceiros iniciaram uma estratégia de sensibilização junto a juízes da vara da infância e juventude na cidade, à secretaria de assistência social do município, e a abrigos pertencentes à rede de proteção e integração.

Por fim, buscando ampliar as possibilidades de lazer, o ACNUR e seus parceiros também estabelecem parcerias com diferentes organizações, o que permite que refugiados e solicitantes de refúgio acessem gratuitamente as instituições e atividades patrocinadas, como concertos de música, exposições de arte e palestras temáticas. Cabe mencionar a parceria com o Sesc, onde refugiados e suas famílias têm acesso a atividades culturais e esportivas.

MÉTODO DA PESQUISA

Este capítulo descreve as bases de dados e os métodos de tratamento e tabulação adotados na caracterização dos perfis sociodemográficos dos imigrantes reconhecidos pelo governo brasileiro na condição de refugiados no período de 1998 a 2014.

A análise dos processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado deferida pelo Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) possibilitou o levantamento e a sistematização de dados sobre o perfil populacional dos refugiados no momento da sua entrada no país, a partir das declarações por eles prestadas durante o processo de reconhecimento da sua condição. Portanto, a pesquisa focaliza as condições sociais originais dessas pessoas ao ingressarem no Brasil e isenta os resultados de qualquer influência derivada de processos locais, individuais ou coletivos de integração no país.

Este capítulo apresenta as fontes de informação acessadas; o processo de levantamento de informações e a estruturação da base de dados; e o delineamento das possibilidades e limitações da análise qualitativa e quantitativa dos dados sociais e demográficos extraídos dos processos.

3.1 Fontes de dados

Os dados constantes nos processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado deferidos pelo Conare entre 1998 e 2014 foram adotados como fonte para a realização da pesquisa de *Caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados* (PREBRASIL), além de criteriosa revisão bibliográfica especializada e consultas a um considerável acervo documental reunido sobre o tema.

3.1.1 Fontes primárias

Os processos de solicitação de reconhecimento da condição de refúgio submetidos pelos imigrantes e deferidos pelo governo brasileiro no período entre 1998 e 2014 constituem as fontes primárias da pesquisa PREBRASIL.

Essa documentação mantida no acervo do Conare totaliza 4.150 processos contendo informações pessoais dos solicitantes e a descrição das circunstâncias que motivaram a solicitação, bem como a identificação da trajetória migratória até sua chegada ao Brasil, entre outros registros.

Cumprе esclarecer que o total de processos analisados não corresponde ao número de pessoas reconhecidas na condição de refugiado, uma vez que, além dos

dados do solicitante titular, a documentação pode incluir os registros referentes a seus eventuais acompanhantes, no campo denominado *grupo familiar*.

Ressalte-se que, para as finalidades desta parte do trabalho, serão apresentados os dados e as informações obtidos nos formulários adotados nos processos de solicitação, quais sejam: refúgio por elegibilidade e por reassentamento.¹

O processo via elegibilidade é composto por diversos documentos, dos quais se destacam: o termo de declaração² e o questionário para a solicitação de refúgio,³ formulários substituídos a partir de abril de 2014 pelo termo de solicitação.⁴ Com fundamento nessa documentação, o solicitante apresenta os seus dados pessoais, descreve as circunstâncias que motivam a solicitação e declara oficialmente a sua vontade individual de obter refúgio no país, bem como informa sua identificação; qualificação profissional; grau de escolaridade e dos membros de seu grupo familiar; e relata circunstâncias e fatos que fundamentam o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes. Adicionalmente, os processos incluem relatórios de entrevistas realizadas pelos oficiais de elegibilidade do Conare e pelos setores jurídicos das organizações da sociedade civil que participam do comitê.

Nos casos de concessão de refúgio pelo Programa de Reassentamento Brasileiro, o pedido de reassentamento, o formulário de registro do reassentamento e os relatórios de entrevistas emitidos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) reúnem as informações relevantes sobre os solicitantes. Similarmente aos casos de elegibilidade, a documentação do Programa de Reassentamento traz informações sobre a motivação do refúgio e dados pessoais dos solicitantes e seus familiares.

Outros documentos oficiais compõem os processos de solicitação do refúgio, como cópias da documentação apresentada pelo indivíduo; pareceres de elegibilidade expedidos por organizações da sociedade civil e pelo grupo de estudos prévios; registros das reuniões plenárias do Conare; termo de notificação da decisão proferida pelo comitê; certidões e declarações diversas, além de troca de correspondência entre as entidades competentes. Merecem destaque os pareceres das organizações da sociedade civil que elaboram informações relativas às condições de elegibilidade em função do histórico do indivíduo e os do comitê, por proferirem a decisão sobre o caso.

1. A descrição desses processos de reconhecimento da condição de refugiados serão abordados nos capítulos referentes aos perfis dos refugiados reconhecidos em cada caso.

2. Resolução Normativa nº 1 do Conare, de 27 de outubro de 1998 – revogada pela Resolução Normativa nº 18, que estabelece modelo para o termo de declaração a ser preenchido pelo Departamento de Polícia Federal por ocasião da solicitação inicial de refúgio.

3. Resolução Normativa nº 2 do Conare, de 27 de outubro de 1998 – revogada pela Resolução Normativa nº 18 do Conare, de 30 de abril de 2013.

4. Resolução Normativa nº 18 do Conare, de 30 de abril de 2013, que, ao estabelecer os procedimentos aplicáveis ao pedido e à tramitação da solicitação de refúgio, adota o novo modelo de questionário para a solicitação de refúgio.

Resguardadas suas especificidades, os formulários de solicitação de refúgio, seja por elegibilidade, seja por reassentamento, reúnem importantes dados e informações sobre a identificação dos solicitantes. Exatamente por essa razão, a pesquisa fez uso inédito e exploratório desses registros no delineamento dos perfis dos refugiados no Brasil.

3.1.2 Fontes secundárias

As fontes secundárias desta pesquisa incluíram revisão bibliográfica especializada; levantamento de políticas e programas de refúgio no Brasil; mapeamento institucional; legislação nacional e internacional pertinente; reportagens veiculadas nos principais meios de comunicação; artigos científicos, teses e dissertações; bases de dados e relatórios anuais de atividades⁵ do Conare; documentos e estatísticas do ACNUR, bem como relatórios de diagnósticos participativos⁶ realizados no período.

Da mesma forma, foram acessados relatórios de atividades da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (Casp), do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (Carj) referentes ao período 2011-2014. Esses documentos registram as atividades desenvolvidas anualmente pelas instituições, incluindo informações sobre a população atendida, os serviços prestados, os seminários e as reuniões realizadas, as capacitações promovidas e os convênios estabelecidos.

Cabe destacar que a produção bibliográfica especializada é, em sua maioria, composta por estudos jurídicos sobre a temática do refúgio no Brasil. Estudos de caráter sociológico e demográfico têm contemplado as migrações internacionais em sentido amplo, enquanto a bibliografia resultante de outras áreas do conhecimento sobre a temática do refúgio é ainda precária ou insuficiente.⁷

Inclui-se também entre as fontes secundárias desta pesquisa uma base de dados em Microsoft Office Excel reunindo informações das pessoas reconhecidas

5. Esses documentos apresentam histórico das atividades desenvolvidas anualmente pelo Conare, tais como missões de entrevistas com solicitantes de refúgio, seminários e reuniões, capacitações promovidas, convênios com a sociedade civil, produção normativa, dados gerais e demandas frequentes sobre refugiados no Brasil.

6. O diagnóstico participativo é uma iniciativa que visa, com a colaboração dos próprios refugiados, identificar as necessidades e os desafios de proteção, integração e apoio e propor soluções e melhorias nas ações em benefício destas. Os temas tratados durante os encontros se dividem nas seguintes áreas: educação, trabalho e geração de renda, documentação, assistência social (moradia e saúde) e participação/integração.

7. Uma exceção é o trabalho de Sônia Cristina Hamid, (*Des*)*Integrando refugiados: os processos do reassentamento de palestinos no Brasil*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília (UnB), em cumprimento às exigências para a obtenção do título de doutor em antropologia social (Hamid, 2012). Disponível em: <<http://migre.me/vGgai>>. Acesso em: 5 maio 2015. Este trabalho centra-se na experiência de reassentamento dos refugiados palestinos procedentes do campo de refúgio Ruweished, na Jordânia, que chegaram ao Brasil em 2007, e nele a autora realiza uma descrição das características sociais e demográficas do grupo.

como refugiadas no Brasil⁸ mediante processos deferidos pela via tradicional da elegibilidade e pelo Programa de Reassentamento Brasileiro. Essa fonte de informações disponibilizada pelo Conare possibilitou a comparação entre os dados fornecidos pelos órgãos com a caracterização dos perfis sociodemográficos obtidos com a pesquisa.

3.2 Métodos e procedimentos

No âmbito dos conceitos gerais, definiu-se a expressão *população refugiada no Brasil* como a parcela total dos estrangeiros que obtiveram do Estado brasileiro o reconhecimento da condição de refugiado com base na Lei nº 9.474/1997. Os termos *população* e *universo*, quando expressados isoladamente, devem ser entendidos apenas nesse sentido. O termo *amostra*, por sua vez, sempre que utilizado, terá como referência os processos analisados que conformaram a base de dados PREBRASIL, os quais não correspondem a toda a população, mas são representativos desse universo.

Objetivando-se lograr uma melhor compreensão das características da condição do refugiado no Brasil, consideraram-se não apenas características básicas, como gênero, idade, escolaridade entre outras, mas também os contextos sociopolíticos que precederam o refúgio. Isso porque, conforme normativa internacional específica, refugiados são, sobretudo, produtos-respostas de conflitos armados, portanto, a análise do perfil não deve prescindir da observação dos eventos históricos que os produziram, de modo a complementar e contextualizar informações sobre nacionalidade e caracterização dos refugiados no Brasil. Por esta razão, sempre que possível, foram levantadas informações por grupos de nacionalidade mais representativos da amostra, e não apenas desta como um todo.

Os procedimentos e as estratégias utilizadas na coleta ou no levantamento dos dados da amostra serão apresentados na sequência, destacando-se a formulação de questionário eletrônico em ambiente *web* adaptado à pesquisa; a elaboração de instrumentos complementares; e a adoção do trabalho voluntário mediante entendimentos formalizados com o Curso de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília (Ri-UCB) e com o Centro de Integração Empresa-Escola do Distrito Federal (CIEE/DF).

8. As informações incluem dados sobre gênero, país de origem, data de nascimento, solicitante principal e acompanhantes, incluindo grau de parentesco, motivo da solicitação de refúgio, informações sobre reunião familiar, data da chegada ao Brasil e da solicitação do refúgio, cidade e estado onde solicitou refúgio, data da entrevista do Conare, tipo da entrevista (presencial, telefone, outros), parecer do Conare, parecer da sociedade civil, resultado da solicitação (deferido/indeferido) – em caso de indeferimento, se o solicitante entrou com recurso, resultado do recurso ao Ministério da Justiça e Cidadania (MJ) –, casos de arquivamento do processo sem análise de mérito (Resolução Normativa nº 7 do Conare, de 6 de agosto de 2002 – Revogada pela Resolução nº18 do Conare, de 30 de abril de 2014), encaminhamentos ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), organização não governamental (ONG) responsável pelo caso de reassentamento (Carj, Casp, IMDH, Cáritas Arquidiocesana de Manaus – CAM, Associação Antonio Vieira – Asav, Centro de Defesa dos Direitos Humanos – CDDH), entre outros.

3.2.1 Análise da documentação

Objetivando-se racionalizar o exame do grande número de informações e dados existentes nos processos de solicitação de refúgio deferidos no período de 1998 a 2014 e minimizar o manuseio desses documentos com registros sigilosos do histórico de vida de refugiados, realizou-se análise documental de trinta processos, escolhidos ao acaso – deferidos por elegibilidade, reassentamento e reunião familiar, extraíndo-se listagem de itens considerados relevantes e indispensáveis à caracterização do perfil sociodemográfico; listagem essa que serviria de base para a formulação de instrumento de coleta de dados.

De posse do rol de itens, a Divisão de Sistemas de Informação (DVSIS) do Ipea customizou solução de informática de questionário a partir do *software* livre LimeSurvey,⁹ empregado para a aplicação de questionários eletrônicos em outras pesquisas realizadas pelo instituto. Durante os meses de maio e junho de 2013, o questionário PREBRASIL (apêndice A) passou por diversos ajustes em sua estrutura e em seu conteúdo até alcançar a sua versão final, composta de 51 questões.

A homologação do questionário se fez em ambiente *web*, mediante aplicação em outros trinta processos, com o fim de validar o instrumento de coleta de dados.

Isso posto, realizaram-se reuniões nos meses de maio e junho de 2013 com a participação ativa de representantes do Conare e do ACNUR, que ratificaram o instrumento de trabalho e definiram outras questões relativas à adoção do trabalho voluntário como estratégia do levantamento de dados.

3.2.2 Recursos humanos e materiais

O levantamento de dados da pesquisa PREBRASIL realizou-se nas dependências do Ipea mediante a participação voluntária de estudantes do Ri-UCB, sob a coordenação técnica de pesquisador do Ipea.¹⁰

Esses estudantes receberam orientação detalhada sobre a estrutura, a composição e a utilização do questionário eletrônico. Igualmente, elaborou-se o manual do usuário PREBRASIL, contendo informações detalhadas sobre suas 51 questões, conceitos utilizados na pesquisa e orientações para a inserção de dados no instrumento de trabalho.

O levantamento de dados teve início mediante a leitura atenta dos processos pelos estudantes e o correspondente lançamento dos registros no questionário

9. O LimeSurvey é um *software* livre, redistribuível e modificável, produzido pela Fa. Carsten Schmitz, na Alemanha. Este programa tem sido utilizado por um número enorme de pessoas físicas, grandes empresas, instituições acadêmicas e governamentais em todo o mundo. Disponível em: <<http://www.limesurvey.org/pt>>.

10. A coordenação do estudo adotou como critérios de seleção do voluntariado a matrícula em curso superior de relações internacionais ou direito, conhecimentos gerais e específicos na matéria, noções de idiomas e informática e disponibilidade de tempo para o trabalho.

eletrônico concebido para essa finalidade, dispensando-se, a partir de então, o manuseio dos processos de solicitação de autorização de refúgio.

Entre os meses de julho e novembro de 2013, o voluntariado registrou os dados extraídos de processos deferidos até aquela data. De março a maio de 2015, foram lançadas as informações constantes nos processos deferidos até o final de 2014, desta vez, por equipe composta por onze indivíduos – sendo nove pertencentes ao quadro do Ipea e dois voluntários. Ao final do levantamento, a base de dados PREBRASIL totalizava 4.150 entradas contendo informações sobre o solicitante titular e seus acompanhantes (quando fosse o caso).

Durante o processo de levantamento de dados, constatou-se a ausência e/ou a escassez de recursos institucionais que possibilitassem estabelecer a equivalência entre o sistema educacional brasileiro e o dos demais países de origem dos refugiados.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão do Ministério da Educação (MEC), a quem compete o assunto, dispunha da tabela de equivalências anexa ao protocolo de integração educativa e reconhecimento de certificados e estudos de nível fundamental e médio não técnico entre os estados-partes do Mercosul Bolívia e Chile (Decreto nº 6.729, de 12 de janeiro de 2009).

Diante dessa dificuldade, os pesquisadores recorreram a outras fontes, tais como relatórios educacionais produzidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), informações disponibilizadas pelas embaixadas e por consulados dos países e as tabelas de equivalência de outros países publicadas na *web*, que possibilitaram a conversão dos sistemas de ensino de diversos países ao modelo brasileiro.

De posse do material pesquisado, elaborou-se tabela de equivalência educacional para 96 países, possibilitando nivelar os diversos sistemas educacionais a partir dos registros correspondentes aos doze anos dos cursos correspondentes aos ensinos fundamental e médio. Na sequência, as categorias de ensino para o levantamento de dados foram definidas como não alfabetizado, somente alfabetizado, nível básico concluído, nível médio concluído, nível superior concluído, mestrado concluído, doutorado concluído, educação técnica profissional concluída e não declarada.

Outro recurso que merece registro é a preparação do catálogo de classificação de profissões, desenvolvido e adaptado à pesquisa a partir da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae), produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A Cnae é a classificação oficial adotada pelo Sistema Estatístico Nacional para a produção de estatísticas por tipo de atividade econômica e pela administração pública para a identificação da atividade econômica em cadastros

e registros. Este mecanismo permitiu o reagrupamento das diversas profissões declaradas em 23 categorias.¹¹

3.2.3 Universo e tamanho da amostra

A pesquisa foi realizada em um universo de 7.638 refugiados reconhecidos pelo Brasil até dezembro de 2014. Deste total, 1.746 reconhecimentos foram outorgados antes da promulgação da Lei nº 9.474/1997 e da implementação do Conare em outubro de 1998 (Relatório de Atividades do Conare de 2012), configurando-se, assim um universo de processos, correspondentes a 5.892 deferimentos, sendo 5.252 via elegibilidade e 640 pelo reassentamento.

A amostra da pesquisa compôs-se de 4.150 processos deferidos, número que não equivale ao de reconhecidos, uma vez que cada processo pode conter mais de uma solicitação – do titular e de seus acompanhantes. Cabe destacar que tais números se referem exclusivamente às solicitações outorgadas pelo Estado brasileiro, e não ao número de refugiados existentes no Brasil, ou seja, não inclui os casos de cessação e perda da condição de refugiado.

Do total de casos analisados, foram identificadas 168 solicitações via reassentamento e 3.982 via elegibilidade. Entre os reassentados, além dos titulares, foram declarados um total de 324 acompanhantes, totalizando 492 refugiados. Tal quantidade garante um bom grau de representatividade da população de reassentados reconhecidos pelo Brasil entre 2002 e 2014, que, de acordo com registros do Conare, é de 640 refugiados, sendo 232 titulares e 408 acompanhantes.

No caso dos deferimentos por elegibilidade, os processos trouxeram informações sobre os 3.982 titulares, além de alguma informação sobre seus acompanhantes. No entanto, não foi possível analisar separadamente os acompanhantes a partir da amostra porque as informações fornecidas não permitiram identificar com segurança pessoas homônimas e/ou duplicadas. Isso ocorreu, por um lado, devido ao grande número de indivíduos que eram declarados como familiares de mais de um titular e/ou que eram simultaneamente titulares e acompanhantes. Por outro lado, nos campos destinados às informações sobre os familiares – que devem informar nome, gênero, número de processo, idade e grau de parentesco –, frequentemente foram encontradas informações incompletas. Assim, optou-se por não tratar os acompanhantes a partir da amostra PREBRASIL. Informações sobre estes foram extraídas da mencionada planilha de dados do Conare.

11. As categorias são: artes e entretenimento; indústria extrativa, de transformação e manufatureira; construção; comércio atacadista e varejista, reparação de veículos automotores e motocicletas, de objetos pessoais e domésticos e comércio a varejo de combustíveis; serviços prestados a empresa, aluguéis e atividades imobiliárias; defesa e seguridade social; estudante; administração pública; intermediação financeira; serviços domésticos; agricultura, pecuária, caça, silvicultura e pesca; exploração de minas e canteiras; subministro de eletricidade, gás e água; hotelaria, restaurantes; transporte e armazenamento; comunicações; educação; serviços sociais e de saúde; outras atividades de serviços comunitários, sociais e pessoais; organizações e órgãos extraterritoriais; nenhuma das alternativas anteriores; e não declarado.

3.2.4 Estruturação da base de dados

Identificados os registros existentes nos processos de solicitação de refúgio e de interesse da pesquisa, procederam-se seus lançamentos no formulário eletrônico PREBRASIL. Essas informações foram, posteriormente, exportadas para o banco de dados do Ipea e tratadas mediante o emprego do *software* estatístico IBM SPSS – Statistical Package for the Social Sciences, versão para Windows.

Realizou-se exame minucioso da base de modo a identificar eventuais erros humanos no processo de transferência dos dados dos processos para o Limesurvey. Nesse sentido, sempre que apareciam informações improváveis, recorria-se à planilha fornecida pelo Conare para identificar e corrigir, caso a caso, possíveis erros.

Assim, a base disponibilizada pelo comitê foi adotada como padrão no trabalho de validação dos resultados da análise quantitativa realizada a partir da amostra. Cumpre notar que tal base diz respeito a todo o universo de refugiados, porém traz um número menor de informações em comparação à base de dados PREBRASIL. Portanto, o uso conjunto de tal planilha e a extração de dados da amostra permitiram que se obtivesse um perfil muito mais rico e detalhado acerca dos refugiados reconhecidos pelo país. Adicionalmente, foram também utilizados como fontes secundárias de dados os relatórios de atividades do Conare dos anos de 1998 a 2014.

No tratamento dos dados, foram excluídos processos duplicados¹² e corrigidos erros de digitação, notadamente, no caso de datas – de nascimento, de chegada ao Brasil, de solicitação de refúgio etc.

Além desses procedimentos, as diversas variáveis que estavam no formato binário – ou seja, no formato sim ou não – foram reagrupadas em variáveis categóricas, com vistas a facilitar a análise,¹³ quais sejam: nacionalidade, área de atividade econômica e meio de transporte. A título de exemplificação do reagrupamento feito, cabe registrar que, em vez de se manter uma variável para cada nacionalidade, o que renderia mais de 150 variáveis binárias e tornaria a base demasiadamente pesada, criou-se uma única variável categórica, *nacionalidade*, com mais de 150 categorias possíveis.

12. O problema de pessoas duplicadas foi tratado da seguinte forma: foram eliminadas duplicações sempre que as pessoas tinham mesmo nome, mesma data de nascimento e mesmo número de processo ou quando tinham o mesmo nome, mesmo número de processo, data de nascimento ausente, mas mesmo país. Os casos em que pessoas apresentavam os mesmos nomes e as mesmas datas de nascimento, mas números de processos diferentes, foram mantidos, uma vez que seria inviável verificar caso a caso se a ocorrência tratava de uma coincidência ou de uma mesma pessoa com mais de um processo.

13. Quando da elaboração do questionário, optou-se por criar boa parte de variáveis no formato binário (assim, em vez de existir uma única variável para nacionalidade, por exemplo, foram criadas "n" variáveis de nacionalidade para cada país, de forma que, para cada indivíduo, uma das variáveis seria *sim* e todas as demais, *não*).

Criaram-se também variáveis categóricas para idade e educação no momento da solicitação de refúgio. Nesse caso, constatou-se a ocorrência de campos em branco (não preenchidos) para diversas variáveis ou variáveis cujos registros eram idênticos para todos os titulares (por exemplo, variáveis relativas ao deferimento ou idioma dos processos), as quais foram excluídas por não agregarem nenhuma informação capaz de diferenciar os refugiados.¹⁴ Igualmente, eliminaram-se, por razões de proteção dos refugiados, todas as informações pessoais, tais como números de processo, nomes, números de documentos e endereços.

Verificou-se ainda que variáveis relativas aos familiares não forneciam informações sobre esses indivíduos, impedindo a análise do grupo familiar. Da mesma forma, na variável referente à solicitação de reunião familiar, que deveria conter informações sobre os familiares, havia apenas o registro das idades dos indivíduos, de modo que os demais campos (parentesco, gênero etc.) não agregavam nenhuma nova informação, sendo excluídos da base. Também foram excluídos campos destinados a comentários sobre a participação de familiares em algum grupo político, religioso, militar, étnico ou social (variável 34), que estavam em branco (casos de filhos, netos, sogros, enteados, genros/noras, irmãos, avós/avôs, sobrinhos).

Em conformidade com o objetivo de caracterizar os perfis sociodemográficos da população refugiada no Brasil, foram analisadas diversas variáveis sociodemográficas isoladamente, mas também alguns cruzamentos, por exemplo, com as variáveis gênero e nacionalidade.

A análise realizada considerou as duas formas de reconhecimento de refúgio no Brasil, reassentamento e elegibilidade, como um todo, bem como as principais nacionalidades de cada modalidade em separado. Isto foi feito mediante a adoção de técnicas de análise descritiva – tabelas de frequência, tabelas de frequência cruzada, médias, desvio-padrão, entre outros.

3.3 Análise dos dados

Esta subseção apresenta algumas das possibilidades de análise dos dados, assim como as suas limitações.

Inicialmente, registre-se que a pesquisa procurou identificar variáveis de análise que refletissem as características sociais e demográficas da população que obteve

14. As variáveis excluídas foram: idioma inicial do processo; decisão sobre reconhecimento da condição de refugiado; gênero – outros; documentos de viagem ou identificação – outros; organismos internacionais (v. 32); entidades de assistência sem nenhum “sim” (v. 33 – Centro de Defesa de Direitos Humanos de Guarulhos, Defensoria Pública, Centro de Referência da Assistência Social – Cras, Centro Especializado de Assistência Social – Creas, outros); especificar (v. 39); especificar (v. 41); v. 46 consta parecer – especificar; *dummies* para parecer (sim ou não) que possuíam apenas “não” (Cáritas Manaus, I. Migr., Ass. Antônio Vieira, Centro de Defesa de Direitos Humanos de Guarulhos); v. 48 perda da condição de refúgio por falsidade ideológica, prova de falsidade e especificar; v. 49 cessação por deixar de existir circunstâncias e apátridas; países com zero reconhecidos como refugiados, idiomas com zero falantes.

o reconhecimento de seu *status* de refugiada pelo governo brasileiro entre 1998 e 2014; o crescimento populacional geral e por nacionalidades, bem como outras informações relativas ao processo de pedido de refúgio; a trajetória migratória; motivação do refúgio; situação administrativa de ingresso em território nacional; e alguns dos determinantes da condição de refugiado. Assim, para a caracterização sociodemográfica dessas pessoas, as principais variáveis de análise incluíram: nacionalidade, gênero, estado civil, país de procedência, idade, idiomas falados, escolaridade, área de atividade econômica desempenhada no país de origem e se o solicitante se fazia acompanhar de grupo familiar.

Entre os recortes analíticos possíveis, optou-se por apresentar a caracterização da população refugiada a partir da forma de solicitação de refúgio, ou seja, via elegibilidade ou reassentamento, considerando-se suas especificidades. Dessa forma, foi possível verificar particularidades das populações atendidas em cada via, bem como o funcionamento da estrutura tripartite de proteção. Em cada caso, foram apresentados todos os dados da amostra e destacadas as nacionalidades mais representativas, uma vez que respondem a considerações históricas de momentos de conflitos nos países de origem.

Além da caracterização sociodemográfica da população de interesse, a base de dados possibilitou reunir informações sobre a trajetória do imigrante antes de sua chegada ao Brasil – isto é, país de procedência, meio de transporte usado, número de escalas realizadas, cidade de chegada ao Brasil, assim como se o solicitante de refúgio sabia que o Brasil era o destino final.

A base de dados disponibiliza, ainda, informações sobre a experiência e a condição do refugiado, incluindo-se o reconhecimento prévio como refugiado por outro país; a proteção anterior ou assistência por parte de algum organismo internacional; a submissão à tortura; a violência de gênero e outras formas de violência; e as motivações que levaram a sua perseguição (de acordo com a Lei nº 9.474/1997 e com o Estatuto dos Refugiados de 1951), isto é, raça/etnia, religião, nacionalidade, pertencimento a grupos social, opinião política ou devido à grave e generalizada violação de direitos humanos. Ainda, é possível colher informações sobre o processo administrativo de solicitação de refúgio, como a data e a cidade de solicitação de refúgio, cidade de domicílio no Brasil quando da solicitação, data de reconhecimento do refúgio pelo governo, entre outros.

As informações relativas aos perfis sociodemográficos dos refugiados são apresentadas nos capítulos que se seguem na forma de textos e tabelas/gráficos. Esclarecemos, no entanto, que não se pretendeu apresentar necessariamente todas as informações em ambas as formas, mas torná-las complementares. Assim, com frequência, o leitor não encontrará uma correspondência exata das informações do texto em tabelas/gráficos; muitas das informações relatadas podem ser obtidas

das figuras apenas por meio de inferências e algumas apenas diretamente da base de dados.

Com relação às limitações do estudo, a pesquisa PREBRASIL é pontual, e as informações oferecidas pelos processos são estáticas e se referem ao processo de entrada e reconhecimento da solicitação do refúgio. Os perfis obtidos representam a imagem da população e dos grupos de indivíduos durante o processo de solicitação do refúgio, ou seja, antes mesmo de serem reconhecidos como refugiados pelo Estado. Possivelmente, os resultados apresentaram-se de processos sociais significativos sofridos em ambiente brasileiro ou, melhor, do processo gradual de integração do estrangeiro na sociedade de destino, o que delimita os resultados do estudo à análise dos perfis de entrada de refugiados.

Embora o estudo disponibilize resultados significativos que certamente contribuirão para a gestão de políticas de proteção e apoio aos indivíduos na condição de refugiado e, de uma forma geral, para as migrações internacionais, a eficácia na implementação de políticas e programas específicos certamente demanda informações recentes, requerendo-se a realização de estudos periódicos para o adequado aperfeiçoamento de políticas dirigidas a esses grupos.

Considerando-se que esta pesquisa focalizou-se nos refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro, ou seja, nos processos de solicitações deferidas, consequentemente, não se analisaram as solicitações indeferidas com e sem análise de mérito, sendo que esta última representava 44,3% do total das solicitações no período do estudo. Nesses casos, permanece o questionamento sobre as consequências de eventuais falhas na aplicação das normativas constantes e/ou derivadas do Estatuto do Refugiado, nos indivíduos que tiveram suas solicitações rejeitadas.

A composição do processo de solicitação de refúgio variou de 1998 a 2014 com a inclusão de novos termos e formulários, bem como com a introdução de entrevistas realizadas pela sociedade civil que permitem levantar informações mais detalhadas da condição e experiência de refúgio do solicitante, além da incorporação do grupo de estudos prévios (GEP), que dificultou o levantamento de dados e a uniformização da informação. Ao mesmo tempo, em muitos casos, questões do termo de declaração, do questionário para a solicitação de refúgio (antes da Resolução Normativa do Conare nº 18, de 30 de abril de 2014) e do termo de solicitação de refúgio (após a Resolução Normativa do Conare nº 18) foram respondidas parcialmente pelos solicitantes ou, em outros casos, deixadas sem resposta, restringindo assim a informação extraída.

Cabe destacar que, no caso das solicitações dos sírios, que, a partir de 2012, aumentaram significativamente, notadamente após a promulgação da Resolução Normativa nº 17 do Conare, de 20 de setembro de 2013 (que dispôs sobre a concessão de visto apropriado a indivíduos forçosamente deslocados por conta do

conflito armado na República Árabe Síria), muitas das questões dos formulários foram deixadas em branco, e os processos não incluíram entrevistas realizadas pela sociedade civil, no esforço de agilização do processo de concessão do refúgio pelo Conare.

Cabe acrescentar ainda que o processo de solicitação de refúgio pode ser aberto para cada indivíduo que solicita refúgio ou pelo solicitante titular, que inclui a listagem de acompanhantes na solicitação. Neste caso, o questionário é preenchido pelo solicitante principal, enquanto as informações sobre os acompanhantes são limitadas ao nome, à data de nascimento, à relação de parentesco e à escolaridade. Assim, os dados dos familiares que acompanham o solicitante principal e os relativos aos familiares reagrupados (reunião familiar) são ainda mais precários para a caracterização do perfil dos refugiados.

No caso da reunião familiar, essa precariedade ficou evidente na divergência entre os dados da amostra e do universo, o que demandaria excessivo tempo para o adequado tratamento.

Finalmente, por constituir-se em pesquisa embasada no processo de solicitação de refúgio, não há registros referentes à perda ou cessação do refúgio, óbitos, nascimentos, mobilidade espacial interna, repatriações, residências permanentes e naturalizações outorgadas, encaminhamentos ao CNIg, entre outros, o que dificulta em muito o cálculo do número exato de refugiados e familiares residentes no Brasil e o acompanhamento da situação em que se encontram esses indivíduos. Ademais, o foco dos processos de reconhecimento da condição de refugiado recai sobre a decisão final, pelo deferimento, ou não, da condição de refugiado ao solicitante, reservando pouco espaço para dados que contribuam para uma caracterização consistente e atualizada do perfil dos refugiados no Brasil.

CAPÍTULO 4

CARACTERIZAÇÃO DOS REFUGIADOS RECONHECIDOS POR ELEGIBILIDADE

O reconhecimento da condição de refugiado pelo processo da elegibilidade constituiu-se na principal via adotada pelos solicitantes de refúgio no período estudado, representando 89,1% dos processos deferidos. A maior parte dos estrangeiros, de fato, entra como turista.

Este capítulo se inicia com o detalhamento da tramitação do processo de solicitação até a concessão do refúgio, para, em seguida, destacar alguns marcos da evolução observada e concluir com a descrição do perfil sociodemográfico dos refugiados reconhecidos por elegibilidade no Brasil.

4.1 O processo de reconhecimento por elegibilidade

A Lei nº 9.474/1997 em seu título IV estabelece o processo de reconhecimento da condição de refúgio a partir de solicitação feita por estrangeiro que se encontre em território nacional à autoridade migratória que deverá informar quanto ao procedimento cabível.¹ O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para a solicitação de refúgio.

Feita a solicitação, o requerente deverá ficar atento à notificação que lhe será encaminhada pela autoridade de governo para prestar declarações, ato que marcará a data de abertura dos procedimentos de reconhecimento. A autoridade a quem for apresentada a solicitação ouvirá o relato do interessado e preparará o *termo de declaração*,² contendo nome, nacionalidade, filiação, data de nascimento, as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e as razões que o fizeram deixar o país de origem.

Nas situações em que o declarante não domina o idioma português, cumpre dispor-se de intérprete durante o depoimento, assegurando-se assim a plena ciência dos registros que constarão no termo.

1. O benefício previsto nessa lei não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, Capítulo II, Título II, art. 7º, item 2).

2. Resolução Normativa nº 1 do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), de 27 de outubro de 1998 – revogada pela Resolução Normativa Conare nº 18 –, que estabelece o modelo para o termo de declaração a ser preenchido pelo Departamento de Polícia Federal (DPF), por ocasião da solicitação inicial de refúgio.

Concluído e preenchido o termo de declaração, o documento deverá ser encaminhado à Coordenação-Geral para Assuntos de Refugiados (CGARE)³ do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), com cópia para a Cáritas Arquidiocesana local, objetivando o preenchimento do *questionário para solicitação de refúgio*,⁴ que possibilitará a apreciação do pedido. Esse questionário é disponibilizado em quatro idiomas (português, espanhol, inglês e francês) e se destina à identificação completa do solicitante e dos membros do seu grupo familiar, bem como ao relato das circunstâncias e dos fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes. A exemplo do procedimento recomendado para o termo de declaração, o questionário será preenchido pelo solicitante de refúgio na sede da respectiva Cáritas Arquidiocesana⁵ e, posteriormente, encaminhado à CGARE.

Nas circunscrições em que não houver sede da Cáritas Arquidiocesana, esse documento deverá ser preenchido por funcionário do Departamento de Polícia Federal (DPF) e encaminhado, juntamente com o termo de declaração, à Coordenação-Geral para Assuntos de Refugiados.⁶

O DPF, de posse da solicitação de refúgio, emitirá protocolo⁷ autorizando a estada do solicitante e de seu grupo familiar que se encontrem no território nacional até a decisão final do processo.⁸ Essa autorização tem validade de 180 dias,⁹ prorrogável por igual período até a decisão final. De posse do protocolo, o solicitante de refúgio poderá solicitar a expedição de carteira de trabalho provisória junto ao

3. A Coordenação-Geral do Conare, vinculada ao Departamento de Estrangeiros da Secretaria de Justiça do Ministério da Justiça e Cidadania, é responsável por: *i)* coordenar os procedimentos de entrevistas e instrução dos processos; *ii)* organizar as reuniões do Conare; *iii)* expedir certidões de atos relativos às deliberações do Conare; e *iv)* expedir a documentação relativa à condição de refugiado (Regimento Interno do Comitê Nacional para os Refugiados – Conare, Capítulo III, Da Coordenação-Geral, arts. 16 e 17). Disponível em: <goo.gl/jwxUhg>. Acesso em: 8 dez. 2015.

4. Resolução Normativa Conare nº 2, de 27 de outubro de 1998 – revogada pela Resolução Normativa Conare nº 18, de 30 de abril de 2014 –, que adota o modelo de questionário para a solicitação de refúgio.

5. Na prática, as instituições que realizam as entrevistas em nome da sociedade civil são: a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (Carj), a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (Casp) e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), este último a partir de 2011.

6. Resolução Normativa Conare nº 9, de 6 de agosto de 2002 – revogada pela Resolução Normativa Conare nº 18 –, que estabelece o local para o preenchimento do questionário de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado nas circunscrições onde não houver sede da Cáritas Arquidiocesana. O procedimento padrão para o reconhecimento do estatuto de refugiado no Brasil deve incluir duas entrevistas diferentes: uma realizada por um funcionário de elegibilidade do Conare e outra, por um advogado da sociedade civil (Casp, Carj ou IMDH). Devido ao fato de que alguns requerentes de refúgio realizam sua solicitação em cidades em que não há advogados que trabalham para a Casp, a Carj e o IMDH que possam executar a entrevista, os seus casos específicos são analisados pela plenária do Conare sem o parecer jurídico da sociedade civil.

7. Resolução Normativa Conare nº 6, de 26 de maio de 1999 – revogada pela Resolução Normativa Conare, nº 18 –, que dispõe sobre a concessão de protocolo ao solicitante de refúgio.

8. Uma boa prática a ser destacada em relação à documentação é o modelo do protocolo de solicitação de refúgio emitido pela Polícia Federal do estado do Rio Grande do Norte. Diferentemente dos outros estados, o modelo adotado no Rio Grande do Norte é mais completo, uma vez que fornece dados mais detalhados e uma foto do requerente de asilo. O modelo utilizado nos outros estados é mais precário, contendo informações muito básicas, o que compromete sua credibilidade.

9. Resolução Normativa Conare nº 18, que revogou a Resolução Normativa Conare nº 15, de 27 de julho 2012, que estabelecia a validade inicial em noventa dias.

Ministério do Trabalho, habilitando-se para o exercício de atividades remuneradas no país. Essa carteira tem validade idêntica à do documento expedido pelo DPF,¹⁰ aplicando-se ao solicitante a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas na Lei nº 9.474/1997.

Compete à CGARE, ao receber o processo da Polícia Federal (PF), instruí-lo para análise pelo Grupo de Estudos Prévios (GEP)¹¹ e pela plenária do Conare. Igualmente, a CGARE agendará entrevista do solicitante de refúgio com oficial de elegibilidade do comitê.¹²

A entrevista com o oficial de elegibilidade é parte essencial na tomada de decisão, uma vez que documenta a narrativa do solicitante com o máximo de detalhes possíveis – incluindo elementos objetivos e subjetivos – e possibilita a avaliação da história do solicitante e sua credibilidade em relação aos princípios e critérios para a determinação da condição de refugiado.

De acordo com Leão (2007, p. 5),

em razão do caráter subjetivo da análise que é feita para a verificação da existência de fundado temor de perseguição, cada pedido é apreciado individualmente, à luz, também, dos elementos advindos da constatação da situação objetiva que apresenta o país de origem do refugiado, por ocasião da decisão, ante o caráter declaratório do ato de reconhecimento da condição de refugiado.

Assim, a determinação do *status* de refugiado está vinculada a um elemento subjetivo e pessoal (o temor de perseguição) e a um elemento objetivo (fundamento de tal temor – isto é, fatos que permitam avaliar a possibilidade da perseguição ao solicitante realmente ocorrer) (Leão, 2007).

O colegiado reunir-se-á com um quórum mínimo de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples, e, em caso de empate, será considerado como voto decisivo o do presidente do Conare. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado constitui ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada. Uma vez proferida a decisão, o comitê notificará o solicitante e o

10. O protocolo é prova suficiente da condição de solicitante de refúgio e serve como identificação do seu titular, conferindo-lhe os direitos assegurados na Lei nº 9.474/1997 e os previstos na Constituição Federal (DF) de 1988 e nas convenções internacionais atinentes ao tema do refúgio, bem como os mesmos direitos inerentes aos estrangeiros em situação regular em território nacional, até o trânsito em julgado do procedimento administrativo. O protocolo dará ao solicitante de refúgio o direito de obter o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), bem como Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), sendo este prazo de validade prorrogável, sempre em correspondência com a validade do mencionado protocolo (Resolução Normativa Conare nº 18, de 30 de abril de 2014, art. 2º, item §§1º e 2º).

11. O Grupo de Estudos Prévios (GEP) discute preliminarmente a pauta de casos de solicitações de refúgio antes da sessão plenária do Conare, contribuindo assim para melhorar a qualidade da tomada de decisões sobre a matéria. As reuniões do GEP ocorrem, em geral, na semana anterior à reunião plenária, com a participação do coordenador do Conare, que a preside, do representante do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do representante da PF, dos oficiais de elegibilidade do Conare e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e, a partir de 2011, dos advogados da Carj, da Casp, CAM e do IMDH.

12. Agentes do Conare deslocam-se aos principais pontos de entrada do país para entrevistar solicitantes de refúgio.

DPF, para as medidas administrativas cabíveis. No caso de deferimento, o refugiado será registrado junto ao DPF, devendo assinar termo de responsabilidade¹³ e solicitar cédula de identidade pertinente.

No caso de indeferimento, este deverá ser fundamentado em notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação. Por sua vez, a decisão do ministro não será passível de recurso, devendo ser notificada ao Conare, para ciência do solicitante, e ao DPF para as providências devidas.

No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3º da Lei nº 9.474/1997. Cabe mencionar que será passível de indeferimento *sem análise de mérito* pelo comitê a solicitação daquele imigrante que não deu seguimento, no prazo máximo de seis meses, a quaisquer dos procedimentos legais que objetivem a decisão final do pedido ou não atendeu às convocações que lhe forem dirigidas.¹⁴

Os procedimentos aplicáveis ao pedido e à tramitação da solicitação de refúgio via elegibilidade foram reformulados pelo Conare¹⁵ em 2014, no sentido de acelerar e simplificar o processo.

A partir de então, o estrangeiro que se encontre em território nacional e desejar pedir refúgio ao governo brasileiro deverá dirigir-se, pessoalmente ou por meio de seu procurador ou representante legal, a qualquer unidade da Polícia Federal, onde receberá e/ou entregará preenchido o termo de solicitação de refúgio,¹⁶ devendo a PF fornecer ao solicitante cópia de todos os termos. Recebido o termo, devidamente preenchido e colhidos os dados biométricos ou seu equivalente do solicitante, a unidade da Polícia Federal emitirá imediatamente o protocolo de refúgio, nos moldes do anexo II da Resolução Normativa Conare nº 18, de 30 de abril de 2014, independentemente de oitiva, ainda que agendada para data posterior. Após a citada resolução, o *termo de declaração* e o *questionário para a solicitação de refúgio* foram substituídos pelo *termo de*

13. Resolução Normativa Conare nº 3, de 1º de dezembro de 1998 – revogada pela Resolução Normativa Conare nº 18 –, que estabelece o modelo de termo de responsabilidade que precede o registro, na condição de refugiado, no Departamento de Polícia Federal.

14. Resolução Normativa Conare nº 7, de 6 de agosto de 2002 – revogada pela Resolução Normativa Conare nº 11, que posteriormente foi também revogada pela Resolução Normativa Conare nº 18 –, que dispõe sobre prazo para adoção de procedimentos e atendimento a convocações; e Resolução Normativa Conare nº 8, de 6 de agosto de 2002, que dispõe sobre a notificação de indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado.

15. Resolução Normativa Conare nº 18, de 30 de abril de 2014.

16. Resolução Normativa Conare nº 18, anexo I.

solicitação de refúgio, um único documento, de forma a simplificar o processo. Além disso, essa resolução estendeu o prazo de validade do protocolo (de autorização de estadia) de seis meses para um ano, prorrogável sucessivamente por iguais períodos até a decisão final do processo.

Cumpridos esses procedimentos iniciais, caberá à Polícia Federal encaminhar, no prazo máximo de quinze dias, o processo original devidamente autuado à CGARE, que, em até cinco dias úteis: *i)* informará ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), aos representantes da sociedade civil colaboradores do Conare que guardem relação com o caso, bem como à Defensoria Pública da União (DPU), acerca da solicitação e das decisões tomadas no âmbito do processo; *ii)* determinará o agendamento da entrevista pessoal do solicitante, notificando-o da data, do local e do horário do mencionado ato; *iii)* informará ao solicitante a possibilidade de ser entrevistado pelos organismos da sociedade civil (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo – Casp, Instituto Migrações e Direitos Humanos –IMDH e Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro – Carj), bem como seus locais de funcionamento; *iv)* dará cumprimento aos demais procedimentos cabíveis, a serem consignados nos autos; *v)* reunirá toda a documentação trazida pelo solicitante ou por qualquer dos membros do Conare; e *vi)* comunicará à Polícia Federal, ao ACNUR, aos representantes da sociedade civil colaboradores do Conare, bem como à DPU todas as decisões proferidas durante a tramitação do processo de refúgio.

Cumprido notar que caberá ao solicitante manter atualizado, perante a Polícia Federal e a CGARE, endereço, telefone e demais meios de contato, a fim de que sejam efetuadas as notificações para entrevistas e demais atos processuais. Aqueles que não comparecem por duas vezes consecutivas à entrevista para as quais foram previamente notificados – com intervalo de trinta dias entre as notificações – sem justificativa, ou deixarem de atualizar seus endereços perante a CGARE num prazo máximo de trinta dias, a contar da sua última notificação, terão seus processos indeferidos sem análise de mérito e, posteriormente, arquivados.

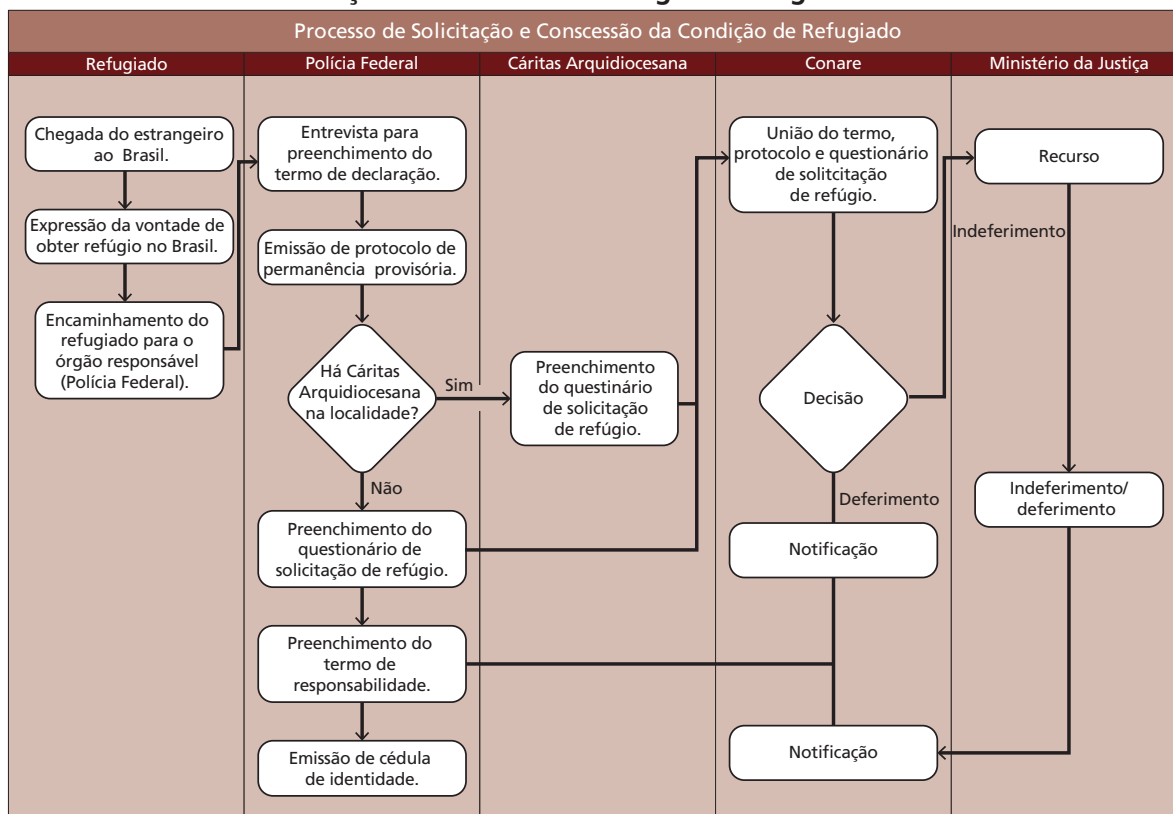
Realizada a entrevista e as demais diligências necessárias à instrução do processo, este será apresentado ao GEP para discussão e considerações preliminares, para posterior discussão na plenária do Conare.^{17, 18}

17. Resolução Normativa Conare nº 18/2014, art. 3º.

18. O plenário do Conare poderá, mediante decisão fundamentada, suspender a tramitação do caso e recomendar ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg) que a análise sempre vislumbre a possibilidade da permanência do estrangeiro no país por razões humanitárias, nos termos da Resolução Recomendada CNIg nº 8, de 19 de dezembro de 2006, ou a Resolução Normativa CNIg nº 27, de 25 de novembro de 1998, que trata dos casos especiais e omissos.

DIAGRAMA 1

Processo de solicitação e concessão de refúgio via elegibilidade



Elaboração: Ipea.

4.2 Evolução do refúgio via elegibilidade no Brasil

Serão apresentados nesta seção alguns dados demográficos dos refugiados reconhecidos via elegibilidade no Brasil, constantes em relatórios de atividades e base de dados do Conare. Cabe destacar que os dados são de caráter temporal – ou seja, se referem àqueles colhidos no momento da solicitação de refúgio em um determinado momento no tempo e no espaço, permitindo-nos disponibilizar um retrato inicial do universo destes refugiados, bem como as nuances desta população ao longo dos anos. Entretanto, os dados apresentados são básicos, referindo-se apenas à nacionalidade, ao gênero, à idade e ao estado civil. O perfil em si, fruto da pesquisa PREBRASIL, será apresentado posteriormente, trazendo informações mais detalhadas e completas a partir de uma amostra de refugiados. Ademais, considerando que as solicitações via elegibilidade correspondem à maior parte dos requerimentos apresentados ao governo brasileiro, acrescentam-se alguns marcos importantes em termo do refúgio em geral, que não dizem respeito exclusivamente a esta via.

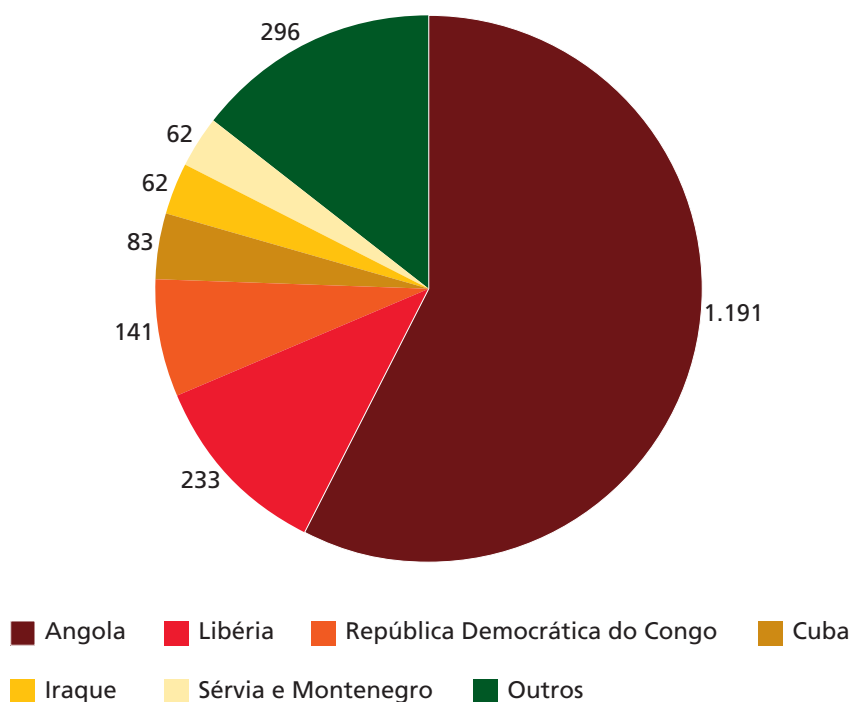
De acordo com o Conare,¹⁹ até a promulgação da Lei nº 9.474/1997 e a implementação do comitê em outubro de 1998, o governo brasileiro havia outorgado

19. Relatório de Atividades de 2012.

refúgio a 1.746 solicitantes via elegibilidade.²⁰ Por sua vez, em 2005, Milani Rubio,²¹ a pedido do comitê, realizou levantamento das nacionalidades dos refugiados reconhecidos antes da lei e da instituição do Conare, a partir dos acervos das Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, nos quais foram identificados 649 e 1.419 processos de refúgio deferidos, respectivamente. Do total de 2.068 refugiados oriundos de 57 países, identificados pela investigadora, os mais representativos foram Angola (57%), Libéria (11,3%), República Democrática do Congo (RDC) (6,8%), Cuba (4%), Iraque (3%) e Sérvia e Montenegro (3%). Esses seis países concentravam 85,7% do total de refugiados identificados nos acervos. Embora os resultados da investigadora não coincidam precisamente com os do Conare, seu levantamento representou um esforço importante na identificação das nacionalidades daqueles reconhecidos antes da lei.

GRÁFICO 3

Refugiados reconhecidos: principais nacionalidades, antes da criação do Conare – Brasil (até 1998)



Fonte: Milani (2005).

Elaboração: Ipea.

Obs.: Informações com respeito ao trabalho da autora foram encontradas nos relatórios de atividades do Conare. Contudo, registre-se que esses relatórios são documentos administrativos de uso interno e não são publicados.

20. Somando-se os 1.746 refugiados reconhecidos antes da criação do Conare aos 5.892 reconhecidos desde sua criação até dezembro de 2014 – tanto via elegibilidade quanto por meio do Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário –, têm-se 7.638 pessoas – ou seja, 24 pessoas a menos que as 7.662 informadas pelo colegiado. Isto se deve a que o Conare está continuamente atualizando suas bases de dados, o que também é observado nos resultados informados nos relatórios de atividades anuais que variam de ano a ano. As diferenças, porém, não afetam significativamente os resultados finais.

21. Informações com respeito ao trabalho da autora foram encontradas nos relatórios de atividades do Conare. Contudo, registre-se que os relatórios de atividades do Conare são documentos administrativos de uso interno e não são publicados.

O primeiro relatório do Conare descreve as atividades realizadas de outubro de 1998 a novembro de 2002, correspondendo aos seus quatro primeiros anos de funcionamento. Entre essas atividades, destacam-se, por exemplo, a expedição de instruções normativas para definir os mecanismos de implementação do estatuto do refugiado fixados em lei (apêndice B), a capacitação dos membros do comitê patrocinado pelo ACNUR em outubro de 1998 na cidade do Rio de Janeiro-RJ e a realização de treinamentos com funcionários da²² Polícia Federal, que trabalham nos aeroportos do Rio de Janeiro e de São Paulo-SP, em outubro de 1999.

Nesse período, ainda segundo o relatório, 841 refugiados foram reconhecidos via elegibilidade. Destes, 79,2% eram do gênero masculino e 20,7%, do gênero feminino – ou seja, uma proporção de quatro refugiados por cada refugiada. Cabe destacar que, entre janeiro e outubro de 2002, houve 413 indeferimentos sem análise de mérito,²³ evidenciando expressivo número de solicitantes que não deram seguimento ao processo, resultando em arquivamento.²⁴ A maior parte dos reconhecidos era formada por adultos de 18 a 40 anos (89,1%), de modo que a média de idade foi de 26 anos. Menores de idade representaram 10% do total – a não ser em 2002, em que alcançaram 35% – e maiores de 60 anos, cerca de 1%.

No que tange ao estado civil desses refugiados, 43,2% eram solteiros, 15%, casados e 40,1% nada declararam.²⁵ A maior parte ingressou no país e solicitou refúgio no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Santos-SP, sendo que as solicitações foram realizadas no mesmo ano ou com um ano de defasagem em relação à data de chegada ao Brasil. As principais nacionalidades entre as solicitações de refúgios deferidos no período foram angolana, leonense, congoleza e colombiana, sendo que a última começa a figurar de forma crescente a partir de 1999. Entre as principais motivações dos pedidos de refúgio, estavam guerra civil – ou seja, grave e generalizada violação de direitos humanos –, seguida por perseguição política. A porcentagem de reconhecidos por reunião familiar alcançou 7,8% do total.

Em 2003, o Conare regulamentou e compatibilizou o estatuto do refugiado com a permanência definitiva no Brasil²⁶ e, a partir de então, definiu que a concessão de permanência definitiva do refugiado (art. 1º), reconhecido como tal pelo governo brasileiro, ou o cancelamento da permanência definitiva (art. 4º), não

22. Resoluções Normativas Conare nºs 1 a 9.

23. Nos termos da Resolução Normativa Conare nº 7 – correspondendo a solicitantes que não deram seguimento, no prazo máximo de seis meses, a quaisquer dos procedimentos legais que objetivem a decisão final do pedido, ou não atenderem às convocações que lhe forem dirigidas (Conare, *Relatório de Atividades* de janeiro a outubro de 2002).

24. Seria importante realizar um estudo para verificar a possibilidade de o próprio processo de reconhecimento da condição de refúgio operar como um mecanismo burocrático, capaz de estimular ou desestimular os esforços dos solicitantes de refúgio em obter o reconhecimento do governo. O número de desistências pode ser reflexo de um processo demorado, confuso e dispendioso para os solicitantes; tema que merece maior análise.

25. Com relação ao estado civil, dos demais 0,7% é divorciado, 0,1% tinha união estável, 0,5% era viúvo e 0,3%, separado.

26. Resolução Normativa Conare nº 10.

acarreta a cessação ou perda da condição de refugiado, assim como nem a cessação ou perda da condição de refugiado implica, automaticamente, cancelamento da permanência definitiva (art. 3º).

Em outras palavras, essa resolução fortaleceu a possibilidade de integração local, considerando que o ordenamento brasileiro dispôs a respeito da possibilidade de obtenção de permanência definitiva pelo refugiado. O Ministério da Justiça e Cidadania, resguardados os interesses nacionais, passou a conceder²⁷ a permanência definitiva ao estrangeiro detentor da condição de refugiado ou asilado, que, comprovadamente, preenchesse um dos seguintes requisitos: *i*) residir no Brasil há no mínimo quatro anos na condição de refugiado ou asilado – alterado pela Resolução Normativa nº 91/2010; *ii*) ser profissional qualificado e contratado por instituição instalada no país, ouvido o Ministério do Trabalho e Previdência Social; *iii*) ser profissional de capacitação reconhecida por órgão da área pertinente; *iv*) estar estabelecido com negócio resultante de investimento de capital próprio, que satisfaça os objetivos de resolução.

Ainda, em 2003, foi implementado o mencionado Grupo de Estudos Prévios, procurando fortalecer o processo de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado.

Em 2003, a maior parte dos refugiados continuava ingressando no Brasil – e residindo em – por São Paulo e Rio de Janeiro, o que se confirma pelo fato de 88% das entrevistas realizadas pelos oficiais de elegibilidade terem ocorrido nesses estados – sendo 67,8% no primeiro e 20% no segundo. Não obstante, a partir desse ano, outras cidades passam a aparecer mais frequentemente como locais de ingresso, tais como Brasileia-AC, Tabatinga-AM, Foz de Iguaçu-PR, Uruguaiana-RS, Corumbá-MS, Belém-PA e Pacaraima-RR. Ademais, muitas das solicitações de refúgio começam a ser realizadas em cidades diferentes daqueles de ingresso, evidenciando uma maior mobilidade interna dos refugiados, que se deslocam entre os estados da Federação.

O *Relatório de Atividades* do Conare referente a 2003 e 2004 informa que, no período, foram indeferidas 64,2% das solicitações com análise de mérito. O alto número de indeferimentos teria se dado em razão do “expressivo número de migrantes econômicos que solicitaram refúgio, buscando uma solução para sua permanência no país”.

Tendo-se em conta que a política de migração brasileira é considerada restritiva, formulada a partir do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), o qual, por sua vez, foi elaborado sobre uma doutrina de segurança e de soberania nacional, em um contexto autoritário, e com base em um conceito limitado de migrante,

27. Resolução Normativa do CNlg nº 6, de 21 de agosto de 1997.

algumas pessoas que ingressam no Brasil solicitam refúgio indevidamente como um mecanismo migratório opcional para regularizar sua situação legal. Por um lado, a Lei nº 6.815/1980 dificulta as possibilidades de migração para o Brasil, e, enquanto sucessivos governos civis emitiram anistias para regularizar a estadia de imigrantes em situação irregular, a lei ainda não foi revogada. Por outro, o uso indevido do mecanismo de refúgio tende a sobrecarregar o sistema de reconhecimento da condição de refugiado.

Em 2004, a lei orçamentária desse exercício destinou dotação orçamentária para o programa de apoio e atendimento aos refugiados e solicitantes de refúgio, de responsabilidade do Ministério da Justiça e Cidadania e executado pelo Conare. Com fundamento nesse programa, celebrou-se convênio com a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, objetivando o atendimento dessa população – principalmente mulheres e crianças desacompanhadas – em âmbito nacional.

A esse acordo, seguiram-se outros, firmados com a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e o Instituto Migrações e Direitos Humanos, de Brasília. É oportuno registrar que, apesar da insuficiência dessas dotações orçamentárias frente às necessidades, sua inclusão no orçamento do Ministério da Justiça e Cidadania possibilitou o aumento expressivo da verba proposta para 2007, uma vez que, até 2004, o Conare não tinha destinação orçamentária específica, dependendo de repasses da Diretoria de Estrangeiros desse Ministério da Justiça e Cidadania.

Outro evento expressivo em matéria de refúgio marcou 2004: a reabertura do escritório do ACNUR no Brasil, impactando significativamente na evolução dos trabalhos do comitê. O ACNUR nesse ano patrocinou cursos de capacitação para os funcionários do Conare e do DPF nas fronteiras.

Dos 143 refugiados reconhecidos entre 2003 e 2004 via elegibilidade, 24,7% eram do gênero feminino e 75,3% do gênero masculino, de modo que houve um aumento na proporção de mulheres em relação aos homens ingressantes no país. A idade média era de 28,2 anos, com 9,6% da população composta por menores de idade. Com referência ao estado civil destes refugiados, 43,0% eram solteiros, 19,5% casados e 33,5% não declararam, seguindo-se o padrão dos anos anteriores.

Durante esse período, entre as nacionalidades mais representativas dos refugiados reconhecidos, figuravam a angolana – decrescendo em relação aos anos anteriores – e a colombiana – em tendência crescente –, destacando-se também os nacionais do Burundi, da República Democrática do Congo e da Libéria – especialmente em 2003, quando os liberianos foram a maioria. No caso dos africanos, a guerra civil figurava como o principal motivo apresentado na solicitação de refúgio, ao passo que a perseguição política se destacava entre os latino-americanos. Nota-se, ainda, um aumento no número de ingressos pela fronteira norte do país. Nesse período, a porcentagem de reconhecidos via reunião familiar foi de 6,4%.

Em 2005, destaca-se a publicação de duas resoluções normativas do Conare, sendo que uma estabelecia o início da contagem do prazo recursal quando o interessado não fosse localizado (Resolução Conare nº 11/2005, que alterava a Resolução Normativa Conare nº 7/2002) e a outra dispunha sobre os trâmites necessários à autorização para viagem de refugiados ao exterior, a emissão de passaporte brasileiro para estrangeiros refugiados, quando necessário, bem como o processo de perda da condição de refugiado em razão de sua saída do país de forma desautorizada (Resolução Normativa Conare nº 12/2005). Essa regulamentação estava prevista no art. 29 da Lei nº 9.474/1997.

Com relação ao perfil dos refugiados reconhecidos pelo governo, em 2005, 31,1% eram do gênero feminino e 68,9% do gênero masculino. A idade média do grupo era de 27,3 anos, embora tenha ocorrido aumento no número de menores, que subiu para 20,3%. As categorias de estado civil de maiores proporções continuaram sendo solteiros (47,2%), casados (18,6%) e não declarado (24,8%), 0,6% divorciado, 1,9% viúvo e 0,6% separado. Entre as nacionalidades mais representativas figuravam a colombiana, seguida pela iraquiana e a congoleza. Comparativamente aos dados dos anos anteriores, houve um ligeiro aumento no número de mulheres refugiadas e crianças. Isto se deveu ao aumento do fluxo de refugiados provenientes da Colômbia, uma vez que a proximidade do país facilitava o deslocamento de famílias e a reunião familiar (7% do total). Além disso, constatou-se o maior número de mulheres colombianas chefes de família em comparação aos refugiados que vêm de outras regiões, fluxos que se caracterizam pela prevalência de indivíduos do gênero masculino e que, considerando a distância – e, conseqüentemente, os maiores custos –, chegam sozinhos ao Brasil.

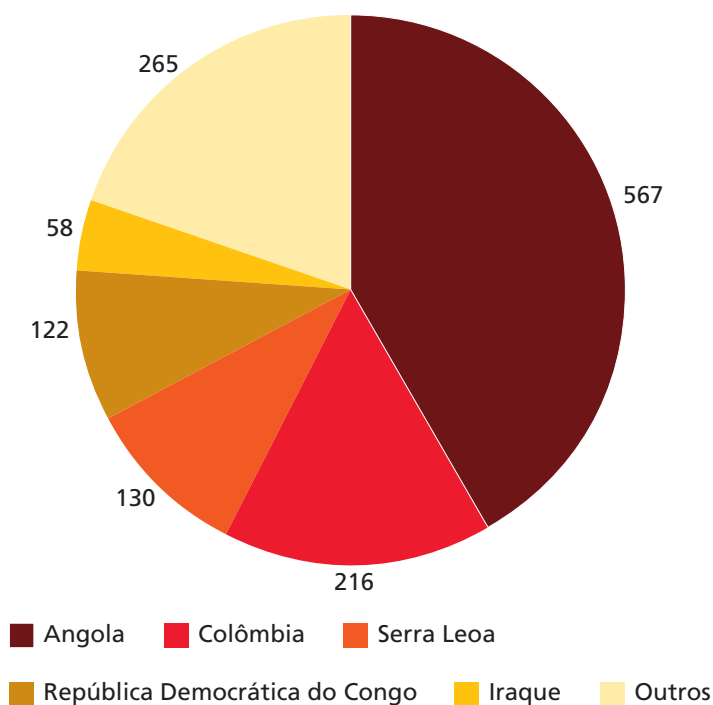
O *Relatório de Atividades* do Conare em 2006 é o primeiro documento a fornecer resultados estatísticos acumulados sobre o número e as nacionalidades das pessoas que foram reconhecidas como refugiadas pelo governo brasileiro via elegibilidade. Nesse ano, o universo de refugiados oficiais – incluindo aqueles reconhecidos antes da Lei nº 9.474/1997 – alcançou 3.311 pessoas de setenta nacionalidades, sendo os principais países: Angola (50,8%), Libéria (7,8%), República Democrática do Congo (7,7%), Colômbia (6,7%), Serra Leoa (4,1%), Iraque (3,5%) e Cuba (3,1%); países que representavam, em conjunto, 83,8% do total.

Considerando o perfil dos refugiados, 1,5% consistia-se de crianças com até 11 anos, 6%, de adolescentes de 12 a 18 anos, 91,5% tinham entre 19 e 59 anos e 1% dos refugiados tinham idade igual ou superior a 60 anos; ao passo que 74,02% eram do gênero masculino e 25,09%, feminino. Cabe destacar que, até dezembro de 2006, 1.038 solicitações tinham sido indeferidas sem análise de mérito e arquivadas. O relatório informa que o período médio da análise do processo de reconhecimento da condição de refúgio era entre quatro e seis meses.

Em relação ao número de solicitações entre 1998 e 2006 via elegibilidade, 43,0% foram deferidas e 57,0%, indeferidas com análise de mérito. As principais nacionalidades de refugiados reconhecidos via elegibilidade nesse período foram angolana (567 pessoas), colombiana (216 pessoas), leonesa (130 pessoas) e congoleza (122 pessoas) (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Refúgio no Brasil via elegibilidade: principais nacionalidades (1998-2006)



Fonte: *Relatório de Atividades* de dezembro de 2006 do Conare.
Elaboração: Ipea.

Em 2007, o Conare dispôs sobre o encaminhamento de casos passíveis de apreciação como casos especiais e omissos²⁸ ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Ou seja, o pedido de refúgio que não atendesse aos requisitos de elegibilidade previstos na Lei nº 9.474/1997 poderia ser encaminhado e apreciado pelo CNIg,²⁹ para que o estrangeiro pudesse permanecer no país. Ademais, nesse ano, o Conare, em conjunto com o ACNUR e a Polícia Federal, realizou seminários de capacitação sobre normas e procedimentos de refúgio dirigidos a agentes, delegados, servidores terceirizados e administrativos da PF, que atuavam no Aeroporto de Guarulhos (SP) e na Superintendência da PF em diversas cidades.

O total de refugiados reconhecidos via elegibilidade (valor acumulado) variou 7,5%, entre 2006 e 2008 (tabela 9).

28. Resolução Normativa Conare nº 13.

29. Resolução Normativa CNIg nº 27, de 25 de novembro de 1998.

TABELA 9
Refúgio no Brasil via elegibilidade: principais nacionalidades,¹ valor acumulado (2006-2008)

Nacionalidade	2006	%	2007	%	2008	%	Varição 2006-2008 (%)
Angola	1.683	50,8	1.684	48,7	1.687	47,1	0,2
Burundi	32	1,0	34	1,0	34	0,9	5,9
Chile	21	0,6	21	0,6	21	0,6	0,0
Colômbia	222	6,7	270	7,8	290	8,1	23,4
Cuba	103	3,1	115	3,3	124	3,5	16,9
Irã	28	0,8	29	0,8	30	0,8	6,7
Iraque	116	3,5	161	4,7	178	5,0	34,8
Líbano	28	0,8	28	0,8	28	0,8	0,0
Libéria	258	7,8	259	7,5	259	7,2	0,4
Nigéria	26	0,8	26	0,8	26	0,7	0,0
Peru	38	1,1	40	1,2	40	1,1	5,0
República Democrática do Congo (RDC)	256	7,7	281	8,1	340	9,5	24,7
Serra Leoa	137	4,1	137	4,0	137	3,8	0,0
Sérvia e Montenegro	68	2,1	68	2,0	68	1,9	0,0
Síria	5	0,2	5	0,1	5	0,1	0,0
Somália	28	0,8	30	0,9	31	0,9	9,7
Sudão	28	0,8	31	0,9	31	0,9	9,7
Outros	234	7,1	242	7,0	250	7,0	6,4
Total²	3.311	100,0	3.461	100,0	3.579	100,0	7,5

Fonte: *Relatório de Atividades* de dezembro de 2006 do Conare.

Elaboração: Ipea.

Notas: ¹ Inclui os reconhecidos antes da Lei nº 9.474/1997.

² O valor total não inclui refugiados reassentados, naturalizados, falecidos, repatriados ou que tiveram a perda do estatuto de refugiado declarada pelo Conare.

Obs.: Registre-se que os relatórios de atividades do Conare são documentos administrativos de uso interno e não são publicados.

A maior variação no período correspondeu aos refugiados do Iraque (34,8%), da República Democrática do Congo (24,7%) e da Colômbia (23,4%). Cabe destacar que a variação de refugiados de Angola e Libéria tendeu a zero no período, contrastando com o período da transição do milênio em que foram muito expressivas.

Entre 2006 e 2008, 29,6% dos reconhecidos via elegibilidade eram do gênero feminino e 70,4%, do gênero masculino. A idade média era de 28 anos, sendo que 19,9% eram menores de idade, 1,5% tinham mais de 60 anos e 63,4% tinham entre 18 e 40 anos. Considerando o estado civil, 44,8% eram solteiros, 27,8%, casados, 1,2% consistia-se de divorciados, 2,5% tinham união estável, 0,9% era

formado por viúvos, enquanto 22,6% não declararam. Ainda, 6,5% ingressaram no país via reunião familiar. Entre as nacionalidades mais representativas, figuravam os colombianos, os cubanos, bem como os nacionais do Iraque e da República Democrática do Congo. Por sua vez, em 2008, do total de deferimentos informados pelo Conare, 48,5% foram a congoleses, 16,5%, a iraquianos e 16,5%, a colombianos.

Em 2008, o Conare realizou levantamento sobre a situação dos refugiados colombianos no Brasil, tendo constatado a existência de 516 pessoas, representando 13,3% do total de reconhecidos, dos quais 53,2% foram reconhecidos por via tradicional de elegibilidade e 46,8% via Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário. Cabe destacar que 44% das solicitações de refúgio de colombianos foram iniciadas na região amazônica, embora a maioria desses solicitantes se desloque, posteriormente, para o Sudeste, principalmente para a cidade de São Paulo.

As nacionalidades com maior representatividade entre os refugiados (reconhecidos via elegibilidade e por meio do reassentamento), no período 2008-2010, foram a congolesa (21,1%), a iraquiana (11,4%) e a colombiana (9,3%) (tabela 10).

TABELA 10
Refúgio no Brasil (elegibilidade e reassentamento): principais nacionalidades (2008-2010)

Nacionalidade	2008		2009 ¹		2010		Variação 2006-2008 (%)
	Refugiados	%	Refugiados	%	Refugiados	%	
Angola	1.687	42,7	1.688	39,8	1.688	39,2	0,1
Colômbia	534	13,4	Não informado	Não informado	589	13,7	9,3
República Democrática do Congo	340	8,4	392	9,2	431	10,0	21,1
Libéria	258	6,5	258	6,1	258	6,0	0,0
Iraque	178	4,5	195	4,6	201	4,7	11,4

Fonte: *Relatório de Atividades* de 2008, 2009 e 2010 do Conare.

Elaboração: Ipea.

Nota: ¹ Até outubro de 2009, enquanto em 2008 e 2010 os valores correspondem ao mês de dezembro.

Obs.: Registre-se que os relatórios de atividades do Conare são documentos administrativos de uso interno e não são publicados.

Em 2010, o número total de reconhecimentos da condição de refugiado realizado pelo governo brasileiro alcançou 4.242 pessoas, pertencentes a 75 nacionalidades – incluindo cinco apátridas³⁰ –, das quais 90% tinham sido reconhecidas por vias tradicionais de elegibilidade e 10%, pelo Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário. Nesse ano, os deferimentos totalizaram 150 pessoas, devido principalmente às solicitações de refúgio realizadas por nacionais da República Democrática do Congo, seguidos por nacionais colombianos, afegãos e paquistaneses, enquanto

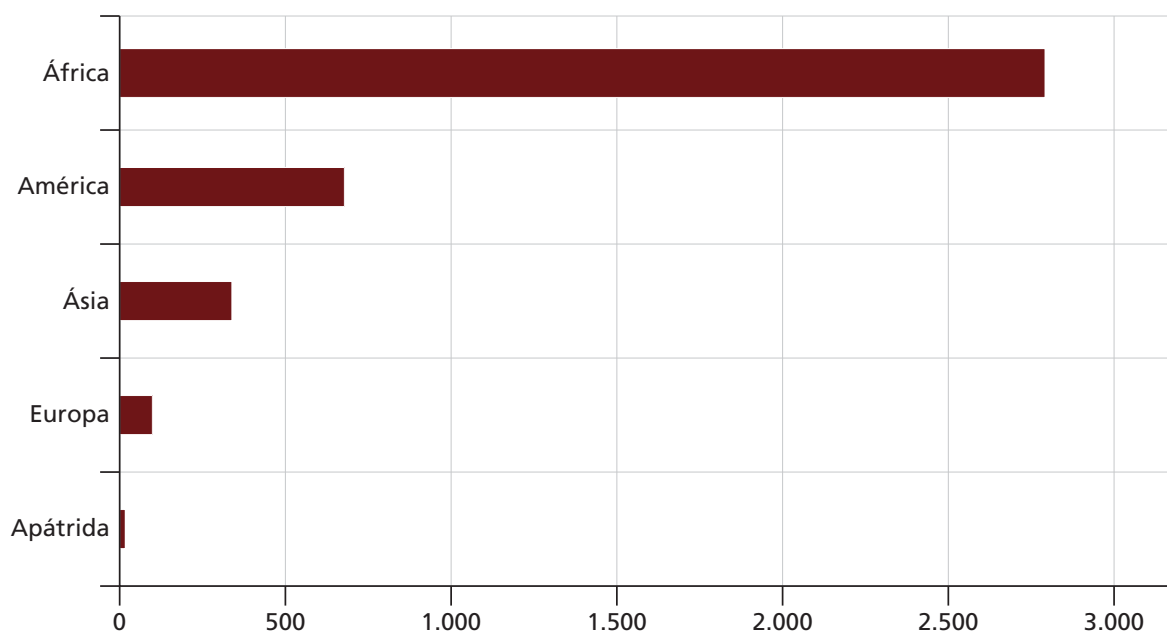
30. Dois apátridas foram reconhecidos por vias tradicionais de elegibilidade e três, pelo Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário.

a taxa de elegibilidade foi de 38,4%.³¹ Por sua vez, o número de solicitações de refúgio alcançou 566, sendo as principais nacionalidades solicitantes a colombiana (92 pessoas), a congoleza (68 pessoas), a bengalesa (39 pessoas) e a paquistanesa (38 pessoas). Ainda, permaneciam no Brasil 589 colombianos refugiados, sendo que 336 (57%) foram reconhecidos por vias tradicionais de elegibilidade e 253 (43%), pelo programa de reassentamento. Dos refugiados da América Latina, os colombianos eram os mais representativos, seguidos por nacionais cubanos, que nesse ano chegaram a 132 pessoas.

O total de refugiados reconhecidos via elegibilidade informados pelo Conare até dezembro de 2010 – incluindo aqueles reconhecidos antes da Lei nº 9.474/1997 –, por continente de origem,³² está expresso no gráfico 5 e reitera a constatação de que a maioria dos refugiados reconhecidos pela via tradicional de elegibilidade provém da África (71,6%) e da América Latina (17,2%).

GRÁFICO 5

Refúgio no Brasil via elegibilidade: por continente de origem (até 2010)



Fonte: *Relatório de Atividades* de 2010 do Conare.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Registre-se que os relatórios de atividades do Conare são documentos administrativos de uso interno e não são publicados.

31. A taxa de elegibilidade equivale ao número de deferimentos dividido pelo número de casos analisados pela plenária do Conare.

32. Somando os 1.746 refugiados reconhecidos antes da Lei nº 9.474/1997 aos 1.992 reconhecidos via elegibilidade após esta lei, até dezembro de 2010 temos 3.738 refugiados. Este valor diverge dos 3.908 informados pelo *Relatório de Atividades* de 2010 do Conare; porém, cabe considerar que a tabela 5 foi elaborada a partir de dados recentes, em que já foram realizadas as correções necessárias (retiradas de duplicatas etc.), enquanto esta seção enfoca a evolução do refúgio ao longo dos anos e, portanto, se baseia nos relatórios de atividades anuais. O que se deseja, assim, não é definir exatamente o valor, mas apontar tendências.

Analisando o perfil dos refugiados reconhecidos entre 2009 e 2010 via elegibilidade, 36,1% eram do gênero feminino e 63,9%, do gênero masculino. A idade média era de 25 anos, sendo que 20,9% eram menores de idade, não houve nenhum refugiado reconhecido com mais de 60 anos e 68,7% tinham entre 18 e 40 anos. Considerando o estado civil, 54,4% eram solteiros, 22,6%, casados, 0,8% consistia-se de divorciados, 2,8% tinham união estável, 4,0% eram viúvos, 0,4% era formado por separados, enquanto 15,1% não declararam. A reunião familiar alcançou 8,2% do total no período.

Em 2010, o Conare, em parceria com o ACNUR, realizou a capacitação dos membros do Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados do Estado do Rio de Janeiro (Ceipar), criado no ano anterior. Igualmente, foram realizados seminários sobre os direitos e os procedimentos do refúgio no Brasil, com agentes e delegados da Polícia Federal nas principais cidades de acesso. A contínua capacitação de policiais federais se deve principalmente ao fato de que o primeiro contato que o refugiado tem com o processo de reconhecimento da condição de refúgio ocorre com esses profissionais; à alta rotação desses agentes, especialmente nas zonas fronteiriças; e ao crescente aumento das solicitações de refúgio observado nos últimos anos.

Até novembro de 2010, conforme a legislação brasileira, os refugiados poderiam obter a residência permanente após seis anos no país.³³ Esse tempo necessário foi reduzido para quatro anos³⁴ – outros requisitos incluem a falta de antecedentes criminais e alfabetização em português. Por sua vez, a naturalização requer pelo menos quatro anos de residência permanente no país, e, em outras palavras, após oito anos o refugiado tem direito à naturalização. Há, no entanto, um mecanismo especial para aqueles pertencentes a países cuja língua oficial é o português, que têm direito à naturalização apenas um ano após o período necessário de residência permanente.

Um marco ocorrido em 2010, em razão da Lei nº 9.474/1997, foi a substituição do registro nas autorizações de trabalho da palavra *refugiado* por *estrangeiro*. Esta foi uma conquista importante, considerando que os refugiados que viviam no país já vinham exigindo essa mudança há algum tempo. A palavra *refugiado* é muitas vezes interpretada pelas comunidades locais como *fugitivo/fora da lei*, o que leva à estigmatização e/ou confusão, na melhor das hipóteses. A palavra *refugiado* foi preservada, contudo, na Cédula de Identidade de Estrangeiro (CIE) até 2013.

33. Altera dispositivo na Resolução Normativa nº 6, de 21 de agosto de 1997, sobre a concessão de permanência definitiva a asilados ou refugiados e suas famílias.

34. Resolução Normativa CNlg nº 91.

Em 2011, o total de reconhecimentos da condição de refugiado alcançou 4.370 pessoas, sendo 90,5% via elegibilidade e 9,5% via reassentamento. Do total de refugiados reconhecidos por vias tradicionais de elegibilidade, 70,4% eram oriundos da África, 17,8%, da América Latina, 9,3%, da Ásia, 2,4%, da Europa e menos de 1% era apátrida (totalizando duas pessoas). Colômbia, República Democrática do Congo, Paquistão e Somália destacaram-se como os principais países de nacionalidade desses refugiados, registrando-se, entre estes, 374 colombianos reconhecidos pela via da elegibilidade.

Foram realizados 103 deferimentos via elegibilidade, em 2011, com a taxa de elegibilidade decrescendo para 21,5% (16,9 pontos percentuais (p.p) a menos que no ano anterior). Por sua vez, as solicitações tiveram incremento significativo em relação a 2010, chegando a 1.138 pessoas, sendo os principais países de nacionalidade de solicitantes: Colômbia (221 pessoas), Bangladesh (111 pessoas), Guiné -Bissau (92 pessoas) e República Democrática do Congo (87 pessoas).

Em 2011, houve um expressivo número de solicitações de refúgio apresentadas por estrangeiros de religião muçulmana, especialmente por nacionais de Bangladesh e do Paquistão, empregados por frigoríficos brasileiros que praticam o *abate halal*³⁵ para fins de exportação. Após análise dessas solicitações, à luz das cláusulas de elegibilidade previstas na Lei nº 9.474/1997, o Conare identificou que várias eram motivadas por fundamentos econômicos, o que caracteriza o uso indevido do instituto do refúgio como solução migratória, tendo resultado em um número expressivo de indeferimentos (70,8%).

Em 2012, foram realizadas 2.111 solicitações de refúgio, tendo sido 260 deferidas e 596 indeferidas, registrando-se taxa de elegibilidade de 22,9%. Entre as nacionalidades deferidas, os maiores destaques foram a colombiana (26,6%), a congoleza (23,1%) e a síria (19,1%). Por sua vez, entre os indeferimentos, destacaram-se guineenses (24,5%), colombianos (14,6%), senegaleses (9,0%) e nigerianos (7,7%).

Considerando-se o crescente número de solicitações de refúgio em 2012, o Conare realizou missão tripartite com o ACNUR e representantes da sociedade civil no Rio de Janeiro. A missão reuniu-se com agentes da Delegacia de Polícia de Imigração (Delemig) e do porto do Rio de Janeiro, com vistas a avaliar os procedimentos realizados e discutir possíveis soluções para os problemas identificados. Igualmente, mais uma vez foram realizados seminários sobre direitos e procedimentos de refúgio no Brasil, junto a delegados e agentes da Polícia Federal.

35. O abate halal é um ritual de sacrifício do animal para o consumo, de acordo com a Xariá ou a Lei Islâmica.

BOX 4

Os migrantes haitianos no Brasil

Ao final de 2011, o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) registrava mais de 3.500 solicitações de refúgio formuladas por nacionais do Haiti; número que se aproxima do total de refugiados reconhecidos pelo Brasil desde a aprovação da Lei nº 9.474/1997 e da criação do Conare. O fenômeno da chegada de migrantes haitianos remonta a janeiro de 2010, em decorrência do terremoto no Haiti, tendo adquirido maior volume a partir de 2011. A maioria dos haitianos, contudo, não se qualifica como refugiado nos termos da Lei nº 9.474/1997, que não reconhece o deslocamento forçado por desastres naturais como causa possível para a solicitação de refúgio.

Assim, além de não poderem ser reconhecidos como refugiados, o elevado número de haitianos solicitando refúgio tornou-se problemático por gerar pressões sobre a estrutura do Conare e dos ministérios nele representados. Mesmo com o encaminhamento das solicitações ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), os procedimentos de renovação de protocolo provisório seguiam junto aos órgãos ligados ao Conare até a decisão definitiva sobre a permanência, sobrecarregando os recursos humanos disponíveis.

Em 2012, o CNIg dispôs sobre a concessão do visto permanente a haitianos por questões humanitárias por um prazo de até cinco anos¹ – dispositivo este previsto no art. 16 da Lei nº 6.815/1980. Entre as razões humanitárias previstas na resolução, foram incluídas aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido no país, em 12 de janeiro de 2010. Vistos passaram a ser concedidos pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe, até um limite de 1.200 por ano, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do país.²

Todos os haitianos que se encontravam no Brasil se beneficiaram dessa resolução. Até o final de 2012, o CNIg havia concedido 5.580 vistos permanentes aos haitianos por questões humanitárias e 1.200 vistos concedidos pela Embaixada do Brasil no Haiti. Por sua vez, em 2013, 6.738 haitianos foram beneficiados com a residência permanente pelo governo brasileiro (ACNUR, 2013d). De acordo com dados da Polícia Federal, 39.762 haitianos entraram no Brasil desde 2010 até setembro de 2014, permanecendo pendentes 16.920 pedidos de asilo (ACNUR, 2014a).

Notas: ¹ Resolução Normativa nº 97, de 13 de janeiro de 2012.

² Resolução nº 102/2013, determinando que o visto passaria a ser concedido diretamente pelo MRE, e não mais pelas embaixadas.

Em 31 de outubro de 2012, foi assinado o acordo de cooperação técnica³⁶ entre a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), o Comitê Nacional para os Refugiados e a Defensoria Pública da União, que dispunha sobre a participação da defensoria no Conare. O acordo permite à DPU acompanhar as necessidades dos solicitantes de refúgio e refugiados relacionadas a processos, participar como membro consultivo nas reuniões plenárias e efetivar as entrevistas com solicitantes do refúgio que instruem o processo de solicitação, sendo também notificada de todas as decisões do Conare. Além disso, os refugiados poderão ter um contato mais efetivo com o comitê, por meio de sua assessoria internacional e de toda a rede da DPU nos vários estados brasileiros. Ainda em 2012, o Conare realizou a III e IV Oficina sobre Trabalho e Emprego para solicitantes de refúgio e refugiados em Porto Alegre-RS e Manaus-AM, dando continuidade aos esforços para facilitar a inserção de refugiados e solicitantes de refúgio no mercado de trabalho brasileiro. Foi estendido o prazo de validade do protocolo emitido pela Polícia Federal³⁷ de noventa para 180 dias, prorrogável por igual período, até a decisão final do processo. A decisão foi uma resposta ao curto período de validade do protocolo, que criava

36. Acordo publicado como Resolução Recomendatória Conare nº 2, de 31 de outubro de 2012.

37. Resolução Normativa Conare nº 15, de 27 de julho de 2012.

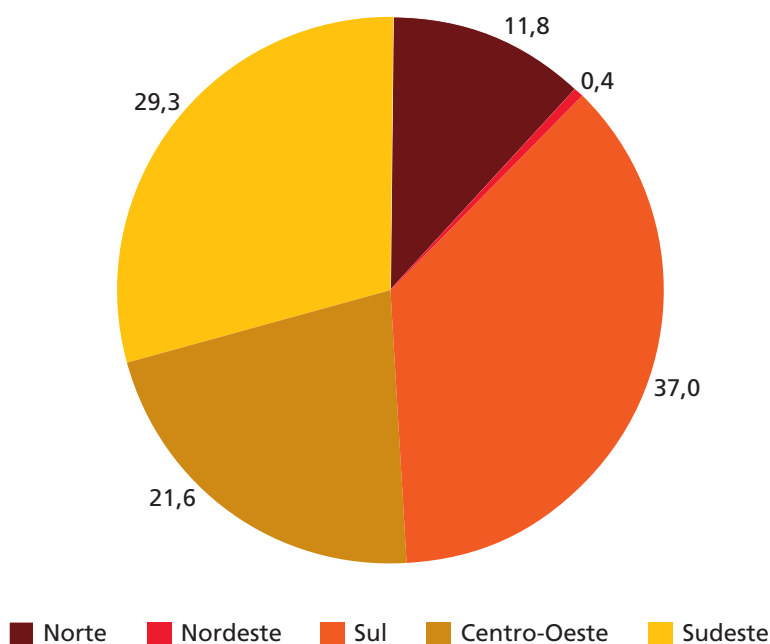
uma restrição para o acesso de solicitantes de refúgio ao emprego,³⁸ assim como o fato de que o período de análise do pedido tinha aumentado, considerando o número crescente de solicitantes.

Em 2013, houve 5.898 solicitações de refúgio, provenientes de nacionais de 78 países, sendo os principais Bangladesh (1.837), Senegal (961), Líbano (320) e Síria (256). As cidades que mais receberam solicitações de refúgio nesse ano foram São Paulo (1.092 pessoas), Brasília (745 pessoas), Dionísio Cerqueira (275 pessoas), Goiânia (309 pessoas), Rio de Janeiro (251 pessoas), Caxias do Sul (289 pessoas), Epitaciolândia (367 pessoas), Foz de Iguaçu (204 pessoas) e Guaíra (487 pessoas). Estas nove cidades concentraram 55,7% das solicitações de refúgio. O gráfico 6 reapresenta a distribuição de solicitações em termos regionais.

GRÁFICO 6

Refúgio no Brasil via elegibilidade: solicitações por região (2013)

(Em %)



Fonte e elaboração: *Relatório de Atividades* de dezembro de 2013 do Conare.

Obs.: Registre-se que os relatórios de atividades do Conare são documentos administrativos de uso interno e não são publicados.

Em 2013, a taxa de elegibilidade voltou a subir atingindo 40,8%, e foram deferidas 712 solicitações de refúgio, sendo que as nacionalidades com maior índice de reconhecimento foram a síria (283 pessoas), a congolosa (107 pessoas), a colombiana (96 pessoas) e a paquistanesa (32 pessoas). O total de deferimentos via elegibilidade se manteve em 90% e o reassentamento, em 10%. Nesse ano, foram indeferidas 636 solicitações de refúgio, principalmente de nacionais do Senegal (218 pessoas), da Guiné-Bissau (97 pessoas), de Bangladesh (95 pessoas) e

38. O protocolo dá direito ao solicitante de refúgio a obter uma carteira provisória de trabalho.

da Nigéria (37 pessoas). Logo, quando comparando com os resultados registrados no ano anterior, o número de solicitantes e o número de deferimentos mais que dobraram, enquanto o número de indeferimentos aumentou em cerca de 7%.

Uma importante ação realizada em 2013 foi a emissão de uma nova versão da Cédula de Identidade de Estrangeiro para refugiados. À semelhança do que foi feito para a carteira de trabalho, em 2010, o termo *refugiado* foi retirado e substituído por *residente*, de forma a evitar desentendimentos com relação ao termo que pudessem acarretar dificuldades nos mercados de trabalho, crédito e moradia. Além disso, o novo documento informa que os refugiados estão “autorizados a exercer atividade remunerada” no país – com base na Lei do Refúgio brasileira – Lei nº 9.474/1997, art. 21, item 1. Esta mudança foi implementada pela Polícia Federal, em parceria com o Conare.

Duas resoluções foram importantes marcos em matéria de refúgio em 2013. Primeiramente, houve uma flexibilização dos critérios legais para a concessão da reunificação familiar,³⁹ que estabelece procedimentos e o *termo de solicitação* para pedidos de reunião familiar. Em seu art. 1º, § 2º, a resolução estipula que “o Conare levará em consideração aspectos sociais, culturais e afetivos para estabelecer padrões de reunião familiar aplicáveis aos grupos sociais a que pertençam o refugiado”, sendo que as situações não previstas nesta resolução serão objeto de apreciação pelo plenário (art. 2º).

Com isso, buscou-se simplificar o processo e ampliar o grupo a ser considerado para reunificação familiar, ao reconhecer o conceito de família estendida, como também abolir as limitações previstas na resolução anterior, segundo a qual apenas os menores de 21 anos poderiam ser beneficiários. Houve a concessão de visto apropriado a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria,⁴⁰ em conformidade com a Lei nº 6.815/1980 e o Decreto nº 86.715/1981. Assim, os pedidos de refúgio de cidadãos sírios foram revistos, com a adoção de procedimento mais simplificado e rápido para reconhecer o seu estatuto de refugiado. As solicitações de refúgio realizadas por nacionais da Síria ao Brasil passaram a figurar de maneira crescente a partir de 2011, quando o número de refugiados sírios reconhecidos pelo governo brasileiro somava seis pessoas, chegando em 2014 a 1.739.

Cabe mencionar que a taxa de elegibilidade para 2013 foi de 100% para nacionais da Síria e do Sudão, de 77% para colombianos – em comparação aos 37% de 2012 – e de 85% para congolezes – superior aos 53% de 2012. A reunificação familiar também dobrou, passando de 22 pessoas, em 2012, para 44, em 2013.

39. Resolução Normativa Conare nº 16, de 20 de setembro de 2013.

40. Resolução Normativa Conare nº 17, também de 20 de setembro de 2013.

Nesse ano, o processo de solicitação de refúgio durou em média nove meses, o que representa uma ligeira melhoria em comparação com 2012, quando o processo de solicitação levava cerca de dez meses (ACNUR, 2013).

Em fevereiro de 2015 – data de obtenção dos registros referentes a dezembro de 2014 –, o número total de refugiados reconhecidos no Brasil atingiu 7.662 pessoas, de 81 nacionalidades, entre as quais 26% eram do gênero feminino e 74%, do gênero masculino. As solicitações de refúgio alcançaram o recorde de 9.292, sendo os principais países de origem dos solicitantes: Senegal (1.430 pessoas), Nigéria (1.147 pessoas), Gana (1.001 pessoas),⁴¹ Líbano (495 pessoas) e República Democrática do Congo (448 pessoas). A maioria das solicitações de refúgio no Brasil foi apresentada em São Paulo (26% do total), Acre (22%), Rio Grande do Sul (17%) e Paraná (12%). Regionalmente, estão concentradas nas regiões Sul (35%), Sudeste (31%), Norte (25%), Centro-Oeste (7%) e Nordeste (1%) (ACNUR, 2014b). Por sua vez, o número de deferimentos foi de 2.320 – sendo 2.280 via elegibilidade –, ao passo que foram realizados 160 indeferimentos. Os principais países de origem das solicitações deferidas foram Síria (1.406 pessoas), Líbano (361 pessoas), República Democrática do Congo (182 pessoas) e Mali (102 pessoas).

TABELA 11

Refúgio no Brasil por elegibilidade: principais países de nacionalidades dos solicitantes de refúgio (2010-2014)

2010	2011	2012	2013	2014
Bangladesh (39)	Bangladesh (111)	Colômbia (276)	Bangladesh (1837)	Gana (1.032)
Colômbia (92)	Colômbia (211)	Guiné-Bissau (139)	Líbano (320)	Nigéria (1.116)
Paquistão (38)	Guiné-Bissau (92)	RDC (145)	Senegal (961)	Senegal (1.687)
RDC (68)	RDC (87)	Senegal (161)	Síria (260)	Síria (1.075)

Fonte: ACNUR (2014b).

Elaboração: Ipea.

Obs.: O valor entre parênteses corresponde ao número de solicitações.

Em 2014, pela primeira vez, nacionais da Síria passaram a representar a maior proporção dos refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro, ultrapassando nacionais de países como Angola e Colômbia. Essa mudança no perfil dos refugiados se deve em grande medida a três fatores: *i*) estabelecimento de procedimento simplificado para a emissão de vistos para as pessoas afetadas pelo conflito sírio;⁴² *ii*) a taxa de elegibilidade para os requerentes de refúgio sírios foi mantida em 100% ao longo do ano; e *iii*) adesão da Colômbia ao Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), Bolívia e Chile, em 2012,

41. Em 2014, o MRE emitiu vistos temporários especiais para turistas, para que pudessem frequentar os partidos da Copa do Mundo da Fifa. Isso facilitou um afluxo de migrantes ao país, incluindo cidadãos ganenses. Aproximadamente mil ganenses solicitaram refúgio no Brasil nos meses imediatamente seguintes à Copa do Mundo.

42. Resolução Normativa Conare nº 17/2013.

que viabilizou uma alternativa migratória para nacionais colombianos, reduzindo suas solicitações de reconhecimento da condição de refugiado.

Em 2014, 5.091 cidadãos colombianos receberam o *status* de residente no marco do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, enquanto 95 solicitaram refúgio. Houve uma diminuição de 60% no número de solicitações de refúgio realizados por colombianos entre 2012 e 2014, contrastando com o crescimento no número de solicitações de refúgio em geral, que alcançou 340% nesse período (ACNUR, 2014b). Houve, também, um aumento no número de solicitantes de refúgio da Venezuela, que totalizou 122 em 2014; tema que merece maior análise. O principal ponto de entrada para a maioria dos solicitantes de refúgio é o Aeroporto Internacional de Guarulhos. Das mais de 9 mil novas solicitações de refúgio apresentadas em 2014, 4.108 (44%) foram registrados no estado de São Paulo, sendo que 1.014 ingressaram por Guarulhos.

Ainda, em 2014, o Conare, com a participação do ACNUR e da sociedade civil, atualizou suas resoluções, a fim de melhorar o acesso e a qualidade do mecanismo de reconhecimento da condição de refúgio no Brasil. Foram estabelecidos os procedimentos aplicáveis ao pedido, a tramitação da solicitação de refúgio e outras providências, bem como foi revogada uma série de resoluções normativas promulgadas anteriormente.⁴³ A Resolução Normativa nº 18 do Conare simplificou o procedimento e reduziu o tempo de espera para a emissão do protocolo provisório aos solicitantes de refúgio, ao estabelecer que a audiência perante a PF seja opcional, e não uma pré-condição para a concessão de um protocolo provisório. Ainda, estendeu a validade do protocolo de 180 dias a um ano. Paralelamente, o Conare, em parceria com o ACNUR, realizou um treinamento com a Polícia Federal em São Paulo sobre os novos procedimentos para o registro de pedidos de refúgio, o qual foi transmitido a todos os postos da Polícia Federal no estado de São Paulo.

Em relação ao perfil dos refugiados reconhecidos pelo governo entre 2011 e 2014, 26,4% eram do gênero feminino e 73,6%, do gênero masculino. Considerando-se as respostas dadas ao item de idade, a média desse registro entre os refugiados foi de 28 anos, sendo 17% menores de idade, 2,2% maiores de 60 anos e 67,6% adultos (18 a 40 anos). No que concerne ao estado civil, 60% eram solteiros, 27,6%, casados, 0,8%, divorciados, 1,3% tinha união estável e 1,3% consistia-se de viúvos, desconsiderando-se aqueles que não declararam.

43. Resolução Normativa Conare nº 18.

No período 2010-2014, as solicitações de refúgio incrementaram em 1.541,7% e os deferimentos, em 1.446,7%, enquanto o número de solicitações indeferidas decresceu em 5,3%. Com isso, a taxa de elegibilidade aumentou 50,1% e o total de refugiados, 80,6% (tabela 12).

TABELA 12

Refúgio no Brasil via elegibilidade: número de solicitações (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014	Varição 2010-2014 (%)
Solicitações de refúgio	566	1.138	2.111	5.898	9.292	1.541,7
Solicitações de refúgio deferidas	150	128	260	721	2.320	1.446,7
Solicitações de refúgio indeferidas	169	311	596	636	160	-5,3
Taxa de elegibilidade ¹ (%)	38,4	21,5	22,9	40,8	88,5	50,1
Total de refugiados	4.242	4.370	4.630	5.342	7.662	80,6

Fonte: Conare (2015).

Elaboração: Ipea.

Nota: ¹ Equivale ao número de deferimentos dividido pelo número de casos analisados.

4.3 Perfil dos refugiados por elegibilidade no Brasil

O governo brasileiro reconheceu 7.300 refugiados pelo processo de elegibilidade até o início de 2015, incluindo-se os reconhecimentos feitos antes da Lei nº 9.474/1997, segundo registros do Conare. As nacionalidades síria (25,8%), angolana (14,6%), colombiana (11,9%), congolosa (11,3%) e libanesa (5,4%) eram as mais representativas. De outubro de 1998 até dezembro de 2014, o governo brasileiro havia outorgado refúgio a 5.252 solicitantes via elegibilidade – ou seja, 89,1% do total de deferimentos realizados no período.

Analisaram-se 3.982 processos de concessão de refúgio via elegibilidade, considerando-se as informações disponíveis sobre os titulares e algumas das informações de seus eventuais acompanhantes e desconsiderando-se os registros duplicados e de homônimos em face da impossibilidade de os diferenciar.⁴⁴

Como forma de respaldar os dados da amostra e disponibilizar perfil mais fidedigno dos refugiados via elegibilidade no Brasil, foram consideradas informações básicas disponíveis em planilha de controle interno do Conare, com registros sobre a totalidade de refugiados no Brasil. Tal planilha, doravante referida como universo da pesquisa, identifica 84,8% de titulares e 15,2% de acompanhantes nos casos de elegibilidade.

44. Nos campos destinados às informações sobre os familiares, devem ser informados nome, gênero, número de processo, idade e grau de parentesco. No entanto, frequentemente são encontradas informações incompletas, o que impede que se separem, com segurança, os casos que são duplicados daqueles que são homônimos. Assim, dada a impossibilidade de distinguir e eliminar seguramente os indivíduos duplicados na amostra, optou-se por não tratar dos acompanhantes a partir da amostra PREBRASIL. Informações sobre estes serão fornecidas por meio da planilha de dados do Conare, tomada como universo.

4.3.1 Quem são os refugiados por elegibilidade no Brasil?

A maior parte dos refugiados por elegibilidade (titulares de processos da amostra) no Brasil é originária da África (42%) ou do Oriente Médio (44%), destacando-se as nacionalidades síria (31%), angolana (14%), congoleza (12%), libanesa (8%) e colombiana (7,5%). Em face da importância de tais nacionalidades, que compõem 73% da amostra, e considerando-se que os grupos são distintos, a análise versará sobre informações da amostra como um todo e, sempre que possível,⁴⁵ destas nacionalidades separadamente.

TABELA 13
Refúgio no Brasil via elegibilidade: nacionalidades dos titulares da amostra (1998-2014)

País de nacionalidade	Frequência	%
Síria	1.242	31,2
Angola	564	14,2
Congo (RDC)	480	12,1
Líbano	319	8,0
Colômbia	299	7,5
África (exceto Angola e RDC)	630	15,8
América (exceto Colômbia)	144	3,6
Ásia e Oceania	84	2,1
Europa	22	0,6
Oriente Médio (exceto Síria e Líbano)	196	4,9
Apátrida/não consta	2	0,1
Total	3.982	100

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

Com relação ao gênero dos titulares, 82% são masculinos e 17%, femininos, restando ainda 0,4% de outros ou não consta. Essa relação difere do universo que é composto por 73% de pessoas do gênero masculino e 27% do feminino. Considerando que a amostra se baseia em informações dos solicitantes titulares e que o universo leva em conta o total de refugiados reconhecidos via elegibilidade, a diferença pode ser explicada pelo fato de as mulheres serem registradas, na maioria dos casos, como acompanhantes. A predominância de homens titulares prevalece em todas as cinco principais nacionalidades; no entanto, proporcionalmente, a participação das mulheres é maior entre colombianos e congolezes (30,8% e 35,6%, respectivamente), enquanto no caso de sírios, libaneses e angolanos a porcentagem é de 16,3%, 6,0% e 16,7%, respectivamente (tabela 14).

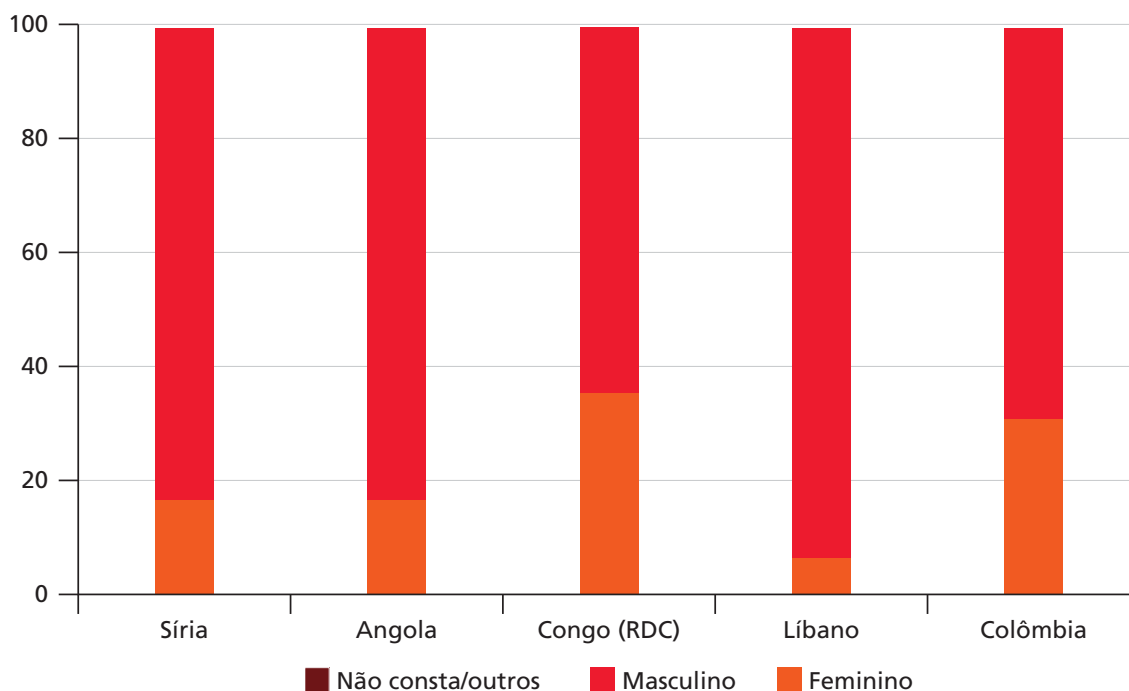
45. Isto é, sempre que existir número de observações suficientes.

TABELA 14
Refúgio no Brasil via elegibilidade: gênero dos titulares (1998-2014)

	Frequência	%
Feminino	693	17,4
Masculino	3.276	82,2
Não consta	12	0,3
Outros	1	0,1
Total	3.982	100

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

GRÁFICO 7
Refúgio no Brasil via elegibilidade: gênero dos titulares, principais nacionalidades (1998-2014)
(Em %)



Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

O grupo dos solteiros é o mais representativo da amostra (63,4%), seguido por pessoas casadas ou com união estável (29,4%), não constam (3,7%), viúvos (1,8%) e divorciados ou separados (1,7%). Os dados do universo da pesquisa confirmam essa constatação, exceto no caso de nacionais colombianos, quando o número de casados e de pessoas com união estável alcança 80,1%, enquanto os solteiros representam 11%. Diferenciando-se por gênero, contudo, o número de mulheres titulares solteiras da amostra é 18 pontos percentuais (p.p.) menor que o de homens, ao passo que mulheres casadas ou com união estável superam os homens com este mesmo *status* em 10 p.p. Além disso, enquanto 7,4% das mulheres são viúvas, no caso dos homens este valor não chega a 1% (tabela 15).

TABELA 15

Refúgio no Brasil via elegibilidade: estado civil dos titulares, por gênero (1998-2014)
(Em %)

	Feminino	Masculino
Solteiro(a)	48,50	66,70
Casado(a) ou união estável	37,10	27,80
Divorciado(a) ou separado(a)	3,50	1,40
Viúvo(a)	7,40	0,60
Não consta	3,60	3,50

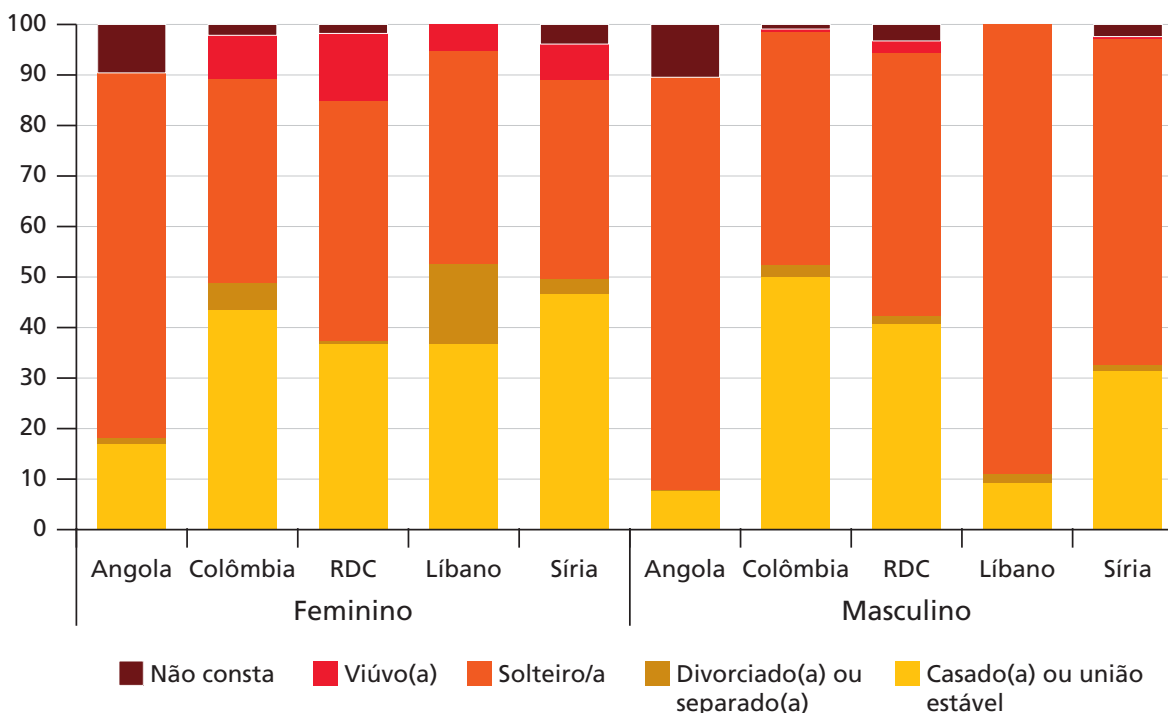
Fonte: Base PREBRASIL.

Elaboração: Ipea.

Considerando-se as principais nacionalidades, constatou-se a expressividade de solteiros (gráfico 8), tanto entre homens quanto entre mulheres, de nacionalidade angolana, e entre homens de nacionalidade libanesa. As diferenças de gênero entre pessoas casadas ou com união estável observadas na amostra não se verificam no caso de colombianos e congolezes, sendo que, no primeiro caso, a proporção de homens casados é ligeiramente maior que a de mulheres. Outro ponto que chama atenção é que viúvos e divorciados são praticamente nulos, ao passo que viúvas e divorciadas – especialmente entre libanesas e colombianas – são numerosas, seguindo o padrão da amostra.

GRÁFICO 8

Refúgio no Brasil via elegibilidade: estado civil dos titulares, por gênero – principais nacionalidades (1998-2014)
(Em %)



Fonte: Base PREBRASIL.

Elaboração: Ipea.

Para fins da análise quanto à procedência,⁴⁶ foram considerados apenas os países declarados por mais de 7% dos titulares, agrupando-se os demais países por continentes. Considerando-se as principais nacionalidades apresentadas, os países de procedência mais citados foram Angola, República Democrática do Congo, Colômbia, Líbano e Síria, reunindo 67% dos casos (tabela 16). Com efeito, existe uma correlação forte entre país de nacionalidade e de procedência: 96,1% dos angolanos vieram pela Angola; 87% dos colombianos, pela Colômbia; 95% dos libaneses, pelo Líbano; e 65% dos sírios, pela Síria. Países vizinhos também se destacam no caso de congolese (75% vieram pela República do Congo) e sírios (6,6% vieram pelo Líbano, 3%, pela Jordânia e 2,5%, pelo Egito). Do restante dos casos, 17% mencionaram países africanos e 7%, países do Oriente Médio.

TABELA 16

Refúgio no Brasil via elegibilidade: principais países e continentes de procedência, titulares da amostra (1998-2014)

Países de procedência	Frequência	%
Síria	1.027	25,8
Angola	551	13,8
Congo (RDC)	415	10,4
Líbano	398	10,0
Colômbia	269	6,8
África (exceto Angola e RDC)	708	17,8
América (exceto Colômbia)	153	3,8
Ásia e Oceania	77	1,9
Europa	31	0,8
Oriente Médio (exceto Síria e Líbano)	236	5,9
Outros/não consta	117	3,0
Total	3.982	100

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

Adultos de 18 a 59 anos chegam a 93% (3.717 pessoas) dos titulares, enquanto menores de idade são 3,6% (141 pessoas), idosos, 1,8% (72 pessoas) e não constavam respostas em 1,3% dos casos (52 pessoas). Os menores de idade no universo considerado são 18%, uma proporção significativamente maior que a observada na amostra, o que pode ser explicado pelo fato de a amostra contemplar apenas os titulares, e, na maioria dos casos – exceto quando órfãos, desacompanhados ou separados –, menores costumam ser registrados como acompanhantes. Por sua vez,

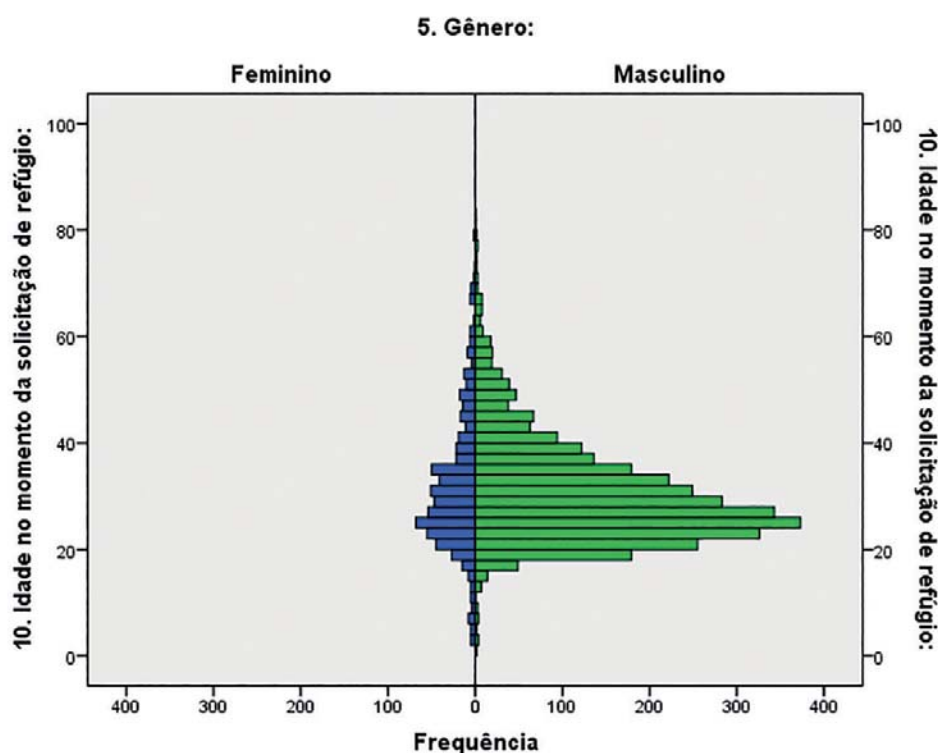
46. Note-se que país de procedência diz respeito à origem geográfica do refugiado imediatamente antes de chegar ao Brasil, e não à sua nacionalidade, a qual é representada pela variável país de nacionalidade.

a presença de adultos revela que grande parte dos refugiados reconhecidos está em idade de trabalhar e pode, conseqüentemente, compor a força de trabalho do país, facilitando sua integração e conquista de autonomia.

Entre os menores titulares da amostra, 37,6% vieram desacompanhados e 5,0% separados, enquanto dos demais 50,3% não constavam respostas. Dos menores desacompanhados ou separados, o mais jovem tinha 8 anos, sendo que a grande maioria tinha idade entre 14 e 17 anos. É notório que a maior parte dos menores desacompanhados é de origem africana (51), notadamente da Angola (19) e da República Democrática do Congo (10), com exceção de dois sírios. Dos 43,3% de menores que declararam acompanhantes, destacam-se os sírios (59%), os angolanos (8,2%) e os colombianos (8,2%).

FIGURA 1

Refúgio no Brasil via elegibilidade: pirâmide populacional, titulares da amostra (1998-2014)



Fonte: Base PREBRASIL.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Com relação à faixa etária das principais nacionalidades da amostra no momento da solicitação de refúgio, os angolanos destacam-se como o grupo mais jovem, tendo, em média, idade de 24 anos, enquanto os colombianos

são os mais velhos, com média de 34. Cumpre notar que a idade média do universo de 27,1 anos é inferior à da amostra de 30,3 anos. A diferença pode ser explicada pelo fato de a amostra ser realizada a partir dos titulares das solicitações de refúgio, que são em sua maioria adultos. A tabela 17 ilustra os valores médios de cada grupo, comparativamente aos titulares de toda a amostra.

TABELA 17
Refúgio no Brasil via elegibilidade: médias de idade dos titulares da amostra, principais nacionalidades (1998-2014)

	Amostra	Síria	Angola	Congo (RDC)	Líbano	Colômbia
Média	30,33	32,16	24,46	29,72	27,23	34,82
Desvio-padrão	10,58	12,43	6,99	7,50	8,61	11,05
Número de informações válidas	3.919	1.234	548	468	318	295

Fonte: Ipea.

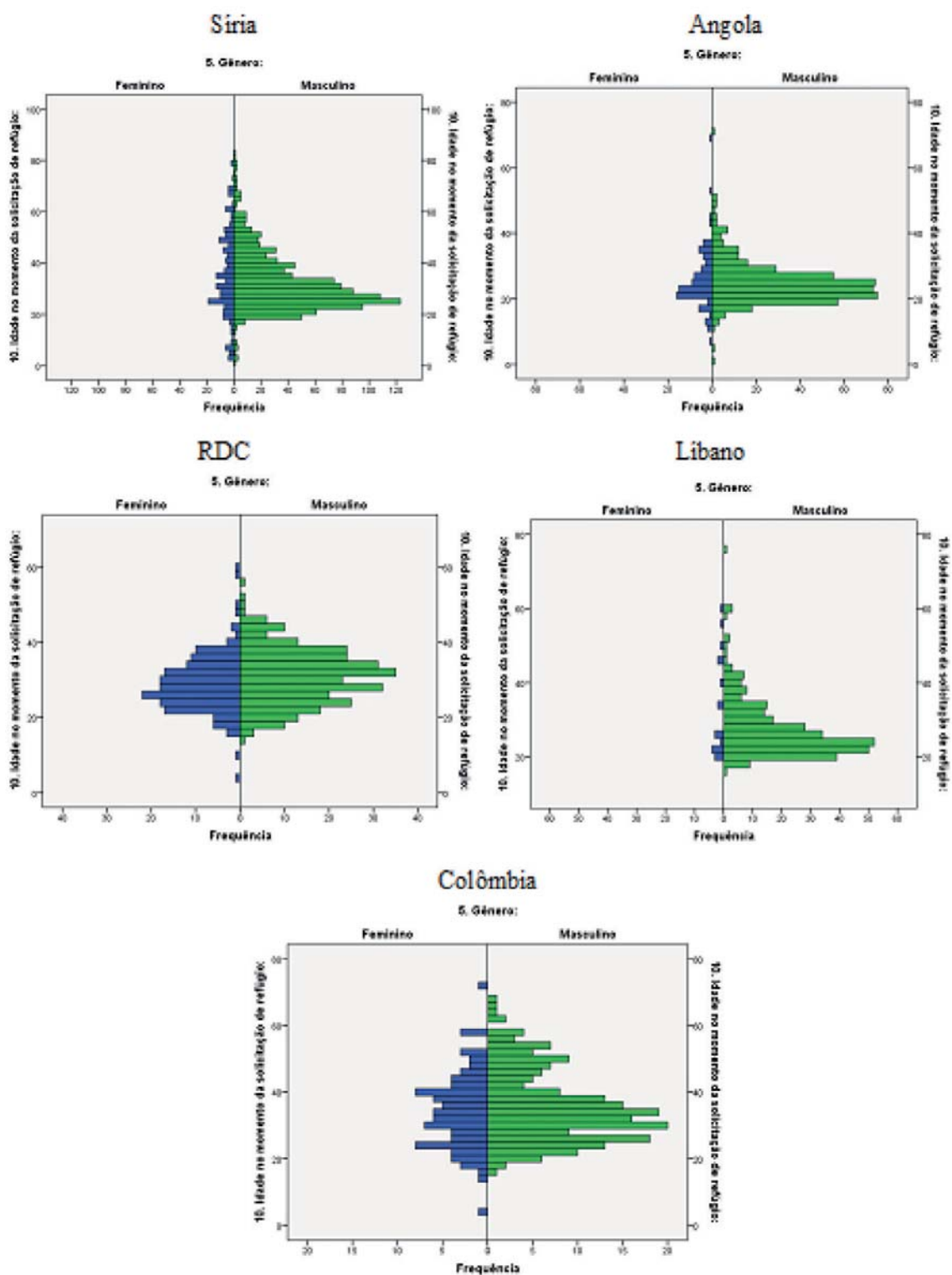
As informações da amostra contrastam ligeiramente com as do universo em termos de médias de idade, o que, mais uma vez, se explica pela exclusão dos acompanhantes. Para o universo, as médias de idade das principais nacionalidades são: angolanos (22,7 anos), congolezes (25,4), libaneses (26,5), colombianos (27,4) e sírios (28,5).

As pirâmides populacionais das principais nacionalidades (figura 2) permitem visualizar graficamente a distribuição das idades dos titulares. Adicionalmente, chama atenção o fato de a pirâmide congoleza ser muito mais equilibrada na proporção entre homens e mulheres titulares em relação às demais nacionalidades, o que poderia ser explicado pelo fato de mulheres solteiras ou viúvas conformarem quase 60% das mulheres titulares.

Existem poucos titulares idosos na amostra (1,8%, porcentagem idêntica à do universo). Isso significa que, por um lado, a maioria dos refugiados tem uma maior facilidade para se integrar à força de trabalho nacional. Por outro, revela que, no período de dezesseis anos coberto por esta pesquisa, o número de refugiados que se enquadram na faixa etária de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) é muito baixo, de modo que os incluir no programa lhes proporcionaria um enorme benefício, uma vez que se garantiria uma fonte de renda, não onerando significativamente o Estado.

FIGURA 2

Refúgio no Brasil via elegibilidade: pirâmide populacional, titulares da amostra, principais nacionalidades (1998-2014)



Fonte: Base PREBRASIL.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Para ingressar no mercado de trabalho, um primeiro passo a ser dado pelos refugiados é aprender a língua portuguesa, uma vez que apenas 21% dos titulares declararam saber falar o idioma – sendo em sua maioria nacionais da Angola, cuja língua oficial também é o português –, enquanto 56,6% afirmaram não falar o idioma e 22% não forneceram respostas (tabela 18).

TABELA 18
Refúgio no Brasil via elegibilidade: idiomas mais falados, titulares da amostra (1998-2014)

Idiomas	Frequência	Total de titulares da amostra (%)
Árabe	938	23,6
Inglês	647	16,2
Francês	519	13,0
Espanhol	255	6,4
Lingala	234	5,9
Não declarado	132	3,3
Outros	110	2,8

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

O conhecimento da língua apresenta-se como essencial para a integração do migrante ao país e para a conquista da autonomia. Entre os idiomas mais falados, estão o árabe, o inglês e o francês, que foram mencionados, respectivamente, por 23,6%, 16,2% e 13,0% dos titulares da amostra. Além disso, o espanhol e o lingala⁴⁷ também figuram com destaque. A identificação dos idiomas falados pelos refugiados é especialmente importante, já que a estrutura e o método das aulas a serem proporcionadas pela Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (RedeMiR) depende da origem deles – por exemplo, nacionais colombianos têm uma maior facilidade de aprender a língua em relação àqueles que falam idiomas que não têm semelhança com o português.

Entre as áreas de atividade econômica (em que trabalhavam nos países de origem) mais citadas pelos titulares da amostra, destacam-se comércio atacadista e varejista e estudantes, com 17,9% e 17,7%, respectivamente. Respostas ausentes ou *nenhuma das alternativas anteriores* tiveram maior expressão, chegando a 30% (tabela 19).

47. O lingala é uma das línguas bantas, sendo o idioma materno de mais de 10 milhões de pessoas na região noroeste da República Democrática do Congo e em uma grande parte da República do Congo. Além disso, serve como língua franca em toda a extensão do território do primeiro país e goza também de certa importância em partes de Angola e da República Centro-Africana. Para mais informações, ver: < <http://migre.me/vKXzr>>.

TABELA 19
Refúgio no Brasil via elegibilidade: áreas de atividade econômica exercidas no país de origem, titulares da amostra

	Frequência	%
Administração pública	70	1,8
Agricultura, ganadaria, caça, silvicultura e pesca	119	3
Artes e entretenimento	110	2,8
Comércio atacadista e varejista	714	17,9
Comunicações	72	1,8
Construção	161	4
Defesa e seguridade social	32	0,8
Educação	153	3,8
Estudante	706	17,7
Exploração de minas e canteiras	1	0
Hotelaria e restaurantes	93	2,3
Indústria extrativa, de transformação e manufatureira	54	1,4
Intermediação financeira	44	1,1
Organizações e órgãos extraterritoriais	4	0,1
Outras atividades de serviços comunitários sociais	44	1,1
Serviços domésticos	117	2,9
Serviços prestados a empresa e aluguéis	55	1,4
Serviços sociais e de saúde	89	2,2
Subministro de eletricidade, gás e água	47	1,2
Transporte e armazenamento	85	2,1
Não consta/nenhuma das alternativas anteriores	1.212	30,4
Total	3.982	100

Fonte: Base PREBRASIL.
 Elaboração: Ipea.

O desmembramento das principais atividades por nacionalidades permite que se verifiquem diferenças nos perfis dos refugiados. Se, para os angolanos, estudantes conformam quase 40% dos titulares, para os colombianos, as atividades mais relevantes são aquelas ligadas à agricultura e ao comércio; para os congolese

e sírios, são comércio e estudo; e para os libaneses, também comércio – representando 41% das respostas – e estudo (tabela 20).

TABELA 20

Refúgio no Brasil via elegibilidade: áreas de atividade econômica exercidas no país de origem, titulares da amostra, principais nacionalidades¹
(Em %)

	Angola	Colômbia	Congo (RDC)	Libano	Síria
Agricultura, pecuária, caça, silvicultura e pesca	-	11,7	-	-	-
Artes e entretenimento	-	5,7	-	-	-
Comércio atacadista e varejista	8,9	16,7	12,9	41,4	15,7
Construção	5,9	-	-	-	-
Educação	-	-	5,2	-	-
Estudante	38,7	8,4	16,7	14,4	15,5
Não declarado	23,9	6,0	12,7	11,3	14,7
Nenhuma das alternativas anteriores	-	13,4	18,5	11,9	23,8
Serviços domésticos	-	6,7	6,3	-	-
Serviços sociais e de saúde	-	6,7	-	-	-
Total	77,3	75,3	72,3	79,0	69,6

Fonte: Base PREBRASIL.

Elaboração: Ipea.

Nota: ¹ Foram mantidas na tabela apenas as porcentagens que ultrapassavam 5%.

A partir de uma perspectiva de gênero, é possível verificar claramente diferenças entre as atividades desempenhadas pelas principais nacionalidades (gráfico 9). A porcentagem de mulheres que declarou realizar serviços domésticos como atividade principal foi de 13,8% para angolanas, 19,6% para colombianas, 17,0% para congolezas, 26,3% para libanesas e 19,3% para sírias. A prevalência de atividades rurais na Colômbia (11,7%) denota que os conflitos com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) ocorrem no meio rural. Ao mesmo tempo, a porcentagem de homens realizando esta atividade foi de 0% para todos os cinco países. Relativamente ao comércio, com exceção da República Democrática do Congo, verifica-se uma predominância da presença masculina: em Angola, a atividade foi mencionada por 9,6% dos homens e 5,3% das mulheres; na Colômbia, por 18,4% dos homens e 13,0% das mulheres; no Líbano, por 43,7% dos homens e 5,3% das mulheres; e, por fim, na Síria, por 18,1% dos homens e 0% das mulheres. Para visualizar melhor as diferenças, o gráfico 9 apresenta as atividades mais mencionadas por ambos os gêneros de cada nacionalidade, totalizando, em média, 80% a 85% das respostas.⁴⁸

48. Não foram apresentadas graficamente as respostas que correspondiam a percentuais muito baixos.

GRÁFICO 9

Refúgio no Brasil via elegibilidade: áreas de atividade econômica exercidas no país de origem – titulares da amostra, por nacionalidades e gênero (1998-2014)
(Em %)



Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

Relativamente aos níveis de instrução declarados pelos titulares, a categoria mais representativa é o nível médio (28,8%), seguida por nível básico (19,3%), nível superior (18,3%) e não alfabetizado ou somente alfabetizado (8,9%). Existem, ainda, doze mestres e três doutores na amostra, totalizando menos de 0,5% dos indivíduos. Ademais, aproximadamente 20% das respostas não constavam (tabela 21).

TABELA 21
Refúgio no Brasil via elegibilidade: escolaridade dos titulares da amostra (1998-2014)

	Frequência	%
Não alfabetizado ou somente alfabetizado	354	8,9
Nível básico concluído	769	19,3
Nível médio concluído	1.146	28,8
Educação técnica profissional concluída	156	3,9
Nível superior concluído	728	18,3
Mestrado/doutorado concluído	15	0,4
Não consta	814	20,4
Total	3.982	100

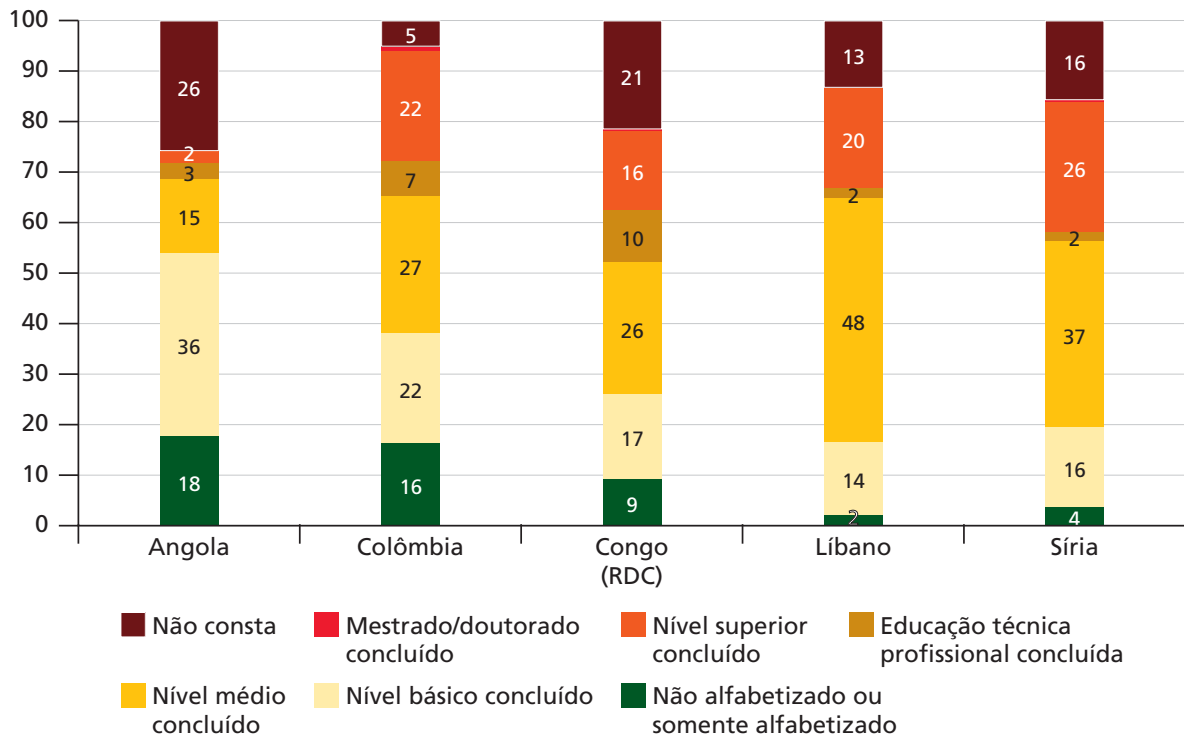
Fonte: Base PREBRASIL.
 Elaboração: Ipea.

Desmembrando-se pelas principais nacionalidades, verifica-se que os angolanos são os refugiados que possuem os mais baixos níveis de escolaridade, com 18% de pessoas não alfabetizadas ou somente alfabetizadas e menos de 5% de pessoas com ensino superior ou formação técnica. Em parte, isso pode ser explicado pelo alto número de estudantes (38%) entre os nacionais de Angola e por sua menor faixa etária (média de 22 anos) – ou seja, pode-se dizer que a educação dos angolanos estava em progresso quando deixaram seu país. Possivelmente, caso continuem estudando no Brasil, em alguns anos, a média de educação deste grupo de refugiados tenderá a melhorar em relação aos grupos das demais nacionalidades, que possuem menos indivíduos em formação. Por sua vez, os sírios e os libaneses apresentaram os menores percentuais de semianalfabetos e os maiores de pessoas com nível superior. O gráfico 10 ilustra o perfil da escolaridade para todas as cinco principais nacionalidades.

GRÁFICO 10

Refúgio no Brasil via elegibilidade: escolaridade dos titulares da amostra, por nacionalidades (1998-2014)

(Em %)



Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

O número de titulares que afirmou não estar acompanhado de grupo familiar no Brasil foi de 74%, superando o número de solteiros da amostra. Porém, existe uma clara diferenciação de gênero em relação a se o titular vem acompanhado ou não: enquanto 51,5% das mulheres titulares declararam chegar acompanhadas por grupo familiar, no caso dos homens, a porcentagem cai para 20,8%. Por sua vez, conforme o esperado, mais de 70% dos titulares afirmaram ter ainda algum grupo familiar no país de origem. Identificar quais os graus de parentesco daqueles que permanecem no país de origem seria uma forma de estimar a possível vinda de novos refugiados para o Brasil, via reunião familiar,⁴⁹ uma vez que o núcleo familiar mais próximo (ascendentes, descendentes, cônjuges e companheiros) tende a permanecer unido. No entanto, os dados que constam na amostra não permitem desagregar a informação em tal nível (tabela 22).

49. É direito do refugiado e do solicitante de refúgio no Brasil "solicitar, por meio da reunião familiar, a extensão da condição de refugiado para parentes (cônjuges, ascendentes e descendentes) e demais componentes do grupo familiar que se encontrem no território nacional, conforme estabelecem a Lei nº 9.474 e a Resolução Normativa nº 4 do Conare" – revogada e atualizada pela Resolução Normativa Conare nº 16, que amplia a definição do grupo familiar para incluir companheiros e demais integrantes do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado. Fonte: ACNUR – *Direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil*. p. 10. Disponível em: <goo.gl/LKajbF>.

TABELA 22
Refúgio no Brasil via elegibilidade: familiares dos titulares da amostra (1998-2014)

	Grupo familiar que acompanha no Brasil		Grupo familiar no país de origem	
	Frequência	%	Frequência	%
Não	2.943	73,9	397	10
Sim	1.039	26,1	2.851	71,6
Não consta	0	0	734	18,5
Total	3.982	100	3.982	100

Fonte: Base PREBRASIL.
 Elaboração: Ipea.

4.3.2 Motivações para o refúgio

Os motivos que permitem que uma pessoa seja reconhecida como refugiado, conforme a Lei do Refúgio, são “fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”, ou ainda ter sofrido “grave e generalizada violação de direitos humanos”, nos termos de seus arts. I, II e III. Em conformidade com a lei, tais itens conformam as categorias de motivações para a saída dos países de origem constantes na base de dados. Destas categorias, os titulares refugiados por elegibilidade destacaram a grave e generalizada violação dos direitos humanos (58,9%), seguida por opiniões políticas (36%) e religião (8,2%). Cumpre notar que, como uma motivação não exclui as outras, o somatório das porcentagens ultrapassa 100% (tabela 23).

TABELA 23
Refúgio no Brasil via elegibilidade: motivação para a saída do país de origem, titulares da amostra (1998-2014)

Motivo de saída do país de origem	Frequência	% ⁽¹⁾
Raça/etnia	85	2,1
Religião	326	8,2
Nacionalidade	12	0,3
Grupo social	108	2,7
Opiniões políticas	1.435	36,0
Grave e generalizada violação dos direitos humanos	2.347	58,9
Outros	803	20,2

Fonte: Base PREBRASIL.
 Elaboração: Ipea.

Nota: ¹ Em relação ao total de titulares da amostra.

A grave e generalizada violação de direitos humanos também permanece como principal motivação para a saída do país de origem, se observada a partir das principais nacionalidades, girando em torno de 60% para todas estas, com exceção da libanesa (tabela 24). Entre as pessoas de nacionalidade libanesa, ganham relevância motivos fundados em opiniões políticas e religião, da mesma forma como no caso dos sírios. Opiniões políticas também se destacam entre todas as nacionalidades, em maior ou menor grau. Por fim, o grupo social aparece como relevante apenas no caso dos colombianos, ao passo que raça e etnia, ainda que com baixo percentual, aparecem em 6% de declarações no caso dos congolezes.

TABELA 24

Refúgio no Brasil via elegibilidade: motivação para a saída do país de origem, titulares da amostra, principais nacionalidades (1998-2014)
(Em %)

Motivo de saída do país de origem	Angola	Colômbia	Congo (RDC)	Libano	Síria
Raça/etnia	1	-	6	3	-
Religião	2	1	6	11	8
Nacionalidade	-	1	-	-	-
Grupo social	1	11	5	-	-
Opiniões políticas	11	24	61	27	41
Grave e generalizada violação dos direitos humanos	67	64	69	37	54
Outros	26	16	8	39	24

Fonte: Base PREBRASIL.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Porcentagem em relação ao total de titulares da amostra.

Entre os titulares, apenas 24,7% declararam ter tido participação pessoal ou de algum familiar em alguma organização ou grupo político, religioso, militar, étnico ou social em seu país de origem, 55,4% responderam não e em 19,9% dos casos não constavam respostas. Das participações, destacam-se: pessoal, do pai/padrasto e de irmãos. Com isso, fica claro que a maior parte que faz participações declaradas é masculina. Embora não seja possível verificar quantos dos irmãos são do gênero feminino, das 563 participações pessoais, 84,9% são de titulares homens, e todas as participações de pai/padrasto são também masculinas. Mais que isso, mesmo que, em uma hipótese improvável, todas as participações – exceto homens titulares com participação pessoal e pais/padrastos – fossem de mulheres, 60,8% das declarações ainda seriam masculinas (tabela 25).

TABELA 25

Refúgio no Brasil via elegibilidade: participação de titulares e parentes em grupos políticos, religiosos, militares, étnicos ou sociais (1998-2014)

Participação	Frequência
Pessoal	563
Cônjuge ou companheiro	90
Pai/padrasto	228
Mãe	60
Filho(a) ou enteado(a)	10
Neto	1
Sogro	1
Irmão(ã)	94
Avô/avó	8
Nenhuma das alternativas anteriores	62
Não consta	43

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

Ao responderem ao questionário de solicitação de refúgio, os solicitantes deviam informar se já sofreram algum tipo de violência física, sexual, tortura ou algum outro tipo de violência. A porcentagem total de titulares que afirmaram ter sofrido violência física é de 12%, ao passo que 5,3% informaram tortura e 4,7%, violência sexual. Entre os que sofreram violência física, 77,2% eram do gênero masculino e 22,6%, do feminino, proporção que permanece semelhante no caso de tortura, em que 79,6% eram homens e 19,9%, mulheres. Distintamente, no caso da violência sexual ou de gênero, 92,3% das vítimas eram do gênero feminino e 7,7%, do masculino. As respostas que especificaram outros motivos totalizaram 5,8%. Ademais, 99,7% não se declararam como vítimas de tráfico ou contrabando de pessoas, e apenas 10% disseram ter sido detidos ou presos em algum momento (tabela 26).

TABELA 26

Refúgio no Brasil via elegibilidade: tipos de violências sofridas (1998-2014)

Violências	Frequência	% ⁽¹⁾
Física	505	12,7
Tortura	211	5,3
Sexual ou de gênero	52	1,3
Outras	232	5,8

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.
Nota: ¹ Em relação ao total de titulares.

Embora a porcentagem de violências declaradas seja baixa entre os titulares, 72,6% afirmaram temer sofrer alguma ameaça a sua integridade física caso retornem ao seu país de origem, 14,5% não responderam e apenas 12,9% responderam não possuir tal temor.

Com referência ao recebimento de assistência ou proteção de algum organismo internacional, entre os refugiados por elegibilidade, apenas 2,4% declararam ter recebido alguma ajuda. Ao serem questionados sobre assistência e proteção recebidas no Brasil, contudo, a porcentagem de respostas afirmativas sobe para 13,4%, embora ainda permaneça baixa. A Casp e a Carj foram as entidades de assistência no Brasil mais mencionadas pelos titulares com, respectivamente, 8,9% e 2,6% (tabela 27).

TABELA 27
Refúgio no Brasil via elegibilidade: assistência/proteção, titulares da amostra

Assistência/proteção de organismo internacional			Assistência/proteção no Brasil		
	Frequência	%		Frequência	%
Sim	95	2,4	Sim	533	13,4
Não	3.292	82,6	Não	1.698	42,6
Não consta	595	15	Não consta	1.751	44
Total	3.982	100	Total	3.982	100

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

4.3.3 Chegada ao Brasil

A maior parte dos refugiados por elegibilidade chegou ao Brasil por via aérea (70%) e, conforme mencionado anteriormente, vieram, principalmente, da África e do Oriente Médio. Pela via marítima, vieram 12,4% e, pela terrestre, 9,2% (tabela 26). Considerando-se as nacionalidades majoritárias, a predominância da via aérea se mantém, muito embora, entre os congolese, destaque-se, também, a via marítima, com 33% dos casos.

TABELA 28
Refúgio no Brasil via elegibilidade: meios de transporte usado para chegar ao Brasil, titulares da amostra (1998-2014)

	Frequência	%
Aéreo	2.782	69,9
Marítimo	493	12,4
Terrestre	368	9,2
Não consta	339	8,6
Total	3.982	100

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

Aproximadamente, 30% dos titulares fizeram uma escala em seu percurso até o Brasil e 17% fizeram duas escalas. Aqueles que fizeram três ou mais escalas totalizaram 5,6%. Por sua vez, os que não fizeram escalas totalizam 48%. Cumpre notar, todavia, que os registros da não ocorrência de escalas correspondem tanto àqueles indivíduos que vieram de seu país de origem diretamente ao Brasil, quanto àqueles cujas informações não constavam, sendo inviável distinguir entre ambos (tabela 29).

TABELA 29

Refúgio no Brasil via elegibilidade: número de escalas realizadas durante o percurso até o Brasil, titulares da amostra (1998-2014)

Número de escalas	Frequência	%
0	1.910	48,0
1	1.178	29,6
2	670	16,8
3	159	4,0
4	52	1,3
5	10	0,3
6	3	0,1
Total	3.982	100

Fonte: Base PREBRASIL.

Elaboração: Ipea.

Conforme registros na base PREBRASIL, 2.072 refugiados titulares fizeram ao menos uma escala. Destacam-se entre os países mais mencionados como primeira escala o Líbano (13,1%), a Síria (4,0%), a Turquia (3,8%) e os Emirados Árabes Unidos (3,7%), o que se entende como um viés para o Oriente Médio, considerando a presença majoritária de sírios e libaneses na amostra. Por sua vez, 895 titulares fizeram ao menos duas escalas. Neste caso, os países que se sobressaem como segunda escala são Emirados Árabes Unidos (4,1%), Paraguai (2,7%) e Catar (2,2%).

Com relação aos titulares das nacionalidades majoritárias, é possível verificar com certa precariedade algumas rotas migratórias.⁵⁰ A maior parte dos angolanos (96%), por exemplo, provém de Angola, como visto anteriormente, e vem diretamente ao Brasil: apenas dez dos 564 titulares afirmaram terem feito uma escala – dos quais sete foram na África do Sul. Por sua vez, 89% dos colombianos titulares saíram da Colômbia, sendo que 29% fizeram uma escala, notadamente em países vizinhos como Equador e Peru, e outros 10% fizeram duas escalas, destacando-se como segundo país a Bolívia e o Peru. Dos congolese, 86% vieram da vizinha República do Congo, sendo que 40% fizeram uma escala, notadamente na África do Sul e na Angola, e 10% fizeram duas escalas, novamente se destacando a África do Sul como

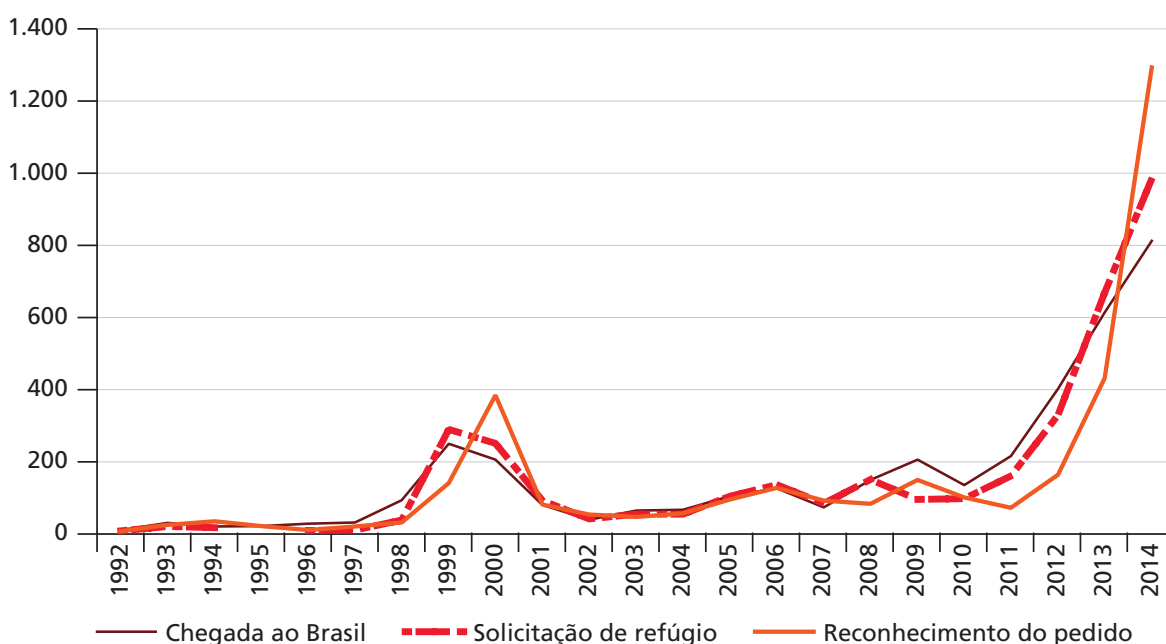
50. Informações sobre rotas migratórias foram construídas a partir de dois tipos de cruzamentos: *i)* entre variáveis país de nacionalidade e país de origem; e *ii)* entre país de nacionalidade e variáveis de frequência de países de escala. Contudo, como foi identificada para cada nacionalidade uma rota distinta, optou-se por não apresentar a informação em formato de tabela/gráfico.

segundo país. Acerca dos libaneses, 97% dos titulares provêm do Líbano, sendo que 58% afirmaram ter feito uma escala em países diversos, como Catar, Itália, Emirados Árabes e Turquia, e 40% fizeram duas escalas, sobressaindo-se como segundo país o Paraguai e a Bolívia; prováveis portas de entrada na América Latina. Por fim, os sírios provêm majoritariamente da Síria (81%) e do Líbano (7%) e destacam-se, entre as principais nacionalidades, como aqueles que mais fizeram escalas: 77% afirmaram ter feito uma escala, principalmente no Líbano, mas também em países como Turquia, Emirados Árabes, Jordânia, Egito e Catar; ao passo que outros 33% (405 titulares) fizeram uma segunda escala em países como Emirados Árabes, Catar e Turquia. Depreende-se das possíveis rotas migratórias identificadas no material disponível que angolanos e colombianos tendem a fazer menos escalas que congolezes, sírios e libaneses, em seu percurso ao Brasil, e que, em todos os casos, quando se realizam escalas, estas tendem a ocorrer em países vizinhos.

Os anos de chegada ao Brasil, de solicitação do refúgio e de reconhecimento do pedido, seguem aproximadamente a mesma tendência ao longo do período de análise, conforme o gráfico 11. Entre 1992 e 2010, os números de chegadas, pedidos e reconhecimento estiveram estáveis e giraram em torno de cem por ano, exceto entre 1998 e 2000, quando houve um pico de migração. Após uma década de estabilidade em baixa dos números de chegadas, solicitações e reconhecimentos, a partir de 2011, passa a ocorrer um crescimento exponencial. Cumpre notar que o fato de as três curvas obedecerem a um mesmo movimento é esperado – uma vez que solicitações tendem a ocorrer logo após a chegada.

GRÁFICO 11

Refúgio no Brasil via elegibilidade: anos de chegada, solicitação e reconhecimento, titulares da amostra (1992-2014)



Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

O ápice do número de registros de entradas ocorre entre 1998 e 2000, explicando-se pela intensificação da chegada de refugiados de Angola e Serra Leoa, uma vez que 80% dos titulares angolanos e 92% dos leoneses chegaram ao Brasil em tais anos, respondendo por, respectivamente, 76%, 85%, 80% e 64% dos totais de titulares de 1998 a 2000. Por sua vez, a partir de 2011, o fluxo de entrada de refugiados cresce exponencialmente com as chegadas de sírios e libaneses, em função da Primavera Árabe. A participação de tais nacionalidades no total de chegada de titulares da amostra entre tais anos foi de, respectivamente, 35%, 44%, 56% e 93%. Além disso, esses quatro anos também concentram a chegada de mais de 50% dos congolesees titulares da amostra (gráfico 11).

Ainda com relação às datas de chegada, solicitações e deferimentos, aproximadamente 10% de respostas não constavam para cada uma dessas informações. Ademais, foram registrados sete casos de chegadas ao Brasil anteriores a 1992, que, por serem pouco representativos, não foram incluídos no gráfico.

Com relação à situação legal de ingresso ao Brasil, 23,7% dos titulares declararam ter sido irregular e 68,9%, regular, incluindo-se, nestes últimos, aqueles que entraram na condição de turista. Dos 943 refugiados que declararam entrada irregular, 24,6% eram congolesees, 17,8% libaneses e 12,5% leoneses. Além disso, apenas 56,6% dos titulares declararam saber que o Brasil era o país de destino, enquanto 34,2% não declararam e 9,1% disseram não saber. Entre os 364 que não sabiam que o Brasil era o destino, 29,9% e 21,4% eram congolesees e leoneses, sendo que outros 33,5% provinham de países africanos diversos (tabela 30).

Uma possível explicação para a elevada presença africana, notadamente de congolesees e leoneses, entre pessoas que não conheciam o destino na viagem, é o fato de que muitos destes ingressam clandestinamente em quaisquer embarcações prestes a sair do país, para assim fugir das zonas de conflito.⁵¹ Tal fato é respaldado na amostra, uma vez que 73,6% dos que não conheciam o destino vieram por via marítima, sendo que 84,2% dos que vieram em embarcações saíram da África (53,8%, especificamente de Serra Leoa e da República Democrática do Congo). Ainda, apenas 3% dos refugiados por elegibilidade foram reconhecidos como refugiados em outros países, 83,8% não foram e 13% das respostas não constavam.

51. Navios comerciais brasileiros fazem paradas nos portos da República Democrática do Congo e de Serra Leoa. Durante estas paradas, refugiados fugindo dos conflitos embarcam clandestinamente e muitas vezes sem ter conhecimento sobre os destinos destes navios.

TABELA 30
Refúgio no Brasil via elegibilidade: situação legal de ingresso, titulares da amostra (1998-2014)

	Frequência	%
Regular	2.746	69
Irregular	943	23,7
Não consta	293	7,4
Total	3.982	100

Fonte: Base PREBRASIL.
 Elaboração: Ipea.

As principais cidades brasileiras de chegada declaradas pelos titulares da amostra são São Paulo, Rio de Janeiro, Guarulhos, Santos e Foz do Iguaçu, reunindo 80% dos casos. Entre as cidades de residência, por sua vez, Rio de Janeiro e Guarulhos perdem importância em pontos percentuais (tabela 31).

TABELA 31
Refúgio no Brasil via elegibilidade: principais cidades de chegada, titulares da amostra (1998-2014)

Cidade de chegada	Frequência	%
São Paulo	1.230	30,9
Rio de Janeiro	757	19
Guarulhos	739	18,6
Santos	283	7,1
Foz do Iguaçu	192	4,8
Não consta	322	8,1
Outras	459	11,5
Total	3.982	100

Fonte: Base PREBRASIL.
 Elaboração: Ipea.
 Obs.: Apenas aquelas cidades com frequência igual ou maior a 100.

TABELA 32
Refúgio no Brasil via elegibilidade: cidades de domicílio, titulares da amostra (1998-2014)

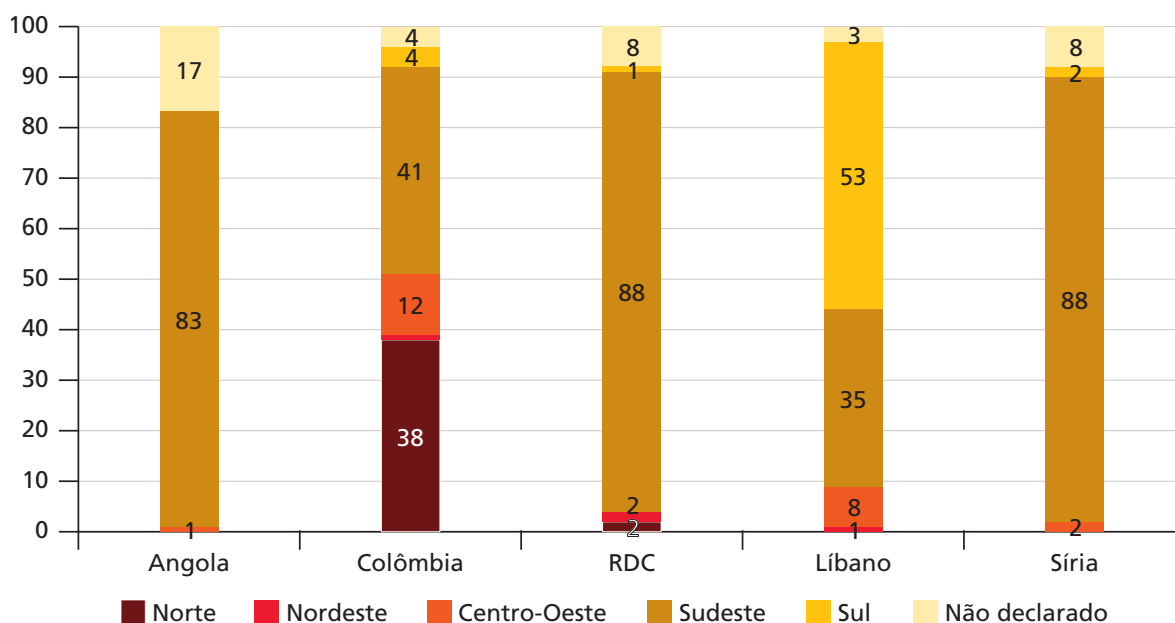
Cidade de domicílio	Frequência	%
São Paulo	1.107	27,8
Rio de Janeiro	492	12,4
Foz do Iguaçu	213	5,3
Guarulhos	116	2,9
Brasília	106	2,7
Não consta	1.055	26,4
Outros	893	22,5
Total	3.982	100

Fonte: Base PREBRASIL.
 Elaboração: Ipea.
 Obs.: Apenas aquelas cidades com frequência igual ou maior a 100.

Note-se que foram apresentadas apenas aquelas cidades que foram citadas por mais de cem titulares. A opção por este critério se deu devido à impossibilidade de apresentar, de fato, todas as listadas, uma vez que de cidades de chegada ao Brasil foram citadas mais de sessenta e de domicílio, mais de duzentas (tabelas 31 e 32).

Analisar regiões de entrada no Brasil por principais nacionalidades, a partir da amostra, revela peculiaridades importantes. No caso dos colombianos, por exemplo, a região Norte é a principal porta de entrada, destacando-se o estado do Amazonas, em 29,4% do total desta nacionalidade. Por sua vez, para os libaneses, a região Sul é a principal porta de entrada, sobressaindo-se o Paraná, em 52,7% dos casos. O olhar por nacionalidades revela, assim, detalhes que não aparecem na amostra como um todo, fortemente viesada pelo elevado número de sírios. Com efeito, a região Norte, em decorrência dos refugiados colombianos, é a terceira mais importante em termos de entrada de refugiados, com 5,4%, atrás do Sul (6,3%) e do Sudeste (75,7%).

GRÁFICO 12
Refúgio no Brasil via elegibilidade: região de chegada, principais nacionalidades, titulares da amostra (1998-2014)
 (Em %)



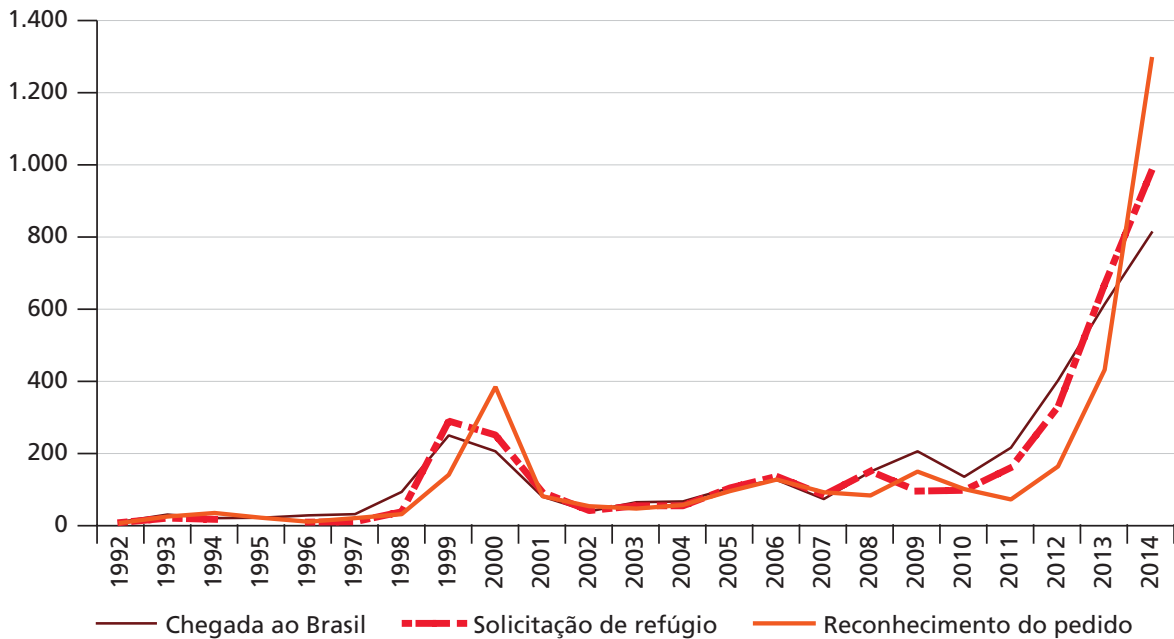
Fonte: Base PREBRASIL.
 Elaboração: Ipea.

Finalmente, dos 3.982 processos analisados, apenas 12,3% contaram com parecer da sociedade civil, enquanto 87,6% não o fizeram. Embora o valor seja baixo, observa-se uma melhora no processo ao longo dos anos, marcada por um aumento no número de pareceres a partir de 2011 (gráfico 13). O parecer da sociedade civil é relevante, considerando que equivale a uma segunda opinião no momento da decisão de deferimento ou não de uma solicitação de refúgio.

Ademais, a oitiva ocorre em outras condições comparativamente àquela realizada por agentes de elegibilidade do Conare, de modo que o solicitante pode se sentir mais confiante para contar a sua história.

GRÁFICO 13

Refúgio no Brasil via elegibilidade: número de pareceres da sociedade civil (1998-2014)



Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

4.4 Comentários finais

Este capítulo apresentou em detalhe o processo de reconhecimento da condição de refugiado via elegibilidade, delineando os perfis da população reconhecida a partir de uma amostra de 3.982 processos de solicitação deferidos, bem como com base em dados complementares do universo de refugiados reconhecidos pelo Conare no período.

O processo de reconhecimento via elegibilidade constitui-se na forma tradicional de solicitação de refúgio, de modo que, entre 1998 e 2014, do total de refugiados reconhecidos pelo governo, 89,1% utilizaram-se dessa via.

Entre 1998 e fevereiro de 2015, prevaleceram refugiados sírios (22,7%), angolanos (14%), colombianos (10,9%), congolese (10,4%) e libaneses (5,1%), que conjuntamente representaram 63,1% do total.

A maioria dos refugiados reconhecidos pelo Brasil é formada por indivíduos do gênero masculino (73%), que se declararam solteiros (60,9%) e casados ou com união estável (35,9%). Essa maioria é, também, conformada por adultos (80,2%) entre 18 e 59 anos, aptos a trabalhar e a compor a força de trabalho do país.

Ocorre que essa possibilidade efetiva de integração no mundo do trabalho local é sobreposta pelo baixo nível educacional e pela falta de formação profissional de alguns desses refugiados. Grupos considerados mais vulneráveis – isto é, menores de idade e idosos – conformaram respectivamente 18% e 1,8% do total.

Embora a idade facilite a inserção no mercado de trabalho, os idiomas apresentam-se como uma barreira, uma vez que apenas 21% dos titulares declararam falar o português no momento da solicitação, sendo, em sua grande maioria, angolanos. Entre os idiomas mais falados, estão o árabe, o inglês, o francês, o espanhol e o lingala.

Evidenciou-se na análise da amostra que a maior parte dos refugiados por elegibilidade chegou ao Brasil por via aérea (70%), seguido pela via marítima (12,4%) e pela terrestre, (9,2%). Com relação à situação legal de ingresso ao Brasil, 23% dos titulares da amostra declararam ter sido de forma irregular e 69%, regular. Somente 56% dos titulares afirmaram saber que o Brasil era o país de destino, o que parece estar fortemente correlacionado à vinda de países africanos pela via marítima, notadamente da RDC e de Serra Leoa.

A análise procedida neste capítulo deteve-se na identificação de menores desacompanhados e separados entre os titulares da amostra, sendo em sua maioria de origem africana, notadamente de Angola e da República Democrática do Congo. Menores separados, desacompanhados ou órfãos são um dos grupos de maior vulnerabilidade entre os refugiados – juntamente com mulheres, idosos, pessoas com necessidades especiais, entre outros.

Essa pesquisa constatou variação nos perfis sociodemográficos dos refugiados, ao proceder-se o cotejo entre registros do período 2011-2014 com os do período 1998-2002 – primeiros quatro anos logo após a promulgação da Lei nº 9.474/1997, e a criação e implementação do Conare. Vale registrar que 25,9 anos era a idade média dos refugiados nos primeiros anos, passando para 28,1 no período mais recente, e que a participação relativa de adultos oscilou de 89% para 80% e o percentual de menores de idade aumentou em 7 p.p. e de idosos em 1,2 p.p. Constatou-se ainda o incremento no ingresso de mulheres refugiadas, passando de 20,7%, no período 1998-2002, para 26,4%, de 2011 a 2014.

Nos quatro primeiros anos que se seguiram à promulgação da Lei nº 9.474/1997, a grande maioria dos refugiados ingressou no país e solicitou refúgio no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Santos; fenômeno que foi se diversificando. Em 2014, a maioria das solicitações de refúgio foi apresentada em São Paulo (26%), no Acre (22%), no Rio Grande do Sul (17%) e no Paraná (12%). Regionalmente, as solicitações de refúgio ocorreram em sua maioria no Sul (35%) do país, seguido pelo Sudeste (31%), Norte (25%), Centro-Oeste (7%) e Nordeste (1%) (ACNUR, 2014b).

Evidenciou-se ainda aumento considerável das solicitações de refúgio via elegibilidade no período 2012-2013, constatando-se que o processo de reconhecimento transcorria numa média de nove a dez meses, quando em 2006 demandava de quatro a seis meses. Entre 2010 e 2014, as solicitações cresceram 1.541,7% e os reconhecimentos, 1.446,7%, daí verificando-se a expansão dos postos de atendimento e do trabalho da Polícia Federal.

No período 2011-2014, o governo federal aumentou em 153% o repasse de recursos orçamentários para a atuação do Conare em ações de apoio e proteção de refugiados e solicitantes de refúgio, correspondendo a uma variação de valores de R\$ 600 mil para R\$ 1,52 milhão. Examinando-se os refugiados tidos como titulares dos processos de solicitação de refúgio na amostra considerada neste trabalho, observou-se que somente 13,4% declararam ter sido assistidos por alguma organização no Brasil, sobressaindo-se a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro como as mais referidas.

Com relação aos perfis sociodemográficos das principais nacionalidades reconhecidas via elegibilidade, o refúgio da população angolana no Brasil é um dos mais antigos, tendo-se destacado desde a década de 1990 até 2004. Após esta data, o número de solicitantes decaiu significativamente, haja vista a cessação da condição de refúgio para angolanos – e liberianos –, que entrou em vigor em 2012, conferindo-lhes o *status* de residentes permanentes e não mais de refugiados.

Do total do universo de angolanos que tiveram sua condição de refugiado reconhecida pelo governo brasileiro via elegibilidade, 78,8% eram do gênero masculino e 21,2%, do feminino. A idade média era de 22,7 anos, sendo que 86,7% tinham entre 18 a 59 anos, 13,3% eram menores de idade e um refugiado tinha 60 ou mais anos. Em relação àqueles que declararam o estado civil, 89,3% eram solteiros, 10,3%, casados e 0,4%, divorciados. A grande maioria informou como motivação do pedido de refúgio a guerra civil – ou seja, a grave e generalizada violação dos direitos humanos – e a perseguição política, enquanto as principais cidades de ingresso ao país foram São Paulo e Rio de Janeiro. Por sua vez, 7,7% do total ingressaram via reunião familiar.

As solicitações de refúgio deferidas como consequência da guerra civil na República Democrática do Congo, anteriormente Zaire, também remontam a período anterior à vigência da Lei Nacional do Refúgio e permanecem a ser significativas até a atualidade, em face do recrudescimento do conflito nesse país. No que tange ao gênero desses refugiados, 40,6% são do feminino e 59,4%, do masculino. No momento da solicitação de refúgio, a idade média dos nacionais congolezes (universo) era de 25,4 anos, enquanto 79,2% tinham entre 18 a 59 anos, 20,5% eram menores de idade e dois refugiados tinham 60 ou mais anos. Com relação àqueles que declaram seu estado civil, 53,3% eram solteiros, 39,5% casados, 0,6% divorciado, 0,4% em união estável, 5,9% viúvos e 0,4% separado.

Os principais estados de ingresso dos congolezes no Brasil foram São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande de Sul, Paraná e Santa Catarina. A grande maioria informou como motivação do pedido de refúgio a guerra civil (a grave e generalizada violação dos direitos humanos) e as perseguições política, religiosa e por pertencimento a algum grupo social. Ademais, 26,1% ingressaram via reunião familiar.

Até 1998, a maioria dos refugiados latino-americanos no Brasil era oriunda de Cuba. A partir de então, especialmente considerando a intensificação dos conflitos na Colômbia na década de 2000, assim como a Declaração do Plano de Ação do México (2004) e a implementação do Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário, os colombianos passaram a ser, crescentemente, a principal nacionalidade entre os latino-americanos e caribenhos. Não obstante, a partir de 2012, o número de solicitações de refúgio realizadas por colombianos passa a decair em razão da adesão da Colômbia ao Acordo do Mercosul, em 2012, e dos avanços da negociação de paz entre o governo do país com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia.

Considerando o perfil sociodemográfico dos refugiados colombianos reconhecidos via elegibilidade (universo), 41,2% são do gênero feminino e 58,8%, masculino. No momento da solicitação de refúgio, a idade média dos refugiados colombianos era de 27,4 anos, sendo que 70,1% tinham entre 18 a 59 anos, 27,9% eram menores de idade e 2,0% eram idosos. Cabe destacar que os refugiados da Colômbia é a população refugiada no Brasil com o maior número de menores de idade. Com respeito àqueles que declaram seu estado civil, 11% eram solteiros, 43,5%, casados, 2,1%, divorciados, 36,6% estavam em uma relação de união estável, 4,2% eram viúvos e 2,6%, separados. Diferentemente das outras nacionalidades, em que a maioria dos refugiados é solteira, a proporção de refugiados colombianos casados e em união estável prevalece. A maioria informou como motivação do pedido de refúgio a perseguição política e o pertencimento a algum grupo social. Ademais, 20,5% ingressaram via reunião familiar.

Os reconhecimentos via elegibilidade tanto de refugiados libaneses como sírios no Brasil passam a ser significativos a partir de 2012. Com relação aos libaneses, embora não exista uma guerra declarada no país, os conflitos e as lutas decorrentes da Primavera Árabe e a guerra civil na Síria têm repercutido fortemente no Líbano, estimulando o ressurgimento da violência sectária e gerando um fluxo de refugiados.

Dos refugiados libaneses reconhecidos, 11,7% são do gênero feminino e 88,3%, masculino. No momento da solicitação de refúgio, 93,7% tinham entre 18 a 59 anos, somente 5,4% eram menores de idade e 1% tinha mais de 60 anos. Considerando aqueles que declaram seu estado civil, 83% eram solteiros, 14,6%, casados, 2,1%, divorciados, enquanto um refugiado era viúvo. A maioria ingressou pelos estados de São Paulo, do Rio de Janeiro, de Mato Grosso do Sul e do Paraná.

No que tange à motivação do pedido, a maior parte declara a guerra civil (a grave e generalizada violação dos direitos humanos) e a perseguição política, bem como religiosa. A reunião familiar não alcançou 1%.

No caso dos refugiados sírios, além dos conflitos existentes no país, o aumento do fluxo deve-se essencialmente à promulgação da Resolução Normativa nº 17, que dispõe sobre a concessão de visto por razões humanitárias, outorgado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado nesse país e que manifestem vontade de buscar refúgio no Brasil. Esta resolução simplificou e facilitou o processo de reconhecimento de refúgio para estes nacionais, refletindo no crescimento observado entre 2011 e 2014, quando o número de refugiados sírios aumentou em 290 vezes.

Avaliando o perfil sociodemográfico dos refugiados sírios reconhecidos pelo governo brasileiro no momento da solicitação, 26,7% eram do gênero feminino e 73,3%, do masculino. Adultos eram 78,9%, enquanto 17,8% eram menores de idade e 3,4% tinham 60 anos ou mais. Daqueles que declararam estado civil, 57,8% eram solteiros, 39,5%, casados, 0,8% era formado por divorciados, 0,1% tinha uma relação de união estável, 1,4% consistia-se de viúvos e 0,4%, de separados. A grande maioria informou como motivação do pedido de refúgio a guerra civil (a grave e generalizada violação dos direitos humanos), assim como a perseguição política e religiosa. Ainda, 11,1% ingressaram via reunião familiar.

Finalmente, cabe destacar que, ao longo deste capítulo, muitas informações relevantes foram extraídas a partir dos dados, fornecendo uma base sólida para subsidiar a formulação de políticas públicas. A título de comentários finais, foram retomados apenas alguns resultados, de forma não exaustiva. A partir da amostra, foi possível ter um maior detalhamento das diferenças entre as distintas nacionalidades, assim como um maior número de variáveis de análise, permitindo um mapeamento mais aprofundado de quem são os refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro, bem como a motivação do pedido, as trajetórias migratórias, o apoio no processo de integração no país, entre outros exemplos. Apesar das particularidades identificadas, muitos traços em comum também se fizeram notar. Contudo, cabe destacar, que a principal característica compartilhada pela população analisada é sua natureza jurídica: a condição do refúgio.

CAPÍTULO 5

CARACTERIZAÇÃO DOS REFUGIADOS REASSENTADOS NO BRASIL

INTRODUÇÃO

O reassentamento é uma das soluções duradouras para os refugiados e ocorre quando, no primeiro país de asilo, deixam de existir as condições necessárias para sua proteção e integração, razão pela qual se faz necessário encontrar um novo país de acolhimento. É, ainda, uma expressão de solidariedade internacional e um mecanismo de partilha de responsabilidades entre os Estados, procurando reduzir as dificuldades que afetam o primeiro país de asilo. No entanto, não é um direito, e não há nenhuma obrigação dos Estados de acolherem refugiados por meio do reassentamento, dependendo, assim, da disposição e dos critérios de admissão de cada país (ACNUR, 2011a).

Conforme estimativas do ACNUR, em 2014, aproximadamente 105 mil pessoas refugiadas sob seu mandato foram apresentadas à opção de reassentamento.¹ Entre os principais países de reassentamento encontram-se Estados Unidos, Austrália, Canadá e os países nórdicos, não obstante, nos últimos anos, tenha aumentado o número de países de reassentamento na Europa e na América Latina (tabela 33).

TABELA 33
Refúgio no mundo: número de reassentados por país de acolhida (2012-2014)

País de reassentamento	2012	2013	2014
Argentina	8	-	21
Alemanha	307	293	280
Austrália	5.937	13.169	11.570
Áustria	-	-	388
Bélgica	-	100	34
Brasil	39	62	36
Canadá	9.624	12.173	12.277
Chile	3	-	-
Dinamarca	476	515	344
Espanha	80	-	-
Estados Unidos	66.289	66.249	73.011
Finlândia	731	674	1.089
Filipinas	15	19	49
França	62	89	110
Grã-Bretanha	1.039	966	787

(Continua)

1. Fonte: ACNUR. Disponível em: <<https://goo.gl/FtNo2W>>.

(Continuação)

País de reassentamento	2012	2013	2014
Hungria	1	1	-
Irlanda	39	76	96
Islândia	9	-	-
Japão	-	18	23
Liechtenstein	1	-	5
Luxemburgo	-	-	28
Nova Zelândia	781	840	737
Noruega	1.228	948	1.286
Países Baixos	-	311	791
Portugal	27	6	14
República Checa	-	1	5
Romênia	-	-	40
Suécia	1.873	1.902	1.971
Suíça	-	-	152
Uruguai	9	14	53
Total	88.578	98.426	105.197

Fonte: Global Resettlement Statistical Report 2012, 2013 e 2014/ACNUR.
Elaboração: Ipea.

O reassentamento de refugiados na América do Sul teve início em 1999, quando Brasil e Chile assinaram acordos específicos com o ACNUR para receber refugiados que, por questões de segurança ou dificuldades de integração local, precisavam ser trasladados a outros países.

América Latina, Brasil, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai participam do programa de reassentamento do ACNUR. No Brasil, de acordo com registros do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), 640 refugiados foram reassentados no país até 2014.

As características e os critérios dos programas de reassentamento para refugiados diferem para cada país (anexo C), dependendo dos

recursos financeiros e humanos alocados, cotas anuais de recepção, legislação em matéria de refúgio, solidez do programa de reassentamento como política de Estado, aceitação e envolvimento da sociedade em geral no processo de acolhida e integração, estágio de desenvolvimento da rede de proteção social disponível para os demais cidadãos, entre outros (Sampaio, 2010, p. 20).

Com vistas a possibilitar um melhor entendimento do Programa de Reassentamento Brasileiro e de sua evolução, bem como do perfil da população reassentada no Brasil, este capítulo inicia-se com a apresentação sucinta dos marcos institucionais que regulamentam o programa e algumas características de seu funcionamento para, em seguida, descrever

a implementação e evolução do programa desde sua criação até 2014; e, finalmente, apresentar o perfil dos reassentados no Brasil.

5.1 O Programa de Reassentamento Brasileiro

O Programa de Reassentamento Brasileiro foi originalmente assinalado na Lei nº 9.474/1997, ao dispor que o reassentamento de refugiados “em outros países deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário” (Brasil, 1997, cap. III, art. 45), e “no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades” (Brasil, 1997, art. 46).

O Programa de Reassentamento Brasileiro foi criado em 10 de agosto de 1999, quando da assinatura do Acordo Macro para o Reassentamento de Refugiados entre Brasil e ACNUR,² com o objetivo de reassentar refugiados que continuassem sofrendo ameaças, perseguições ou que não conseguissem se adaptar em um primeiro país de refúgio. Este programa foi estruturado de forma tripartite entre governo brasileiro, representado pelo Conare, ACNUR e entidades da sociedade civil, e as competências foram estabelecidas mediante resolução.³

Nessa estruturação, coube ao Conare coordenar ações de proteção e integração de refugiados junto a outras instâncias públicas, além de reconhecer pedidos de refúgio e apoiar a execução dos projetos de integração local a cargo das organizações da sociedade civil. Por sua vez, ao ACNUR foram estabelecidas competências relativas à formulação dos pedidos de reassentamento, financiamento, coordenação e monitoramento dos projetos de acompanhamento e integração local, bem como o deslocamento dos refugiados ao Brasil. Com relação às organizações da sociedade civil, estas ficaram responsáveis pelo acompanhamento direto dos reassentados no Brasil, desde sua acolhida até o processo de adaptação e integração, bem como por estimularem a criação de redes de parceiros para cooperar com o programa.

Para o estrangeiro ser amparado pelo Programa de Reassentamento Brasileiro, deve ser reconhecido como refugiado,⁴ e a solicitação de reassentamento deve ser apresentada pelo ACNUR ao Conare. Ademais, o solicitante deve pertencer a, pelo menos, uma das categorias de submissão descritas no *Guia de reassentamento*

2. Regulamentado pela Resolução Normativa nº 14 do Conare, de 27 de dezembro de 2011.

3. Art. 3º a 5º da Resolução nº 14/2011/Conare.

4. Nos termos da Convenção de 1951 e do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, bem como da Lei Nacional sobre o Refúgio (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997).

do ACNUR (2011)⁵ e estabelecidas no Acordo Macro para o Reassentamento de Refugiados no Brasil, quais sejam:

(i) pessoas em necessidade de proteção legal e física, que inclui estar sob ameaça imediata ou a longo prazo de retorno ao país de origem ou de expulsão para outro país a partir do qual o refugiado pode ser retornado, sob ameaça de prisão ou detenção arbitrária, ou sob ameaça à segurança física ou seus direitos humanos no país de refúgio tornado o asilo insustentável; (ii) sobreviventes de violência e tortura, sempre e quando existam serviços de atendimento adequados no Brasil; (iii) mulheres em risco, ou seja aquelas que não têm a proteção tradicional de suas famílias ou comunidades e enfrentam ameaças física e/ou psicológicas (estupro, assédio sexual, violência, exploração, tortura, entre outros.); (iv) refugiados sem perspectivas de integração local, quer dizer, aqueles que não têm a oportunidade para se integrar no seu país de refúgio tendo em conta sua origem cultural, social, raça/etnia, formação religiosa, orientação sexual ou/e tendência política; (v) refugiados com fortes laços com outros refugiados já no Brasil, menores desacompanhados ou aqueles casos que precisam de atenção médica sempre e quando existam os serviços de atendimento adequados no Brasil (ACNUR, 2011d, p. 3, tradução nossa).

De acordo com o programa, refugiados em necessidade de reassentamento são identificados nos países de primeiro asilo pelos oficiais de proteção do ACNUR. Em seguida, os casos são encaminhados à apreciação do Conare mediante Formulário de Registro para o Reassentamento do ACNUR preenchido e assinado pelo candidato, junto com outros documentos pertinentes, trinta dias antes da missão de pré-seleção dos candidatos.

Conare, ACNUR e organizações da sociedade civil designam seus representantes para constituírem missões de seleção, que se deslocam aos países de primeiro refúgio, realizam entrevistas com candidatos ao reassentamento (individualmente ou acompanhados dos familiares incluídos na solicitação) e avaliam a viabilidade de estes serem acolhidos no território nacional. Simultaneamente à realização dessas entrevistas, os integrantes dessas missões informam ao candidato sobre o Programa de Reassentamento Brasileiro, assim como sobre a realidade econômica, política, social e cultural do Brasil, de forma a evitar frustrações quanto às expectativas de integração local. Por sua vez, refugiados interessados em ser reassentados no Brasil assinam um termo de adesão voluntária ao programa (Sampaio, 2010).

5. As categorias de submissão para o reassentamento estão enunciadas no capítulo 6 do *Guia de reassentamento do ACNUR*, editado em julho de 2011.

Uma vez realizadas as entrevistas, a delegação brasileira discute os casos e toma uma decisão recomendatória, positiva ou negativa, com base na necessidade de proteção e potencial de integração dos solicitantes. Os relatórios referentes às entrevistas são encaminhados à plenária do Conare para avaliação e decisão, que, por maioria simples, decide sobre o deferimento ou indeferimento das solicitações.⁶ Esta decisão, em geral, é tomada considerando-se a possibilidade de integração do refugiado no país e de o Estado oferecer as melhores condições de adaptação, conforme seu perfil.⁷

No caso de deferimento da solicitação de reassentamento pelo Conare, os candidatos são informados da decisão pelo ACNUR, dando início aos trâmites de sua viagem ao Brasil. Com relação aos casos de indeferimento, estes poderão ser objeto de revisão, mediante requerimento do ACNUR, com base em informações complementares, que deverão ser submetidas ao Conare.⁸ Cumpre notar que o processo de determinação do estatuto de refugiado brasileiro, diferentemente de outros países, não exige atestado de antecedentes criminais e/ou exames médicos anteriores à viagem, o que tem sido visto como uma boa prática (Sampaio, 2010).

Em circunstâncias excepcionais, especialmente em casos de extrema urgência, a análise das solicitações de reassentamento poderá dispensar a entrevista pessoal com o candidato e basear-se na documentação apresentada pelo ACNUR.⁹ Cabe destacar que, no âmbito do programa, não há uma determinação formal de quota anual para reassentados. Na prática, a meta anual é decidida em coordenação entre o Conare, o ACNUR e as organizações não governamentais (ONGs) implementadoras do programa com base nas necessidades de proteção dos refugiados, bem como na disponibilidade de recursos financeiros e serviços sociais públicos existentes. Essa meta, ao longo do período analisado, tem sido fixada em aproximadamente sessenta pessoas por ano, porém as quotas anuais de reassentamento não refletem necessariamente o número de pessoas efetivamente reassentadas no país. O processo da análise das solicitações de reassentamento apresentadas pelo ACNUR ao governo brasileiro está representado no diagrama 2.

6. Art. 16 da Lei nº 9.474/1997.

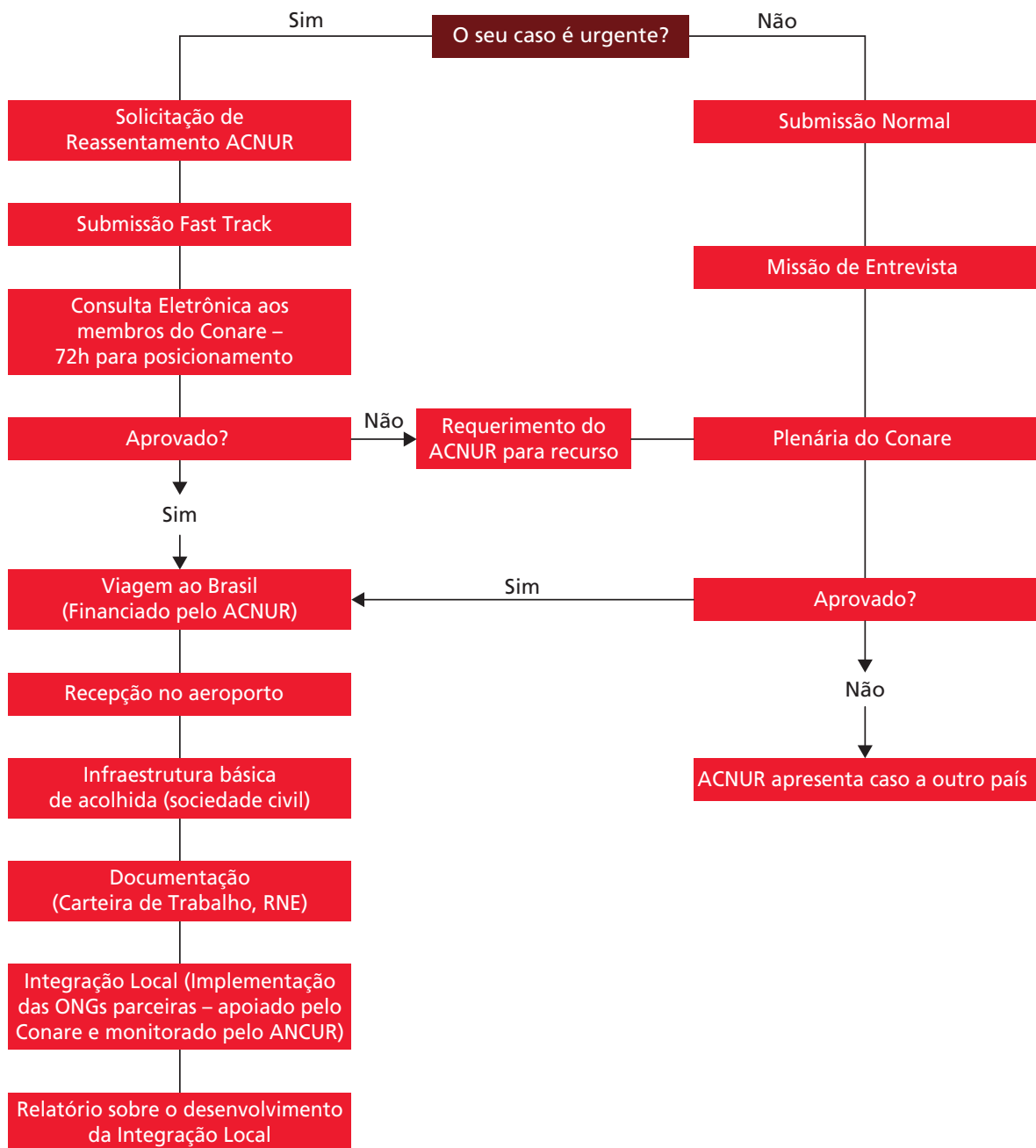
7. Hamid (2012, p. 122) argumenta que a seleção de refugiados para o reassentamento “visa à vinda ao Brasil de sujeitos integráveis, o que implica a escolha de um perfil específico, em que um dos critérios seria sua capacidade de inserção laboral e sua não dependência do Estado brasileiro”.

8. Resolução Normativa nº 14/Conare, de 27 de dezembro de 2011, cap. II, seção II, art. 13.

9. Art. 11, seção II, da Resolução Normativa nº 14/2011/Conare.

DIAGRAMA 2

Processo de solicitação via Programa de Reassentamento Brasileiro



Elaboração: Ipea.

O Conare estabelece, mediante Resolução Normativa nº 14, art. 14, que “os candidatos cujas solicitações de reassentamento tenham sido deferidas, terão acesso ao território brasileiro na condição de refugiados, nos termos da Lei nº 9.474/1997”. A organização e o financiamento das viagens do primeiro país de asilo ao Brasil são da responsabilidade do ACNUR, em coordenação com a Organização Internacional das Migrações (OIM). Uma vez em território brasileiro, o refugiado terá direito ao número de Registro Nacional de Estrangeiros (RNE) e à Cédula de Identidade de Estrangeiro (CNE), ao Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), à Carteira

de Trabalho e Previdência Social (CTPS), entre outros documentos passíveis de emissão para residentes.

Uma vez reassentados, desfrutarão dos direitos e estarão sujeitos aos deveres dos estrangeiros em situação regular no país de acordo com o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980). Os refugiados terão acesso aos sistemas públicos de educação e de saúde, em condição de igualdade com os nacionais, e aos serviços sociais públicos, nos termos da legislação vigente.¹⁰ Ademais, os efeitos da condição de refugiado poderão ser estendidos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes menores de 21 anos de idade, assim como aos demais integrantes do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado, por meio de solicitação de reunião familiar.¹¹

Cabe mencionar que a reunião familiar não está incluída nas quotas anuais de reassentamento. Contudo, a lei exige que os membros da família estejam em território brasileiro antes que qualquer procedimento de reunião familiar seja iniciado. Refugiados com a sua condição reconhecida pelo Estado brasileiro podem solicitar a reunião familiar preenchendo o Termo de Solicitação para Reunião Familiar¹² na Polícia Federal (PF) e, mediante a apresentação de documentos pertinentes, comprovar os laços familiares.

Os familiares devem comparecer no momento da solicitação a fim de receber a documentação necessária que permita a estada temporária e a possibilidade de trabalhar no Brasil, enquanto o caso esteja sob análise. Em seguida, a Polícia Federal remete todos os documentos pertinentes à Coordenação Geral para Assuntos de Refugiados (CgareE) do Conare, que prepara o caso para que seja discutido pelos membros do comitê em reunião plenária. Estima-se que os casos de reunião familiar, devidamente documentados, demorem aproximadamente quatro meses para alcançar uma decisão. O financiamento para o traslado dos membros familiares é responsabilidade do próprio refugiado, ou, dependendo da disponibilidade de recursos, o ACNUR pode fornecer assistência para a viagem.

O Programa de Reassentamento Brasileiro está previsto para durar entre doze e dezoito meses, período estimado para que os reassentados alcancem a autossuficiência – este período é estendido nos casos de maior vulnerabilidade. O Programa de Reassentamento Brasileiro é financiado com recursos do ACNUR, embora sejam significativos os aportes da sociedade civil e do governo brasileiro. Segundo o item 9.1 do Acordo Macro para o Programa de Reassentamento Brasileiro (1999)¹³,

10. Art. 21 a 24 da Resolução Normativa nº 14/2011/Conare.

11. Nos termos do art. 2º da Lei nº 9.474/1997 e da Resolução Normativa nº 4/Conare, de 1º de dezembro de 1998, revogada pela Resolução Normativa nº 16, de 20 de setembro de 2013.

12. Anexo I da Resolução Normativa nº 04/1998/Conare, revogada pela Resolução Normativa nº 16/2013.

13. Registre-se, em todos os casos citados neste texto, que os relatórios de atividade do Conare são documentos administrativos de uso interno e não são publicados.

[o] governo do Brasil será responsável pela recepção e facilitará a integração dos refugiados reassentados, contando com o apoio do ACNUR e de organizações governamentais ou não governamentais. O ACNUR contribuirá financeiramente com a integração dos refugiados por meio de um projeto no qual se designará a entidade executora. Tal projeto será executado por tal entidade, em coordenação com o ACNUR.

Os recursos são transferidos às entidades implementadoras do programa, que são responsáveis pela sua administração e repasse aos refugiados na forma de auxílio-subsistência e auxílio-moradia. O programa prevê tais auxílios para cobrir as despesas básicas dos refugiados enquanto buscam alternativas de autossuficiência. O valor do auxílio-subsistência foi estabelecido em R\$ 300 no ano de 2005, porém não tem acompanhado o aumento do custo de vida geral.¹⁴ Por sua vez, as famílias de refugiados com recém-nascidos recebem um subsídio extra de R\$ 150 por bebê. Finalmente, dependendo do caso, é oferecido auxílio financeiro para a compra de medicamentos, exames e tratamentos médicos, óculos, roupas, vale-transporte, materiais escolares, entre outros.

O auxílio mensal de subsistência e moradia é de suma importância, considerando que refugiados quase sempre perderam tudo e são incapazes de satisfazer suas necessidades básicas, bem como não possuem laços familiares ou redes sociais estabelecidas no Brasil nas quais possam se apoiar. Acrescente-se que o acesso a serviços sociais públicos, programas nacionais de assistência social e inclusão em políticas públicas são fundamentais para a autonomia e para uma solução mais sustentável para a satisfação de necessidades básicas de refugiados reassentados no país.

A despeito das facilidades providas aos refugiados, algumas dificuldades se colocam. O sistema de previdência social brasileiro, por exemplo, é limitado e não contempla refugiados ou solicitantes de asilo recém-chegados, inclusive aqueles em situação de maior vulnerabilidade. Igualmente, embora parceiros implementadores do programa encaminhem os refugiados reassentados aos serviços disponíveis para sua integração local, existem limitações em matéria de acesso à moradia permanente, assistência social para as pessoas vulneráveis e inserção no mercado de trabalho.¹⁵ Além disso, os empréstimos do governo para habitação a preços acessíveis, tais como o Programa Minha Casa Minha Vida, que são acessíveis a estrangeiros residentes permanentes, não estão disponíveis aos refugiados até que estes adquiram o *status* de residente permanente, que pode ser requisitado após quatro anos vivendo no

14. O valor do auxílio-subsistência é, muitas vezes, uma fonte de críticas pelos reassentados e considerado insuficiente para cobrir as necessidades básicas. Além do mais, devido às limitações de financiamento do ACNUR e considerando que o governo brasileiro não fornece contribuição financeira para o programa de reassentamento, este auxílio só pode ser estendido após o fim do programa a pessoas em situação de extrema vulnerabilidade. Em 2014, o valor foi aumentado para R\$ 370.

15. A meta do governo é ajudar os refugiados a se tornarem economicamente autossuficientes, autônomos e livres de qualquer assistência o mais rápido possível.

Brasil. A mesma restrição se aplica ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), uma assistência federal para pessoas com deficiência física e idosas.¹⁶

No momento da preparação para a chegada dos reassentados, as ONGs responsáveis pela implementação do programa (Cáritas Brasileira, em São Paulo;¹⁷ Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Guarulhos – CDDH;¹⁸ Associação Antônio Vieira – Asav, no Rio Grande do Sul; e Comitê de Direitos Humanos e Memória Popular – CDHMP, no Rio Grande do Norte) identificam comunidades de recepção com base no perfil sociocultural e na necessidade de proteção da população a ser reassentada, bem como nos serviços públicos disponíveis e na existência de parcerias com as igrejas, pastorais e Cáritas locais, além de empresas e prefeituras. Os parceiros procuram uma estratégia de descentralização e dispersão territorial, reassentando refugiados em municípios de pequeno e médio porte que possibilitam um acolhimento personalizado às famílias, considerando que as administrações locais têm sido sensibilizadas e envolvidas com o projeto de reassentamento (Sampaio, 2010; Hamid, 2012). Argumenta-se que seja desejável separar para integrar, já que o reassentamento de refugiados em um mesmo local e o convívio intensivo intragrupo privilegiaria as relações entre nacionalidades ou etnias, gerando “guetos” e obstaculizando a integração local nas comunidades receptoras.¹⁹

As ONGs implementadoras do programa prestam auxílio também no momento da recepção dos refugiados no aeroporto; do aluguel e preparação de moradia; em relação à orientação social, cultural e jurídica (informações sobre a legislação brasileira, bem como direitos e deveres dos estrangeiros no Brasil); à contratação de cursos de idiomas; aos serviços de tradução; no reconhecimento e validação de documentos e certificados; apoio na obtenção de documentos (por exemplo, CNE, CPF, Carteira de Trabalho) e na abertura de contas bancárias; assessoramento na obtenção de empregos (elaboração de currículos, cadastro em bancos de emprego, sensibilização do empresariado local) e orientações sobre o acesso ao mercado de trabalho e a programas de microcrédito para refugiados que desejem iniciar seu próprio negócio; encaminhamento dos interessados aos cursos de capacitação

16. O BPC é um benefício da Política de Assistência Social que integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), e para acessá-lo não é necessário ter contribuído com a Previdência Social. É um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de 1 salário mínimo ao idoso com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Disponível em: <<https://goo.gl/l6UpU7>>. Acesso em: 14 set. 2015.

17. Em São Paulo, embora a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (Casp) fosse a entidade que tradicionalmente trabalhava com os solicitantes de refúgio via elegibilidade, os refugiados reassentados ficaram a cargo da Cáritas Brasileira.

18. A partir do ano de 2010.

19. Por outro lado, vale questionar se essa estratégia invalida a constituição de uma rede de refugiados que poderia auxiliar na integração dos reassentados.

profissional; entrega de auxílio financeiro para compra de vestimentas, materiais escolares, utensílios domésticos, entre outros; facilitação do acesso de estudantes a escolas da rede pública, incluindo esclarecimentos quanto ao reconhecimento de diploma e acesso ao ensino superior; e acesso à saúde, bem como acompanhamento da integração local e representação política e jurídica do programa junto às comunidades e autoridades locais.

Dessa forma, das três partes responsáveis pelo programa (governo brasileiro, na figura do Conare, do ACNUR e das organizações da sociedade civil), estas últimas são aquelas que acompanham mais de perto o processo de integração dos reassentados no Brasil. Por esta razão, ao final do período assistencial contemplado, essas organizações preparam relatório avaliando o processo de integração de cada refugiado reassentado, examinando o nível de autossuficiência alcançado e formulando recomendações sobre a possibilidade de suspender a assistência.

Durante o processo de integração, o ACNUR realiza visitas de supervisão do processo de reassentamento nos estados. Além disso, em parceria com a rede de proteção, realiza anualmente diagnósticos participativos com refugiados reassentados no país, procurando mapear os principais desafios que enfrentam no processo de integração local, bem como capacitá-los a buscar soluções por meio do diálogo e a compartilhar experiências. Os resultados dessas avaliações também auxiliam o ACNUR e seus parceiros da sociedade civil a identificar formas de ampliar e melhorar a proteção dada aos seus beneficiários. Os temas tratados durante os encontros dividem-se nas seguintes áreas: educação e saúde, habitação, emprego e geração de renda, documentação e participação/integração comunitária.

O Programa de Reassentamento Brasileiro visa facilitar e fortalecer a integração local, permitir ao refugiado restabelecer um sentimento de segurança, alcançar a autossuficiência socioeconômica após finalizada a assistência financeira – disponibilizada em caráter emergencial e temporário pelo ACNUR –, assim como tornar-se um membro plenamente ativo, participando e contribuindo para o desenvolvimento econômico, social, cultural, civil e vida política do país. A inclusão e integração dos refugiados é um processo de longa duração, dinâmico, multidirecional e transversal, que coloca exigências sobre os refugiados individuais, as comunidades de refugiados, as comunidades receptoras e a sociedade em geral.

A legislação brasileira possibilita aos refugiados obter a residência permanente, após viverem quatro anos no Brasil,²⁰ e a nacionalidade, após quatro anos de residência permanente no país.²¹ Crianças nascidas no Brasil, excluídos os filhos de servidores de governos estrangeiros, recebem automaticamente a cidadania brasileira.

5.2 Implementação e evolução do Acordo Macro do Programa de Reassentamento Brasileiro (2000-2014)

O Acordo Macro do Programa de Reassentamento Brasileiro de 1999 previa a execução de um projeto-piloto voltado para a recepção de refugiados originários da ex-Iugoslávia, porém, a primeira experiência de reassentamento seria concretizada apenas três anos depois (Sampaio, 2010). No ano 2000, o Escritório Regional para América do Sul do ACNUR contratou consultor com o objetivo de elaborar programas de reassentamento para serem executados no Brasil, no Chile e na Argentina, com a colaboração dos respectivos governos e das organizações da sociedade civil envolvidas (Andrade e Marcolini, 2002a).

Em março de 2001, missão do ACNUR visitou quatro cidades brasileiras (Porto Alegre/RS, Mogi das Cruzes/SP, Santa Maria Madalena/RJ e Natal/RN), escolhidas pelo Ministério da Justiça e Cidadania para sediar os projetos-piloto de reassentamento a serem coordenados pelo Conare. Foram estabelecidos acordos com instituições destas cidades para que se tornassem “cidades-refúgio” (Jubilut, 2007; Hamid, 2012). Procurava-se assegurar que os refugiados reassentados fossem bem recebidos e integrados nas comunidades locais. Assim, foram levados em conta critérios como a atividade econômica e a origem étnica e cultural da população. Nos contatos com representantes da sociedade civil, como as câmaras de comércio e indústria, explicou-se a iniciativa de reassentamento e se solicitou o apoio local no processo de integração. Em agosto de 2001, realizou-se seminário no Rio de Janeiro com a participação de representantes do ACNUR, de ONGs e de autoridades do governo federal, concluindo-se a fase de planejamento do programa de reassentamento (Andrade e Marcolini, 2002a).

No início, o programa visava receber pequenos grupos de refugiados, uma vez que “o projeto-piloto, desenvolvido em pequena escala, era compatível com a capacidade de absorção socioeconômica local, sem sobrecarregar os serviços públicos nem afetar sobremaneira a sociedade receptora” (Moreira, 2010, p. 120). Daí a decisão de que as quatro cidades escolhidas receberiam, no máximo, 25 refugiados

20. A concessão de permanência definitiva ao refugiado, reconhecido como tal pelo governo brasileiro, não acarretará a cessação ou a perda da sua condição de refugiado, nem o cancelamento da permanência definitiva acarretará a cessação ou a perda da condição de refugiado (de acordo com o art. 1º e 4º da Resolução Normativa nº 10/Conare, de setembro de 2003). Por sua vez, a declaração de cessação ou perda da condição de refugiado não implicará, automaticamente, o cancelamento da permanência definitiva (art. 3º).

21. A Resolução Normativa nº 91/2010 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

cada uma. As autoridades brasileiras projetaram acolher cerca de cem refugiados por ano, sendo que o primeiro grupo seria formado por iranianos, botsuanianos e afegãos (Andrade e Marcolini, 2002a). Não obstante, naquele ano foram reassentados unicamente nacionais afegãos.

Em prosseguimento aos entendimentos mantidos, realizou-se missão em 2001 para entrevistar os primeiros candidatos ao reassentamento no Brasil – no caso, refugiados afegãos em Nova Déli (Índia) e Teerã (Irã). Em discurso pronunciado na ONU em 2001, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, declarou: “o Brasil espera que, apesar de todas as circunstâncias, não se vejam frustradas as ações de ajuda humanitária ao povo do Afeganistão. Mais ainda, dentro de nossas possibilidades, estamos dispostos a abrigar refugiados que queiram integrar-se ao nosso país” (Corrêa, 2007, p. 682 *apud* Moreira 2010, p. 120).

Como resultado dessa missão, 23 nacionais afegãos (quatorze do gênero masculino e nove do feminino) chegaram a Porto Alegre em abril de 2002, dos quais dez viviam como refugiados no Irã e treze, na Índia.²² A acolhida e integração deste grupo esteve sob a coordenação do Conare em conjunto com o ACNUR, a Asav e o Centro de Orientação e Encaminhamento de Porto Alegre (Cenoe). Contudo, diferenças culturais, de tradição e de língua, aliadas à pouca experiência do país com o reassentamento, criaram desafios para a integração local destes refugiados, e somente dez permanecem no país.²³ Pouco menos de um ano após a chegada, doze dos refugiados retornaram ao Afeganistão (e outro ao primeiro país de asilo) argumentando que já não estavam presentes as causas que levaram ao pedido de refúgio.

Um convênio firmado entre o ACNUR, o Conare e a Asav em 2003 possibilitou o reassentamento de quatorze cidadãos colombianos, uma costa-riquenha²⁴ e um congolês em Porto Alegre. Para tanto, foram realizadas missões a Quito (Equador) e a San José (Costa Rica) em setembro desse ano para entrevistar os candidatos que chegariam ao Brasil três meses depois.

Ainda em 2003, representantes do Conare, do ACNUR e o procurador da República dos Direitos do Cidadão discutiram os procedimentos legais relativos à vinda dos reassentados para Porto Alegre, assim como a capacitação de funcionários que participavam do programa. Esse treinamento seria patrocinado pelo ACNUR e pelo governo da Suécia sob o tema do reassentamento.

22. Do total, doze eram menores de idade, nove refugiados tinham entre 20 e 40 anos de idade e dois refugiados entre 50 e 60 anos de idade. Ainda, no grupo constava uma mulher como chefe de família, acompanhada por três filhos.

23. Em 2005, outro refugiado do Afeganistão solicitou a repatriação, totalizando, assim, nove reassentados afegãos no Brasil.

24. A nacional de Costa Rica é filha de colombiana, nascida em 2003 enquanto a mãe se encontrava refugiada na Costa Rica, primeiro país de asilo. No que diz respeito ao total de reassentados, oito são do gênero feminino e oito, do masculino, enquanto seis são menores de idade e duas mulheres são chefes de família com crianças.

No mesmo ano (2003), o Programa de Reassentamento Brasileiro foi reestruturado, alterando-se desde os trâmites de recepção no aeroporto até a orientação cultural oferecida no Brasil. A primeira experiência com afegãos possibilitou que o programa fosse aprimorado para a recepção e integração do grupo seguinte.

Sampaio (2010, p. 25) lista algumas debilidades do Programa de Reassentamento Brasileiro, identificadas à época, após as experiências de reassentamento de 2002 e 2003: *i*) o valor da assistência financeira oferecida pelo projeto foi considerado muito elevado em relação à realidade econômica do país, desestimulando os refugiados a buscarem empregos e gerando frustrações no encerramento do projeto; *ii*) o conhecimento incipiente das instituições quanto às questões culturais e linguísticas originaram mal entendidos e dificuldades de comunicação; *iii*) a ênfase dispensada aos procedimentos operacionais postergou o emprego de um olhar estratégico voltado para questões de integração dos refugiados no médio e longo prazo; e *iv*) a ausência do escritório do ACNUR no Brasil comprometeu a qualidade do monitoramento destas experiências e obstaculizou a identificação de soluções aos entraves relativos à integração local.

Dois fatos importantes ocorreram em 2004, quais sejam: a reabertura do escritório do ACNUR no Brasil e a formalização de novas parcerias com as Cáritas de São Paulo e do Espírito Santo, o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) de Brasília e a Incubadora de Iniciativas Populares do Rio Grande do Norte (Incoop) no âmbito do esforço de ampliar as condições de acolhimento e integração de refugiados. Essas novas parcerias ampliaram a rede de proteção e integração, ao mesmo tempo que fortaleceram a estrutura tripartite do Programa de Reassentamento Brasileiro.

Com o apoio do ACNUR, realizou-se a capacitação dos novos atores envolvidos no programa de reassentamento e a melhoria dos procedimentos em todas as etapas do processo, desde a missão de entrevista realizada no primeiro país de asilo até o projeto de acolhida e integração à sociedade brasileira. Nesse ano, 75 refugiados, sendo 64 colombianos,²⁵ dez equatorianos²⁶ e um palestino, foram reassentados no país e distribuídos entre os estados do Rio Grande do Sul, do Rio Grande do Norte e de São Paulo.

Em 2004, durante as comemorações do vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, vinte países da América Latina aprovaram a Declaração e o Plano de Ação: Cartagena 20 anos depois ou Plano de Ação do México (PAM) para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina. Esse plano foi uma resposta baseada na solidariedade internacional, na responsabilidade

25. Dos 64 colombianos, 25 eram mulheres e 39 homens, enquanto 37 eram menores de idade e seis mulheres eram chefes de família.

26. Dos dez nacionais equatorianos, seis correspondem a um núcleo familiar chefiado por uma mulher, enquanto os outros quatro figuram como acompanhantes de nacionais colombianos.

compartilhada e na cooperação regional que buscava organizar os países diante das tragédias humanitárias regionais.

O PAM incluía três programas inovadores para atender às soluções duradouras para a condição de refúgio: Cidades Solidárias,²⁷ Fronteiras Solidárias²⁸ e Reassentamento Solidário. A proposta de um Programa de Reassentamento Solidário já havia sido levantada pelo Brasil, com o apoio do ACNUR, no âmbito das comemorações do vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, durante a II Reunião Regional Preparatória, em Brasília, em 2004.

BOX 5

O Programa de Reassentamento Solidário

O Programa de Reassentamento Solidário é um programa regional de reassentamento criado como resposta aos maciços deslocamentos forçados devido aos conflitos na Colômbia e seus impactos nos países vizinhos. O programa prevê o reassentamento de refugiados localizados em países da região que estejam recebendo um volume expressivo de pessoas que fogem de conflitos e tragédias humanitárias, como é o caso de Equador, Costa Rica, Panamá e Venezuela.

Atualmente, a América Latina e o Caribe abrigam um dos menores números de pessoas em situação de refúgio no mundo, não obstante a maior parte dos refugiados e deslocados internos na região seja de nacionalidade colombiana. Em 2014, devido a conflitos na Colômbia, 103.150 pessoas encontravam-se refugiadas e 257.148 em situação semelhante à de refúgio¹ (totalizando 360.298), e o país contava com 6.044.151 pessoas deslocadas internamente (PDI), incluindo aquelas em situação semelhante às PDIs² (UNHCR Statistical Yearbook 2014).³ No mesmo ano, Venezuela (173.600), Equador (122.161), Costa Rica (20.744) e Panamá (17.271) acolheram o maior número de refugiados e pessoas em situação semelhante a dos refugiados na América Latina (UNHCR Statistical Yearbook 2014).⁴

Os países fronteiriços assumem os maiores custos das ações humanitárias ao lidar com o afluxo contínuo de pessoas, mantendo abertas as suas fronteiras e compartilhando recursos escassos com pessoas refugiadas. Nesse contexto, a proposta do programa de reassentamento regional leva em conta que os fluxos de refugiados poderiam desestabilizar os países vizinhos, atendendo também, portanto, a considerações de segurança regional.

Os países que participam do Programa de Reassentamento Solidário são: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, que, segundo o ACNUR, em 2012, deram refúgio respectivamente a 8, 39, 3, 0 e 9 reassentados. Em 2013, Brasil e Uruguai foram os únicos países que receberam reassentados pertencentes à região pelo programa (62 e 14 pessoas respectivamente), enquanto, em 2014, Argentina, Brasil e Uruguai reassentaram 21, 34 e 53 pessoas respectivamente. Cumpre mencionar que o Brasil é o país mais ativo neste programa, tendo recebido 66% dos reassentados na região em 2012, 82% em 2013 e 31% em 2014.

Notas: ¹ A expressão "pessoas em situação semelhante à de refúgio" é usada para descrever aqueles que não têm a proteção do governo em seus países de cidadania ou de residência habitual, mas que não foram reconhecidos como refugiados (Stanton Russel, 2002).

² A expressão "pessoas deslocadas internamente" se refere àquelas que podem ter se deslocado pelas mesmas razões que refugiados, mas não cruzaram uma fronteira internacional. Não existe uma única agência encarregada das PDIs, mas, a pedido, o ACNUR pode assumir a responsabilidade por estes, incluídos como "pessoas de interesse do ACNUR".

³ Table 2. Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by origin, end-2014. Tabelas estatísticas completas. Disponíveis em: <<https://goo.gl/n9xCyQ>>. Acesso em: 6 set. 2015.

⁴ Table 1. Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum, end-2014. Tabelas estatísticas completas. Disponíveis em: <<https://goo.gl/n9xCyQ>>. Acesso em: 6 set. 2015.

27. O Programa de Cidades Solidárias promove a integração social e a autossuficiência de refugiados que vivem em áreas urbanas, permitindo-lhes exercer seus direitos sociais, econômicos e culturais.

28. O Programa de Fronteiras Solidárias pretende responder às necessidades humanitárias das pessoas da Colômbia e que estão em risco de deslocamento, bem como de colombianos que precisam de proteção vivem nas áreas de fronteira internacional e vivem nas zonas fronteiriças.

O número total de reassentados varia de acordo com o interlocutor ou a fonte pesquisada. Em 2005, o Conare trouxe uma inovação ao Programa de Reassentamento Brasileiro. Considerando que algumas pessoas estavam sujeitas a riscos elevados ou a situações de perigo eminente, foi estabelecido procedimento específico para solicitação de refúgio para casos de extrema urgência, denominado *fast track*.²⁹

No caso de solicitações via *fast track*, os membros do Conare têm o prazo de três dias úteis³⁰ para apreciação e tomada de decisão sobre as solicitações apresentadas pelo ACNUR. Em caso de deferimento, o solicitante chega ao Brasil em até sete dias. Os procedimentos para o reassentamento no caso de extrema urgência foram normatizados pela Resolução Recomendatória nº 1 do Conare, de 30 de setembro de 2011. O Brasil é o único país da América Latina a estabelecer este tipo de procedimento.³¹ Até 2007, sessenta casos haviam sido deferidos via *fast track*, enquanto, no fim de 2009, aproximadamente 20% dos refugiados reassentados no Brasil se beneficiaram deste mecanismo (relatórios de atividade do Conare 2007 e 2009).³²

Com relação ao acolhimento de reassentados, em 2005, foram realizadas missões de seleção na Costa Rica e no Equador que resultaram no reassentamento de setenta refugiados, sendo 67 nacionais colombianos³³ e três nacionais equatorianos.³⁴ Os reassentados foram distribuídos em São Paulo, sob a responsabilidade da Cáritas Brasileira, e no Rio Grande do Sul, sob a coordenação da Asav. No ano

29. Solicitações via *fast track* ocorrem da seguinte forma: oficiais de proteção do ACNUR em países de primeiro asilo identificam casos onde há risco iminente à segurança ou à vida do refugiado. Estes casos são encaminhados ao ACNUR Brasil, que, por sua vez, os submete eletronicamente à Coordenação Geral de Assuntos para Refugiados (Cgare), coordenação executiva do Conare. Recebida a solicitação e com o aval da Presidência do comitê, a Cgare comunica aos demais membros com direito a voto que eles terão o prazo de três dias úteis para manifestar seu posicionamento. O deferimento da solicitação requer a unanimidade de votos entre os membros do Conare consultados. A ausência de manifestação por parte de membro do Conare no prazo estabelecido será considerada posicionamento favorável ao pedido (Resolução Recomendatória nº 1/Conare, de 30 de setembro de 2011, item 4). No caso de indeferimento por algum dos membros, a solicitação, em caráter de urgência, pode ser reapresentada na plenária seguinte do Conare pelo ACNUR, onde o caso é reavaliado com base em informações adicionais.

30. O prazo para a manifestação do posicionamento poderá ser prorrogado por período não superior a cinco dias úteis, por solicitação de um dos membros do Conare (Resolução Recomendatória nº 1/2011/Conare, item 3).

31. Apenas um número limitado de países possui programas especiais para aceitar refugiados para reassentamento de emergência, submetidos com base em dossiê. Em 2009, estes países eram: Brasil, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Noruega, Nova Zelândia e Suécia. Países como a Austrália e o Canadá, em circunstâncias excepcionais, podem avaliar casos emergenciais para reassentamento (Sampaio, 2010).

32. Registre-se que, em todos os casos citados neste texto, os relatórios de atividade do Conare são documentos administrativos de uso interno e não são publicados.

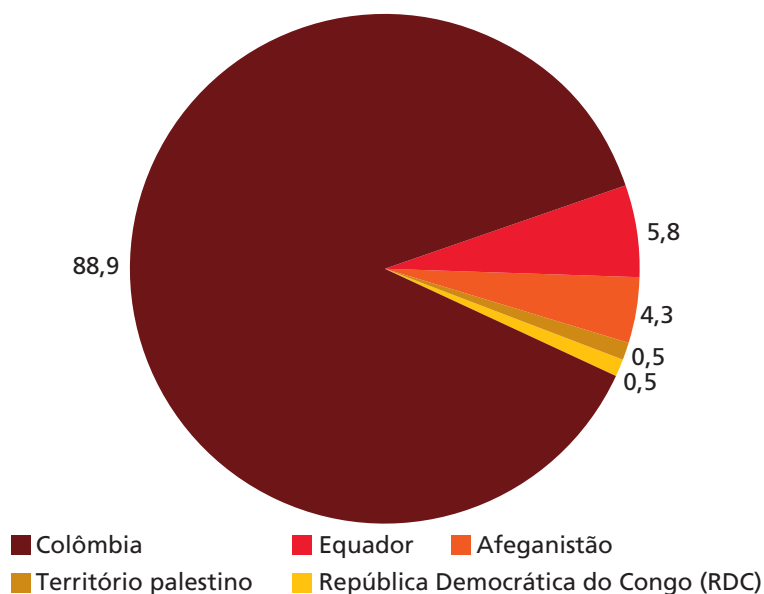
33. Entre os nacionais colombianos, 34 são do gênero feminino (51%) e 33 são do gênero masculino (49%), sendo 27 menores de idade (40%) e nove mulheres chefes de família com crianças (36% dos titulares).

34. Os três nacionais equatorianos correspondem a três infantes, menores de um ano de idade, filhos de colombianos nascidos no Equador durante o refúgio no primeiro país de asilo.

seguinte, 2006, foram reassentadas mais 53 pessoas, sendo 47 refugiados colombianos e seis equatorianos.³⁵

De acordo com o Relatório de Atividades do Conare referente ao ano 2006, do total de reassentamentos realizados até a data, 208 permaneciam no Brasil (excluindo-se cessações, perdas e óbitos), sendo a grande maioria de origem colombiana e cujo primeiro país de asilo era Equador ou Costa Rica (gráfico 14). Deste total, 22 indivíduos residiam no Rio Grande do Norte (maioria colombiana e um palestino); 68, no Rio Grande do Sul (maioria colombiana e oito afegãos); 115, em São Paulo (maioria colombiana); e três, em Pernambuco (um colombiano e dois equatorianos). Por sua vez, 24,56% da população reassentada era composta por solteiros e 49,12% representavam famílias, das quais 21,05% eram chefiadas por mulheres e 5,26% por homens solteiros com filhos.

GRÁFICO 14
Refúgio no Brasil via reassentamento: por nacionalidade (até 2006)
(Em %)



Fonte: Relatório de Atividades 2006 do Conare.
Elaboração: Ipea.

Ademais, em 2006, na tentativa de delinear um perfil dos refugiados que participam do Programa de Reassentamento Brasileiro, o Conare realizou um primeiro levantamento, a partir de respostas dadas pelos próprios refugiados

35. Dos seis equatorianos reassentados, cinco eram crianças menores de 4 anos de idade, filhos de colombianos, e uma refugiada de 20 anos de idade que vinha acompanhando o parceiro colombiano. No caso dos 47 colombianos, vinte correspondiam ao gênero feminino (43%), enquanto 27 correspondiam ao gênero masculino (57%), dezesseis eram menores de idade (34%) e cinco mulheres eram chefes de família com crianças.

e por funcionários dos parceiros do programa. A pesquisa baseou-se em entrevistas, elaboradas a partir de um rol de perguntas, realizadas entre junho e setembro de 2006 nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte. Foram entrevistados 101 reassentados (de um total de 208), dos quais 70% era do gênero masculino e 30%, do feminino. A análise considerou os dados que foram informados pelo chefe do grupo familiar,³⁶ enquanto, para as questões referentes à renda e à capacitação, foram considerados os dados de todos os integrantes do núcleo familiar disponibilizados pelas respectivas ONGs. As informações levantadas versavam sobre idade, gênero, estado civil, grau de escolaridade, atividades laborais desempenhadas no país de origem, entre outros. Este estudo foi um esforço importante para levantar informações que pudessem subsidiar as ações governamentais em benefício da integração dos reassentados no Brasil.

Em 2007, foram reassentados 41 nacionais da Colômbia³⁷ (que, em sua maioria, se encontravam no Equador e na Costa Rica), dois do Equador³⁸ e dois da Guatemala, estes últimos via *fast track* (que se encontravam na Costa Rica). Ademais, o Conare aceitou a solicitação do ACNUR para reassentar 108³⁹ refugiados (102 palestinos, um libanês, um jordano, um iraquiano e três apátridas) muçulmanos sunitas procedentes do campo de refúgio Ruweished, na Jordânia, após lhes serem negado asilo em vários países tradicionais de reassentamento.⁴⁰ Diferentemente dos procedimentos institucionalizados pelo programa, o reassentamento desses refugiados foi realizado sem a entrevista individualizada pelo governo brasileiro. O Conare aceitou receber o grupo sem processo de seleção, apenas assistindo a um vídeo que retratava resumidamente o perfil dos refugiados, seu histórico de perseguição e as condições desumanas

36. O fato de que tenham sido entrevistados os chefes de família (reforçando as relações de gênero tradicionais) explica a alta representatividade dos homens na amostra (70%), considerando que a distribuição entre o total de pessoas do gênero masculino e feminino reconhecidos pelo programa até a data representava 55% e 45% respectivamente.

37. Dos colombianos, 21 eram do gênero feminino e vinte eram do masculino, incluindo-se dezesseis menores de idade e duas mulheres chefes de família com crianças.

38. Ambos os equatorianos eram filhos de colombianos e menores de 2 anos.

39. Em princípio, eram 107 refugiados, não obstante, no interim das negociações para o reassentamento no Brasil, uma refugiada deu à luz uma criança ainda no campo de Ruweished. Destes, 40% era do gênero feminino e 60% era do gênero masculino, 22 dos refugiados eram menores de idade e quatro mulheres eram chefes de família com crianças.

40. O ACNUR iniciou uma campanha de sensibilização para o reassentamento desta população, e foram contatados países árabes vizinhos e os tradicionais parceiros de reassentamento: Estados Unidos, Canadá, Austrália e os países escandinavos. Não obstante, na maioria dos casos, obtiveram respostas negativas, e apenas um pequeno número foi aceito por países como Jordânia, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos. Em 2007, o ACNUR estabeleceu diálogos com o Chile e o Brasil, porém, durante as consultas com o Chile, autoridades palestinas locais interferiram para evitar o traslado, argumentando estarem preocupadas com a perda do direito de retorno, assim como de sua cultura e identidade, além de propor que se estabelecesse pressão sobre Israel para que se permitisse o ingresso nos territórios palestinos ocupados, o que fez com que o governo chileno recuasse da decisão de receber o grupo. Por tal razão, o governo brasileiro resolveu, em caráter humanitário e emergencial, aceitar os refugiados a pedido do ACNUR Genebra (Hamid, 2012).

do campo onde viviam⁴¹ (Hamid, 2012). Dos países que participavam à época do programa de reassentamento solidário na América Latina, o Brasil era o único a reassentar refugiados que não pertencessem a países da região e que não falassem língua espanhola.

BOX 6

Os refugiados do campo de Ruweished

Os refugiados de Ruweished chegaram ao Brasil em três grupos, sendo que o primeiro, de 35 pessoas, chegou ao final de setembro de 2007, enquanto os outros dois, com 36 e 37 refugiados cada, no início de outubro. Os refugiados foram reassentados em São Paulo e no Rio Grande do Sul, considerando que ambas as localidades contavam com uma comunidade árabe-palestina e/ou muçulmana que poderia auxiliar no processo de integração, assim como com uma oferta de serviços públicos e articulações locais capazes de atender às necessidades específicas dos refugiados. Esses estados contam com a presença de parceiros da sociedade civil com experiência em reassentamento desde 2003/2004: a Cáritas Brasileira, atuante em São Paulo, e a Associação Antônio Vieira, no Rio Grande do Sul.

Os 108 refugiados estavam agrupados em 44 núcleos familiares, sendo que 24 dessas famílias passaram a residir em Mogi das Cruzes/SP, totalizando 56 refugiados, enquanto as outras vinte famílias, totalizando 52 pessoas, foram encaminhadas ao Rio Grande do Sul, para as cidades de Santa Maria, Rio Grande, Venâncio Aires, Sapucaia do Sul e Pelotas. A composição dos dois grupos foi realizada a partir do grau de parentesco e afinidade dos refugiados, observada durante o convívio no campo de Ruweished. O processo de reassentamento foi coordenado pelo Conare, enquanto o ACNUR foi responsável pela assistência financeira e pelo custeio dos trabalhos das duas ONGs parceiras e executoras do programa (Hamid, 2012).

Esboçou-se um projeto de acolhida e integração adaptado às características específicas do grupo e às necessidades de assistência, tais como: duração do projeto (de dois anos, previsto até dezembro de 2009) superior ao projetado para nacionais colombianos, bem como uma maior assistência financeira, mais horas-aula de português, disponibilização de tradutores contratados e voluntários, assistência odontológica particular, entre outros (Hamid, 2012). O programa de reassentamento estava previsto para durar em média um ano – exceto nos casos de maior vulnerabilidade –, contudo, decidiu-se por estendê-lo por dois anos, “tempo estimado para a ‘construção de uma autonomia’” (Relatório de Atividade Conare 2009). O reassentamento dos palestinos contemplou o auxílio-moradia e um auxílio-subsistência de R\$350 ao chefe de família, enquanto os demais membros receberam um percentual desse valor, a compra de mobília e aulas de português.¹ A Cáritas Brasileira e a Associação Antônio Vieira ficaram responsáveis por gerenciar os recursos financeiros, escolher e alugar moradia e mobília, contratar professores para aulas gratuitas de português e tradutores, auxiliar na obtenção de documentação, intermediar os contatos com a Polícia Federal e o ACNUR, facilitar o acesso à capacitação profissional e o mercado de trabalho, o acesso à saúde (médicos, hospitais, serviços psicológicos e odontológicos) e educação, auxílio-transporte e, caso necessário, a compra de remédios, entre outras atividades para promover a integração dos refugiados do campo de Ruweished no país (Hamid, 2012). A Asav também ajudou a pagar uma porcentagem dos gastos com eletricidade e água dos refugiados sob sua responsabilidade.²

Não obstante o planejamento, o Programa de Reassentamento Brasileiro enfrentou sérios desafios no processo de integração desses refugiados. Oito meses após a chegada, um grupo de nove palestinos foi à Brasília, onde está localizado o escritório do ACNUR no Brasil, com o objetivo de reivindicar tanto um melhor atendimento nos estados de acolhida quanto a possibilidade de serem reassentados em países da Europa e América do Norte, tradicionais em processos de reassentamento. As frustradas negociações, no entanto, resultaram no acampamento de um grupo de quatro palestinos em frente ao ACNUR por mais de um ano. Hamid (2012) informa que as dificuldades apresentadas no processo de reassentamento dos palestinos e o protesto que se seguiram levaram “à afirmação por parte do governo brasileiro de não mais reassentar pessoas desta nacionalidade” (*op. cit.*, p. 174).

(Continua)

41. De acordo com Hamid (2012, p.105-106), o reassentamento dos palestinos deve ser entendido a partir de um contexto histórico-político específico, marcado pela busca do país por sua promoção econômica, política e humanitária nos cenários regional e global.

(Continuação)

Em 2009, o projeto de reassentamento dos refugiados do campo de Ruweished, previsto para durar dois anos, foi concluído. Não obstante, ainda havia 24 casos em situação de extrema vulnerabilidade que não tinham condições para alcançar a autossuficiência. Decidiu-se, portanto, continuar prestando assistência financeira e social a esses reassentados durante 2010. Uma nova avaliação dos casos, em 2011, identificou vinte palestinos que permaneciam em situação de extrema vulnerabilidade e sob a assistência do ACNUR, enquanto, em 2012, após o falecimento de um desses refugiados, dezenove continuavam sob a tutela do programa de reassentamento. O principal desafio enfrentado por esses indivíduos estava relacionado ao acesso à habitação permanente e ao Benefício de Prestação Continuada, uma assistência federal para pessoas com deficiência e para idosos. No final do ano, após uma apreciação, foi determinado que oito desses reassentados tinham adquirido algum meio de subsistência que não fosse o ACNUR (apoio da família ou o estabelecimento de empresa de pequeno porte). Embora esses indivíduos permanecessem vulneráveis e em precárias condições de vida, tendo em conta as dificuldades financeiras enfrentadas pelo programa, o ACNUR, em conjunto com o governo e os parceiros da sociedade civil, em 2013, tomou a decisão de descontinuar a assistência, procurando garantir a disponibilidade de recursos para atender às necessidades básicas por mais um ano dos onze palestinos restantes em extrema vulnerabilidade até que fossem capazes de acessar o BPC.

A fim de reduzir ainda mais os custos e harmonizar a assistência fornecida com o valor do BPC, o auxílio financeiro para esses onze palestinos vulneráveis foi reduzido nesse ano de R\$ 350 para R\$ 200 por mês (ACNUR, 2013b). Por sua vez, em 2014, foi identificado que oito dos onze refugiados palestinos em situação de extrema vulnerabilidade que ainda recebiam assistência do ACNUR tinham adquirido algum meio de subsistência. Dada a necessidade de eliminação progressiva da assistência financeira desses casos restantes, o ACNUR decidiu concluir a assistência a esses indivíduos, em um esforço para garantir a disponibilidade de recursos para atender às necessidades básicas dos restantes três palestinos vulneráveis por mais um ano.³

Notas: ¹ O programa reflete as relações tradicionais de poder de gênero, em que o chefe de família receberia R\$ 350 e os demais membros, um percentual desse valor, conforme sua posição e/ou idade na estrutura familiar: esposa (75%), filhos maiores (50%) e crianças (25%).

² Curso de língua portuguesa foi disponibilizado a todo o grupo, primeiramente por meio de duas professoras particulares e, em seguida, por meio de uma escola especializada no ensino de português para estrangeiros.

³ Diante do fim do programa de reassentamento, apenas os refugiados que fossem considerados vulneráveis (idosos e enfermos crônicos) seguiriam recebendo auxílio financeiro do ACNUR.

Ao final de 2007, do total de 390 reassentamentos outorgados pelo governo brasileiro, 354 reassentados permaneciam no Brasil,⁴² sendo 228 colombianos, nove afegãos, cinco equatorianos, 103 palestinos, três apátridas, um iraquiano, um jordaniano, um libanês, um congolês e duas guatemaltecas. Nesse ano, o Conare e o ACNUR realizaram avaliação do Programa de Reassentamento Brasileiro com a participação dos parceiros implementadores. A avaliação foi realizada a partir de questionários preenchidos por Asav, Cáritas Brasileira e CDHMP, com vistas a colher dados sobre o número e as nacionalidades dos refugiados sob sua responsabilidade, assistência concedida, desafios para a integração e autossuficiência e propostas para melhorar o programa. A tabela 34 informa as cidades que participavam do programa de reassentamento em 2007 e as respectivas ONGs que coordenam as atividades.

42. As reuniões familiares de reassentados não estão incluídas nesse cálculo, considerando que o procedimento legal de concessão de refúgio é distinto.

TABELA 34
Refúgio no Brasil via reassentamento: principais cidades-refúgio

Instituição	Cidades	Reassentados (%)
Associação Antônio Vieira	Santa Maria, Passo Fundo, Pelotas, Venâncio Aires, Rio Grande, Serafina Corrêa, Guaporé, São Leopoldo, Sapucaia do Sul, Porto Alegre, Caxias do Sul e Bento Gonçalves	42
Cáritas Brasileira	Campinas, Jundiaí, Louveira, Itaíba, Campo Limpo Paulista, Jaú, Mogi das Cruzes, Santa Izabel, Guararema, São José dos Campos, Caçapava, Caraguatatuba, Taubaté, Tremembé	47
Comitê de Direitos Humanos e Memória Popular	Natal, Poço Branco, Lages	11

Fonte: Relatório de Atividades 2007 do Conare.
Elaboração: Conare.

Ainda em 2007, o Conare realizou esforço para computar a contribuição do Estado brasileiro ao Programa de Reassentamento por intermédio dos sistemas públicos de saúde e educação, bem como da sociedade civil. Os resultados encontrados mostraram que o ACNUR responde por 61% dos gastos, ao passo que o Estado e a sociedade civil respondem por 39%, conforme a tabela 35.

TABELA 35
Contribuições ao Programa de Reassentamento (2007)

Setor	Contribuições (R\$)	Contribuições (US\$)	%
Governo e sociedade civil	996.013,95	467.612,18	39
ACNUR	1.574.698,00	738.294,83	61
Total	2.570.711,95	1.206.907,01	100

Fonte: Relatório de Atividades 2008 do Conare.
Elaboração: Conare.
Obs.: Taxa de câmbio R\$ 2,13 para US\$ 1.

Em 2008, dezessete colombianos e três equatorianos (esposa e filhos de um refugiado colombiano que solicitou o reassentamento) foram reassentados no Brasil (dezoito no Rio Grande do Norte, um em São Paulo e um no Rio Grande do Sul).⁴³ Já em 2009, o país recebeu trinta colombianos, dois equatorianos (esposo e filha de uma colombiana que solicitou o reassentamento) e uma palestina.⁴⁴ Em 2010, 25 refugiados colombianos e três equatorianos menores de idade, filhos de colombianos, foram reassentados.⁴⁵ Nesse ano, dezenove dos reassentamentos de colombianos foram realizados via *fast track*.

43. Dos reassentados colombianos, nove correspondiam ao gênero feminino e oito ao gênero masculino, incluindo oito menores de idade e uma mulher chefe de família com crianças.

44. No que diz respeito ao grupo colombiano, 43% é do gênero feminino e 57% do gênero masculino, enquanto nove dos reassentados colombianos eram menores de idade.

45. Do grupo de reassentados colombianos, 40% é do gênero feminino e 60% do gênero masculino, enquanto onze dos reassentados colombianos eram menores de idade e um núcleo familiar era chefiado por uma mulher.

Em 2010, embora o programa de reassentamento se encontrasse restrito ao recebimento de refugiados da região,⁴⁶ principalmente a nacionais colombianos, diversos avanços foram realizados. O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) reduziu o período para o pedido de residência permanente de seis para quatro anos para asilados ou refugiados e suas famílias.⁴⁷ Além disso, o governo brasileiro organizou nova reunião para avaliar o Programa de Reassentamento Brasileiro, da qual participaram parceiros da sociedade civil, implementadores do programa, membros do Conare e outras contrapartes do governo.

Dessa reunião surgiu uma série de propostas de melhorias e facilitação da integração dos reassentados. Igualmente, em agosto, foi realizado o IV Encontro de Geminação sobre Reassentamento Solidário, uma iniciativa financiada pelo governo norueguês, em Porto Alegre. O encontro promoveu um intercâmbio regional de melhores práticas e estratégias para superar os desafios comuns enfrentados por países de reassentamento tradicionais e emergentes. Antes do encontro, uma viagem de campo de dois dias foi organizada para visitar famílias de refugiados, autoridades locais e parceiros envolvidos no programa de reassentamento no estado do Rio Grande do Sul. A delegação foi formada por representantes do governo norueguês, do governo brasileiro (Conare), do American Bureau, do ACNUR Brasil e da Asav.

No início de 2010, o ACNUR esteve em São Paulo para fins de acompanhamento do projeto de reassentamento e avaliou as necessidades de proteção de refugiados colombianos e palestinos. Após essa avaliação, o ACNUR decidiu não renovar o acordo com a Cáritas Brasileira Regional de São Paulo, parceiro implementador do programa de reassentamento nesse estado,⁴⁸ passando a executar diretamente por um período de três meses até que as atividades fossem entregues ao novo parceiro, o CDDH, que assumiu a responsabilidade em abril.

Ainda em 2010, em consequência direta do baixo número de famílias, da distância geográfica e das restrições orçamentárias, o ACNUR decidiu desativar progressivamente o projeto de reassentamento com o Centro de Direitos Humanos e Memória Popular no estado do Rio Grande do Norte. Esse projeto advogava junto às autoridades locais pela inclusão das famílias reassentadas que ainda necessitavam de assistência nos serviços públicos locais, e, mediante avaliação efetuada em março de 2011, o ACNUR decidiu prestar assistência direta às cinco famílias restantes (quatorze pessoas). No final de 2011, apenas uma família de três membros em situação de vulnerabilidade continuava recebendo assistência financeira reduzida.

46. Os casos de refugiados extrarregionais, com necessidade de reassentamento, apresentados pelo ACNUR por meio de *fast track*, foram negados pelo governo em 2010 (ACNUR, 2010c), devido às dificuldades encontradas durante a experiência com os refugiados do campo de Ruweished.

47. Resolução Normativa nº 91, do Conselho Nacional de Imigração, de 12 de outubro de 2010.

48. A Cáritas Brasileira foi responsável pelo reassentamento de refugiados colombianos desde 2005 e, em 2007, pelo reassentamento dos palestinos no estado de São Paulo.

Cumprir registrar que, no final de 2009, encerrou-se parceria de quatro anos com a Credisol Crédito Solidário, única entidade que fornecia microcrédito aos refugiados. Assim, buscando promover a autossuficiência entre os refugiados, o ACNUR, em 2010, criou o Fundo Social no âmbito do Programa de Reassentamento Brasileiro, sob a orientação do parceiro implementador. O Fundo Social procura apoiar refugiados reassentados com um perfil empreendedor (que não podem acessar programas de microcrédito devido à burocracia excessiva) com pequenos subsídios monetários para a execução de atividades geradoras de rendimento. Em 2010, quatorze famílias foram beneficiadas, enquanto, em 2011, três casos foram analisados e apenas um foi aprovado. Em 2012, o fundo foi ampliado para incluir refugiados reconhecidos via processo de elegibilidade.

Estima-se que, em 2010, a contribuição da sociedade civil e do governo para o Programa de Reassentamento Brasileiro tenha sido de US\$ 551.454,72 (R\$ 987.103,94),⁴⁹ registrando-se que as contribuições do governo brasileiro eram realizadas, conforme já mencionado, principalmente por meio dos serviços públicos de bem-estar.

Em 2011, foram reassentados 22 nacionais colombianos⁵⁰ e três nacionais da Venezuela, incluindo-se pessoas que foram vítimas de perseguição por sua orientação sexual. Do total de refugiados colombianos reassentados no Brasil até a data, 43% chegou ao Brasil via programa de reassentamento, enquanto 57% foi via elegibilidade; destacando-se que dois casos de reassentamento foram deferidos via *fast track*.

Nesse ano, foram envidados esforços tripartites com a discussão, redação e aprovação do regulamento⁵¹ do Programa de Reassentamento Brasileiro, definindo com maior precisão as incumbências das entidades envolvidas, os mecanismos de acesso ao programa e o processo de integração local.

Também em 2011 os refugiados reassentados de Ruweished completaram quatro anos vivendo no Brasil, adquirindo, assim, o direito de solicitar a residência permanente. O ACNUR e os parceiros de implementação prepararam orientação detalhada e sequencial sobre os procedimentos da candidatura a serem seguidos pelos refugiados, acertando-se que os gastos decorrentes seriam assumidos pelo programa. De acordo com o ACNUR (2011c), em 31 de dezembro de 2011, 51 reassentados (47%) dos 108 refugiados de Ruweished já tinham solicitado o *status* de residente permanente, doze (11%) estavam em processo de obtenção da documentação necessária para iniciar a sua solicitação, 37 (34,5%) não estavam mais em contato com o parceiro de implementação ou não estavam interessados em mudar seu *status* migratório, enquanto oito pessoas (7,5%) tinham deixado o país.

49. Taxa de câmbio de R\$ 1,79 para US\$ 1.

50. Dos colombianos reassentados, 36% é do gênero feminino e 64% do gênero masculino, enquanto nove eram menores de idade e uma mulher chefe de família com crianças era parte do grupo.

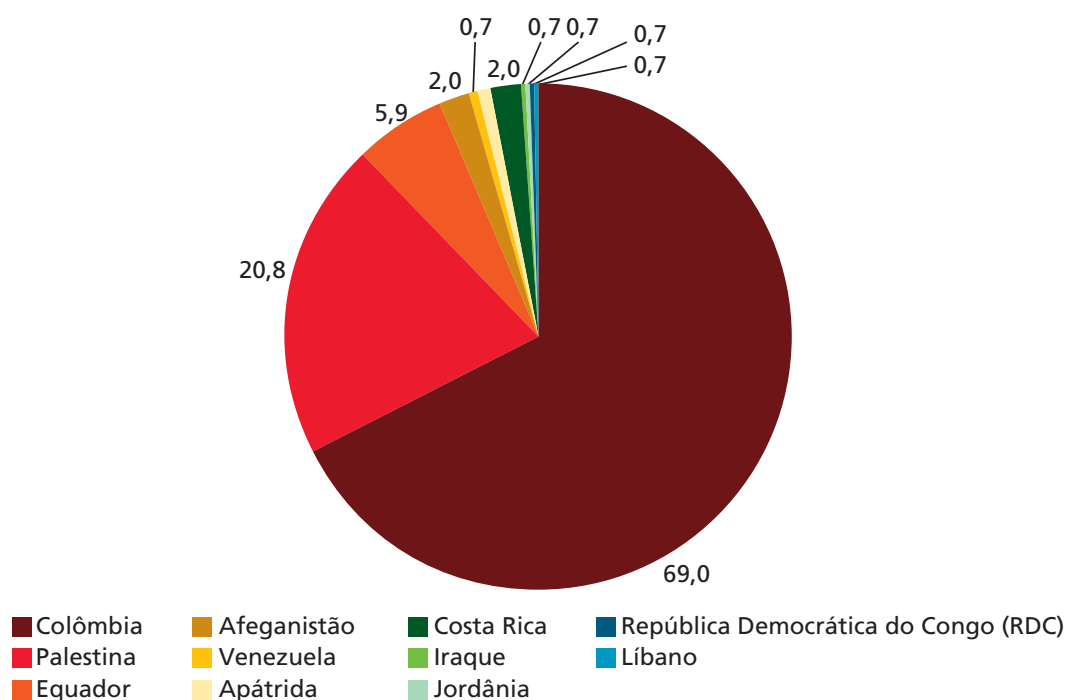
51. Resolução Normativa nº 14/2011/Conare, publicada na edição do *Diário oficial da União* (DOU) de 29 de dezembro de 2011.

Em 2012, foram reassentados 44 refugiados no Brasil, sendo 43 nacionais da Colômbia e um nacional do Equador (recém-nascido enquanto a mãe colombiana se encontrava refugiada no primeiro país de asilo). Desse total, 52% era do gênero feminino e 56% era menor de idade. Somando estes refugiados aos reassentados em anos anteriores e que permaneciam no país, o número de reassentados vivendo no Brasil em 2012 alcançou 461 pessoas. Do total geral de reassentados, 55% era do gênero masculino e 45%, do gênero feminino. Os estados brasileiros que acolhiam a maioria dos refugiados reassentados eram estes: São Paulo (42,30%), Rio Grande do Sul (41,65%) e Rio Grande do Norte (10,41%).

GRÁFICO 15

Refúgio no Brasil via reassentamento: por nacionalidade (até 2012)

(Em %)



Fonte: Relatórios de Atividade de 2012 e 2013 do Conare.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Os números representam os reassentados no Brasil em 2012, e não o número de reassentamentos outorgados. Reuniões familiares de reassentados não estão incluídas, considerando que o procedimento legal é diferente. Existem pequenas diferenças entre os dados fornecidos pelo Conare e os dados dos relatórios de atividade do Conare, mas que não afetam significativamente os resultados.

Ainda em 2012, a Colômbia aderiu ao Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul, Bolívia e Chile de 2002, possibilitando aos cidadãos colombianos solicitarem residência temporária no Brasil e, após dois anos, a residência permanente.⁵² Considerando que a Colômbia está entre os principais países de origem de refugiados reconhecidos pelo Brasil, sua adesão ao acordo do Mercosul possibilitou aos refugiados colombianos um mecanismo migratório opcional para regularizar a

52. No Brasil, refugiados têm de esperar um período de quatro anos para solicitar a residência permanente.

sua situação legal no país. Desde a adesão da Colômbia ao acordo, a maioria dos colombianos tem preferido solicitar residência no Brasil a refúgio, refletindo em uma diminuição de 60% no número de solicitações de refúgio realizadas por estes nacionais entre 2012 e 2014, na contramão das solicitações de refúgio totais (isto é, solicitações de reassentamento e via elegibilidade), que sofreram um aumento de 363% no mesmo período (ACNUR, 2014e).

Em 2013, foram reassentados 53 colombianos, cinco equatorianos (filhos e companheira de titular colombiano) e dois nacionais da Venezuela (menores de idade sobrinhos de titular colombiana).⁵³ Dos cinco casos apresentados via *fast track* pelo ACNUR, quatro foram deferidos pelo Conare, sendo que três destes estavam previstos para chegar no início de 2014.

A partir de 2014, o Programa de Reassentamento Brasileiro reabriu suas portas para refugiados extrarregionais. Já em 2014, foram reassentados um nacional afegão, 27 colombianos, um sírio e onze cingaleses, totalizando quarenta reassentamentos,⁵⁴ sendo que, dos casos extrarregionais, todos foram realizados via *fast track*.

Nesse mesmo ano, o Brasil foi o anfitrião do evento de encerramento do trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena. O evento ministerial ocorreu em Brasília, nos dias 2 e 3 de dezembro de 2014, e contou com a presença de delegações de quase toda a América Latina e dos países e territórios do Caribe, junto com representantes de diversas organizações da sociedade civil, organizações internacionais/regionais e países observadores, totalizando cerca de trezentos participantes. O evento concluiu o processo de consulta de um ano para o Cartagena +30 (quatro consultas sub-regionais foram realizadas entre março e setembro de 2014, nas cidades de Buenos Aires, Argentina, Quito, Equador, Manágua, Nicarágua e Grande Caimã) e representou uma oportunidade para a promoção do diálogo regional sobre questões de migração, de apatridia e refúgio. Os governos refletiram sobre as realizações, os desafios humanitários enfrentados, as lacunas que ainda existem no sistema de proteção internacional e as soluções eficazes para melhorar a proteção das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas. O evento culminou com a adoção da Declaração de Brasil e Plano de Ação: Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe,⁵⁵ em 3 de dezembro de 2014, que estabelece acordos e ações concretas para a próxima década, incluindo a expansão

53. Do total de refugiados reassentados nesse ano, 50% era do gênero masculino e 50% do gênero feminino, enquanto 25 eram menores de idade e quatro refugiadas eram chefes de família com crianças.

54. Dos 27 colombianos reassentados, doze eram do gênero feminino e quinze do gênero masculino; oito eram menores de idade, enquanto dois núcleos familiares eram chefiados por mulheres. Dos demais, três eram do gênero feminino e nove do gênero masculino, incluindo um menor de idade.

55. Disponível em: <<https://goo.gl/ZvHbje>>. Acesso em: 13 set. 2015.

de Reassentamento Solidário para casos extracontinentais, bem como o Projeto de Mobilidade Regional e Integração Socioeconômica.⁵⁶

No Brasil, o Projeto de Mobilidade Regional e Integração Socioeconômica de Refugiados foi elaborado ao longo de 2014, no marco da quarta solução duradoura, bem como o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul. A quarta solução duradoura⁵⁷ é uma modalidade de reassentamento complementar a outros programas de reassentamento tradicionais existentes e uma alternativa para ampliar as perspectivas de integração local. Articular a migração laboral e a proteção de refugiados não deve ser considerada uma “quarta solução” separada, em vez disso, deve-se incorporar a migração laboral a entendimentos existentes, no âmbito das soluções duradouras, tendo em conta que o direito ao trabalho é integral à proteção (Long, 2009).

O projeto prevê a assistência financeira limitada e de curto prazo aos participantes, auxiliando, no entanto, os reassentados na sua capacitação profissional, assim como a encontrar postos de trabalho para que possam alcançar a autossuficiência em um período mais curto, ou seja, casos extremamente vulneráveis continuarão a ser cobertos pelo programa de reassentamento tradicional. Os beneficiários do projeto são refugiados colombianos que não se encontrem em situação de vulnerabilidade prolongada e que estejam aptos a trabalhar logo após sua chegada ao Brasil. Esses têm os mesmos direitos e deveres de qualquer refugiado no Brasil, logo, as salvaguardas de proteção previstas pelo projeto são as mesmas previstas para um refugiado reconhecido nos termos da Lei nº 9.474/1997 (Brasil, 1997).

5.3 Perfil dos reassentados no Brasil

Apresenta-se na sequência o perfil dos refugiados reassentados no país no período estudado, resultado da pesquisa. Inicialmente, apresentam-se as informações básicas levantadas sobre o período 1998-2014, que informam quem são esses reassentados; em seguida, faz-se uma apresentação das circunstâncias que os levaram à condição de refugiado; e, finalizando, traça-se o percurso realizado até a chegada ao Brasil.

Segundo registros divulgados pelo Conare, o Brasil reconheceu 640 refugiados reassentados entre 2002 e 2014, sendo 232 titulares e 408 acompanhantes. A amostra definida para a pesquisa de reassentados totalizou 492 refugiados, identificados em

56. O Programa Mobilidade Laboral é apresentado como parte de uma estratégia integral de soluções duradouras para refugiados que amplia as alternativas migratórias existentes nos marcos normativos regionais de integração, convertendo-se, assim, em um mecanismo inovador de cooperação e solidariedade regional. Propõe-se o estabelecimento de um programa “Mobilidade Laboral” que facilite o livre trânsito de refugiados a terceiros países onde possam ter acesso a emprego remunerado e conseguir a autossuficiência econômica.

57. Lembrando que as três soluções duradouras são integração local, repatriação e reassentamento.

168 processos de solicitação disponibilizados pelo comitê, assegurando um bom grau de representatividade (tabela 35).

Os resultados apresentados nesta seção correspondem, majoritariamente, às estimativas da amostra, contudo, a título de comparação, em alguns momentos, serão apresentados também dados do universo.

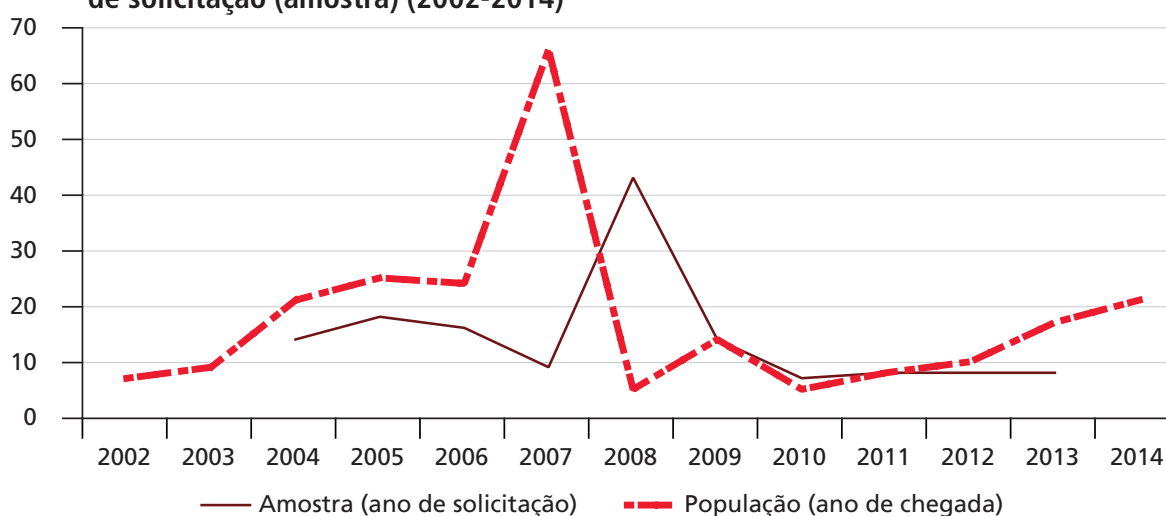
TABELA 36
Refúgio no Brasil via reassentamento: amostra e população

	Amostra (A)	População (B)	A/B (%)
Titulares	168	232	72
Acompanhantes	324	408	79
Total	492	640	77

Fontes: Base PREBRASIL e planilha de dados do Conare.
Elaboração: Ipea.

O registro das solicitações anuais de reassentamento no período 2002-2014 está representado no gráfico 16. As linhas apresentam os dados do universo fornecidos pelo Conare e os dados da amostra, composta pelos processos analisados. Os dados do universo referem-se ao ano de chegada ao Brasil de fato, enquanto os dados da amostra representam o ano de solicitação do reassentamento. A discrepância entre as linhas deve-se ao *gap* temporal entre anos de chegada e de solicitação, entretanto, fica evidente que ambas as linhas seguem uma mesma tendência ao longo dos anos.

GRÁFICO 16
Refúgio no Brasil via reassentamento dos titulares: anos de chegada (universo) e anos de solicitação (amostra) (2002-2014)



Fontes: Base PREBRASIL e planilha de dados do Conare.
Elaboração: Ipea.

Obs.: Para a amostra, os anos de solicitação foram retirados dos números de processo, pois em 54% dos questionários não constavam datas de chegada ao Brasil. Para a população, a curva apresenta os anos de chegada, o que explica o *gap* entre as curvas.

5.3.1 Quem são os reassentados no Brasil?

A maior parte dos refugiados reassentados no Brasil é originária da América Latina ou do Oriente Médio, notadamente de nacionalidade colombiana (64,9%) ou palestina (24,4%). Em face da importância dessas nacionalidades – que compõem 89,3% da amostra – e levando em conta que ambos os grupos são distintos, a análise considera tanto informações do universo da amostra como um todo quanto, sempre que possível,⁵⁸ dessas nacionalidades separadamente. Os dados amostrais aproximam-se dos dados do universo de reassentados no Brasil,⁵⁹ composto por 68,1% de colombianos e 21,1% de palestinos, totalizando 89,2% da população total reassentada (tabela 37).

TABELA 37
Refúgio no Brasil via reassentamento: nacionalidade dos titulares (2002-2014)

	Universo		Amostra	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
Afeganistão	8	3,4	4	2,4
Apátrida	2	0,9	1	0,6
Colômbia	158	68,1	109	64,9
Costa Rica	0	0	-	-
Equador	1	0,4	2	1,2
Guatemala	1	0,4	-	-
Iraque	0	0	1	0,6
Jordânia	0	0	-	-
Líbano	1	0,4	-	-
República Democrática do Congo (RDC)	1	0,4	1	0,6
Síria	1	0,4	1	0,6
Sri Lanka	9	3,9	7	4,2
Território Palestino	49	21,1	41	24,4
Venezuela	1	0,4	1	0,6
Total	232	100,0	168	100,0

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

58. Isto é, sempre que existir número de observações suficiente.

59. Todos os titulares e seus acompanhantes.

Do universo de reassentados no Brasil entre 2002 e 2014, 351 são do gênero masculino (54,8%) e 289 são do gênero feminino (45,2%); enquanto dos titulares do universo, 160 são homens (70%) e 72 são mulheres (30%). Dos titulares de processos da amostra, conforme se infere da tabela 37, 75% desses são homens e 25%, mulheres, sendo que aproximadamente 40% das mulheres e 60% dos homens são casados ou têm união estável, e o número de mulheres solteiras (39%) supera o de homens em 7 pontos percentuais (p.p.).

TABELA 38

Refúgio no Brasil via reassentamento: estado civil dos titulares por gênero (2002-2014)

	Gênero			
	Feminino		Masculino	
	Número	(%)	Número	(%)
Casado(a)	14	33	50	39
União estável	4	10	26	20
Separado(a)			3	2
Solteiro(a)	16	38	37	31
Viúvo(a)	2	5	2	2
Não consta	6	14	8	6
Total	42	100	126	100

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

No que diz respeito às declarações de acompanhamento de grupo familiar, constatou-se que 76% das mulheres e 61% dos homens da amostra declararam estar acompanhados por familiares.

Os homens que declararam grupos familiares são majoritariamente casados ou com união estável; diferentemente das mulheres, que, embora mantenham percentuais significativos nestas categorias de estado civil, aparecem com maior frequência na categoria solteira. Por hipótese, pode-se supor que a diferença ocorra porque mulheres acompanhadas por cônjuges ou companheiros do sexo masculino tendam a ser incluídas nos grupos familiares, e não apresentadas como titulares, reforçando, assim, as relações tradicionais de gênero. Outro fato que se depreende da análise é que mulheres tendem a vir acompanhadas, independentemente de seu estado civil: a porcentagem de mulheres reassentadas que busca refúgio no Brasil sozinha (com zero acompanhantes) é de 24%, ao passo que no caso dos homens que chegam ao Brasil sem nenhum acompanhante é de 39% (tabela 39).

TABELA 39

Refúgio no Brasil via reassentamento: grupos familiares por gênero e estado civil – amostra (2002-2014)

(Em %)

Grupo familiar?	Feminino		Masculino	
	Não	Sim	Não	Sim
Casado(a)	14	19	6	34
União estável		10	3	18
Separado(a)				2
Solteiro(a)	5	33	25	5
Viúvo(a)		5	1	1
Não consta	5	10	4	2
Total	24	76	39	60

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

Considerando-se as principais nacionalidades, no universo de reassentados provenientes da Colômbia, 242 são do gênero masculino (53,8%) e 208 são do gênero feminino (46,2%); enquanto dos titulares colombianos do universo, cem são homens (63,3%) e 58 são mulheres (36,7%). Por sua vez, do universo de reassentados palestinos, 64 são do gênero masculino (61,5%) e quarenta são do gênero feminino (38,5%); enquanto dos titulares do universo 41 são homens (83,7%) e oito são mulheres (16,3%). Verifica-se uma diferença considerável entre o número de mulheres colombianas e palestinas titulares (36,7% dos titulares colombianos são mulheres, enquanto no caso de palestinos elas somam 16,3%), a qual pode ser explicada por diferenças culturais relativas às mulheres na sociedade (inferência da tabela 39).

Na amostra, existem 108 colombianos (36 mulheres e 73 homens) titulares e quarenta palestinos – apenas uma mulher e 39 homens (tabela 40). Dos colombianos, 74% declarou grupo familiar, contra 50% dos palestinos. Pessoas casadas ou com união estável apresentaram aproximadamente o mesmo percentual entre colombianos e palestinos, sendo 57% e 52% respectivamente. Por sua vez, o número de solteiros difere, sendo consideravelmente maior entre os palestinos (17 p.p. a mais), conforme se infere da tabela 40.

TABELA 40
Refúgio no Brasil via reassentamento: estado civil e principais nacionalidades dos titulares da amostra (2002-2014)

	Colombianos		Palestinos	
	Número	(%)	Número	(%)
Casado(a)	32	30	21	53
União estável	30	28	-	-
Separado(a)	3	3	-	-
Solteiro(a)	28	26	17	43
Viúvo(a)	3	3	1	3
Não consta	12	11	1	3
Total	108	100	40	100

Fonte: Base PREBRASIL.
 Elaboração: Ipea.

TABELA 41
Refúgio no Brasil via reassentamento: familiares das principais nacionalidades por estado civil e gênero – amostra (2002-2014)

		Acompanhado por grupo familiar?				
		Colombianos		Palestinos		
		Não	Sim	Não	Sim	
Estado civil por gênero	Feminino	Casado(a)	4	6	1	-
		União estável	-	4	-	-
		Separado(a)	-	-	-	-
		Solteiro(a)	2	13	-	-
		Viúvo(a)	-	2	-	-
		Não consta	2	3	-	-
	Masculino	Casado(a)	2	20	3	17
		União estável	4	22	-	-
		Separado(a)	-	3	-	-
		Solteiro(a)	10	3	14	3
		Viúvo(a)	-	1	1	-
		Não consta	4	3	1	-

Fonte: Base PREBRASIL.
 Elaboração: Ipea.

Ao se analisar por gênero, verifica-se que, na amostra, 71% dos homens colombianos e 78% das mulheres declararam grupo familiar, inclusive os 35% de mulheres solteiras. Já entre os palestinos, 50% declarou grupo familiar, dos quais 43% são homens casados (inferências da tabela 40). Assim, se entre os colombianos estar acompanhado por grupo familiar independe do estado civil, no caso dos palestinos, 85% dos indivíduos com grupos familiares são casados – os três solteiros da amostra vieram acompanhados, cada um, por uma pessoa, sendo um irmão, uma irmã (ambos entre os 20 e os 40 anos de idade) e uma idosa, cujo parentesco não constava. (abaixo da tabela 40)

No universo de reassentados no Brasil, 408 pessoas figuram como acompanhantes de titulares.⁶⁰ Entre os 232 titulares do universo, 142 (60,7%) declaram estar acompanhados de grupo familiar. Ainda, 42 famílias são chefiadas por mulheres, ou seja, 18,1% do total de titulares (tabela 42).

TABELA 42

Refúgio no Brasil via reassentamento: número de titulares e acompanhantes – universo (2002-2014)

Ano	Titulares	Acompanhantes	Titulares que declaram acompanhantes	Titulares: mulheres chefes de família ¹
2002	7	16	5	1
2003	9	7	3	2
2004	21	54	14	6
2005	25	45	19	9
2006	24	29	12	5
2007	66	87	32	6
2008	5	15	5	1
2009	14	19	7	0
2010	5	23	5	1
2011	8	17	5	1
2012	10	34	12	4
2013	17	43	15	4
2014	21	19	8	2
Total	232	408	142	42

Fonte: Base PREBRASIL.

Elaboração: Ipea.

Nota: ¹ Isto é, mulheres que chegam sozinhas, sem companheiro/cônjuge, ou acompanhadas e são responsáveis pelo grupo familiar.

60. O grupo familiar pode estar composto por: companheiro, cunhado, enteado, esposo, filho, genro/nora, irmão, mãe/pai, neto, padrasto/madrasta, sogro, sobrinho e sobrinho-neto.

Do total de acompanhantes do universo, 71,6% é colombiano e 13,5% é palestino, conforme a tabela 42. A única nacional de Costa Rica e 29 dos 34 nacionais do Equador (ou seja, 85%) estão acompanhando um titular colombiano, seja como companheiro, seja como esposo, seja como filho, seja como neto. Unicamente uma mulher equatoriana chefe de família, acompanhada dos cinco filhos, e uma chefe de família venezuelana, acompanhada de dois filhos e dois sobrinhos, figuram entre os reassentados latino-americanos sem nenhum laço identificado com nacional colombiano. Por sua vez, os nacionais da Jordânia (esposa de um titular apátrida), do Iraque (esposa de um titular palestino) e a apátrida (esposa de um titular apátrida) são todos refugiados do campo de refúgio de Ruweished e vieram acompanhando os palestinos em 2007.

Entre os titulares da amostra, 65% declarou estar acompanhado por grupos familiares e 35%, desacompanhado. No total, dentro dos grupos familiares foram declaradas 324 pessoas, das quais 76% por colombianos e 15% por palestinos. Supondo-se que os acompanhantes ou familiares possuam na maioria das vezes a mesma nacionalidade dos titulares dos processos, resulta a distribuição de nacionalidades da tabela 43 (coluna amostra).

TABELA 43

Refúgio no Brasil via reassentamento: nacionalidades dos acompanhantes – universo e amostra (2002-2014)

	Universo		Amostra	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
Afeganistão	16	3,9	9	2,8
Apátrida	1	0,2	-	-
Colômbia	292	71,6	250	77,1
Costa Rica	1	0,2	-	-
Guatemala	1	0,2	-	-
Equador	34	8,3	6	1,9
Iraque	1	0,2	5	1,5
Jordânia	1	0,2	1	0,3
Sri Lanka	3	0,5	2	0,6
Território Palestino	55	13,5	49	15,1
Venezuela	4	1,0	2	0,6
Total	408	100,0	324	100

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

Predominam acompanhantes do gênero feminino, compondo 53% do total (tanto da amostra como do universo). Analisando-se por faixa etária, crianças e adolescentes de 0 a 17 anos de idade totalizam 62% do universo e 57% da amostra; adultos em idade de trabalhar, 37% do universo e 39% da amostra; e idosos, menos de 1% (tanto do universo como da amostra).

O Programa de Reassentamento Brasileiro procura evitar o reassentamento de idosos considerando os obstáculos que existem para sua inclusão no BPC e outras políticas públicas e programas, bem como a dependência do Estado e poucas possibilidades de alcançar a autossuficiência. Dos dezesseis idosos reassentados no Brasil, doze são identificados como titulares, sendo onze palestinos e um colombiano. Cabe lembrar que o reassentamento dos palestinos seguiu procedimento diferenciado, onde não houve uma missão de seleção, nem a realização de entrevistas, senão por meio de dossiê.

Ao desagregar a faixa etária dos acompanhantes por gênero, nota-se que as mulheres somam aproximadamente 46% do universo e 50% da amostra, enquanto os homens somam 28% do universo e 30% da amostra. A diferença parece indicar que homens adultos tendem a ser registrados como titulares, seguindo as relações tradicionais de gênero, e não como acompanhantes (tabela 44).

TABELA 44

Refúgio no Brasil via reassentamento: faixa etária dos acompanhantes por gênero (2002-2014)

	Universo				Amostra			
	Feminino		Masculino		Feminino		Masculino	
	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)
0-4	27	12,4	26	13,6	13	8	18	12
5-17	90	41,5	-	58,6	67	39	80	53
18-59	97	44,7	54	27,7	83	48	44	29
60 ou mais	3	1,4	0	0	3	2	1	1
Não declarado	0	0	0	0	7	3	8	5
Total	217	100	80	100	173	100	151	100

Fonte: Base PREBRASIL.

Elaboração: Ipea.

Para verificar nossa hipótese, procedeu-se à checagem dos graus de parentesco dos acompanhantes. Por inferência, depreende-se dos dados da tabela 45 que, entre as mulheres, 33,6% do universo e 38% da amostra foi declarada como esposa/companheira e 54,8% do universo e 49% da amostra, como filha. No caso dos homens, 82,7% do universo e 77% da amostra declararam-se filhos – sendo que 71,8% do universo e 65% da amostra compõem-se por menores de idade (tabela 43). Assim, em geral, homens

acompanhantes são filhos e menores, enquanto mulheres são cônjuges/companheiras e filhas/enteadas. Parece confirmar-se, portanto, nossa hipótese de que homens maiores de idade tendem a iniciar processos individualmente. Cumpre notar que as proporções de graus de parentesco obtidas no universo estão muito próximas às da amostra.

TABELA 45

Refúgio no Brasil via reassentamento: graus de parentesco dos acompanhantes por gênero (2002-2014)

	Universo				Amostra			
	Mulheres Número (%)		Homens Número (%)		Mulheres Número (%)		Homens Número (%)	
Cônjuge ou companheiro(a)	73	33,6	13	6,8	66	38	13	9
Filho(a) ou enteado(a)	119	54,8	158	82,7	84	49	117	77
Irmão/irmã	6	2,8	11	5,8	4	2	8	5
Mãe/pai/madrasta/padrasto	6	2,8	2	1	7	4	4	3
Outros	13	6	7	3,7	12	6	9	6
Total	217	100	191	100	173	100	151	100

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

No caso das principais nacionalidades, 30% dos acompanhantes dos homens titulares palestinos e colombianos são cônjuges ou companheiras, enquanto, para mulheres colombianas, a porcentagem de cônjuges ou companheiros cai para 11%. Este elemento indica que mulheres colombianas que são titulares majoritariamente não possuem cônjuges ou companheiros declarados, ou seja, possivelmente mulheres casadas não são titulares. Por sua vez, a proporção de filhos ou enteados permanece em torno de 60% nos três grupos, independentemente do gênero ou da nacionalidade do titular (tabela 46).

TABELA 46

Refúgio no Brasil via reassentamento: gênero e nacionalidade dos acompanhantes, principais nacionalidades da amostra (2002-2014)

	Mulheres colombianas		Homens colombianos		Homens palestinos	
	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)
Cônjuge ou companheiro	10	11	46	30	16	33
Filho/a ou enteados	57	62	95	62	30	61
Mãe/pai/madrasta/padrasto	8	9	5	3	-	-
Irmão/irmã	9	10	1	1	2	4
Outros	8	9	5	3	1	2
Total	92	100	152	100	49	100

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

Voltando aos reassentados titulares, com relação à faixa etária, no momento da solicitação de refúgio, adultos (18 a 59 anos de idade) correspondem a 93,1% do universo e 89,3% da amostra (tabela 46). A média de idade dos solicitantes é de 37 anos no universo e 36 anos na amostra, com desvio-padrão de 12.⁶¹ A baixa porcentagem de jovens (três adolescentes no universo) pode ser entendida à luz do fato de que estes aparecem com grande peso nas estatísticas de pessoas declaradas em grupos familiares, chegando a 50% do total, conforme apresentado na tabela 47.

TABELA 47

Refúgio no Brasil via reassentamento: faixa etária dos titulares – amostra (2002-2014)

Idade	Universo		Amostra	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
Não consta	0	0	4	2,4
5 a 17	3	1,3	3	1,8
18 a 59	216	93,1	150	89,3
Acima de 60	13	5,6	11	6,5
Total	232	100,0	168	100,0

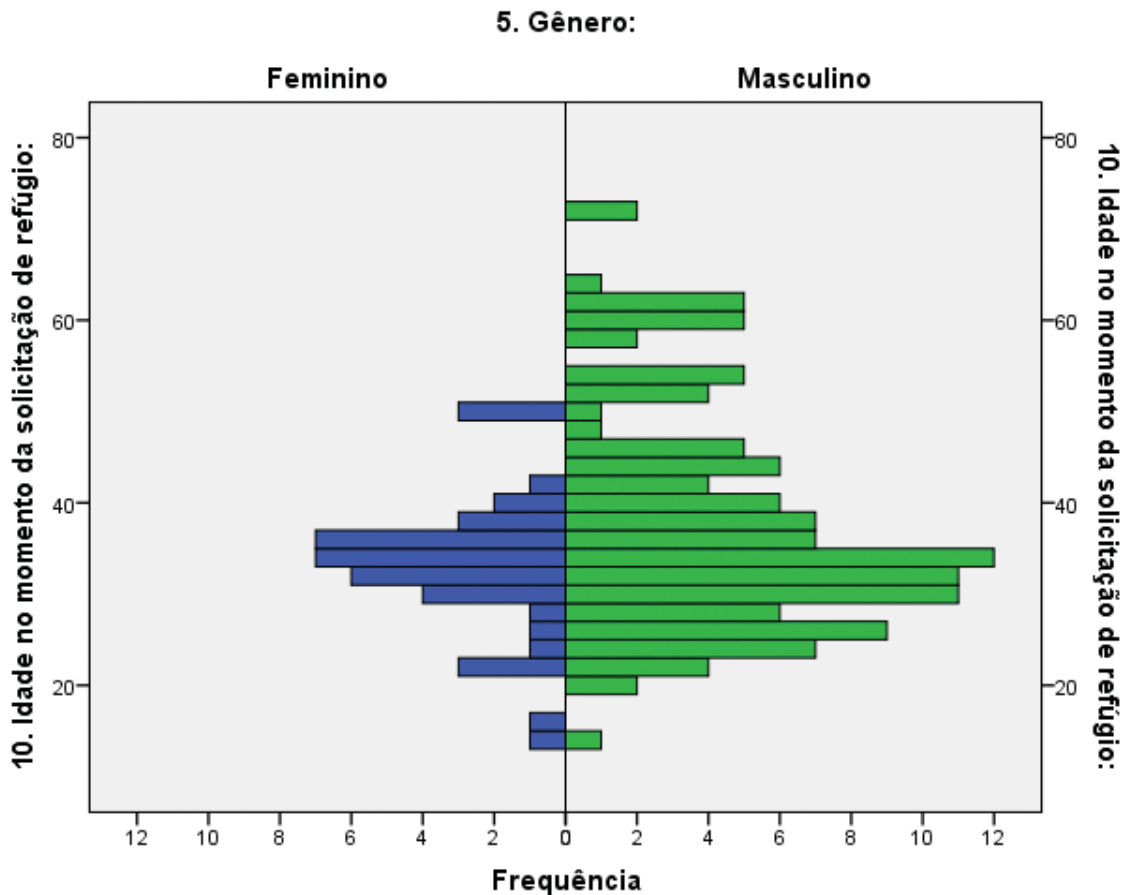
Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

Os três menores de idade registrados como titulares no universo (tabela 46) são de nacionalidade colombiana: a primeira aparece como titular acompanhada da mãe, do padrasto e do irmão; o segundo foi reassentado via reunião familiar; e o último, o mais velho dos três, tinha 17 anos de idade no momento da solicitação, e declarou estar acompanhado de duas filhas.

Ao analisar a faixa etária por gênero, verifica-se que as mulheres são mais jovens, estando concentradas entre os 20 e os 30 anos (idade média de 36 anos para o universo e 32 anos para a amostra, desvio-padrão de 7,8), ao passo que homens aparecem mais frequentemente no espectro dos 20 aos 60 anos (média de 38 anos para o universo e 37 anos para a amostra, desvio-padrão de 12,3). A pirâmide populacional permite visualizar a diferença no volume de homens e mulheres titulares de processos (figura 3).

61. Dados relativos a desvios-padrão foram retirados diretamente da base, não constam em tabelas.

FIGURA 3
 Refúgio no Brasil via reassentamento: pirâmide populacional dos titulares da amostra (2002-2014)



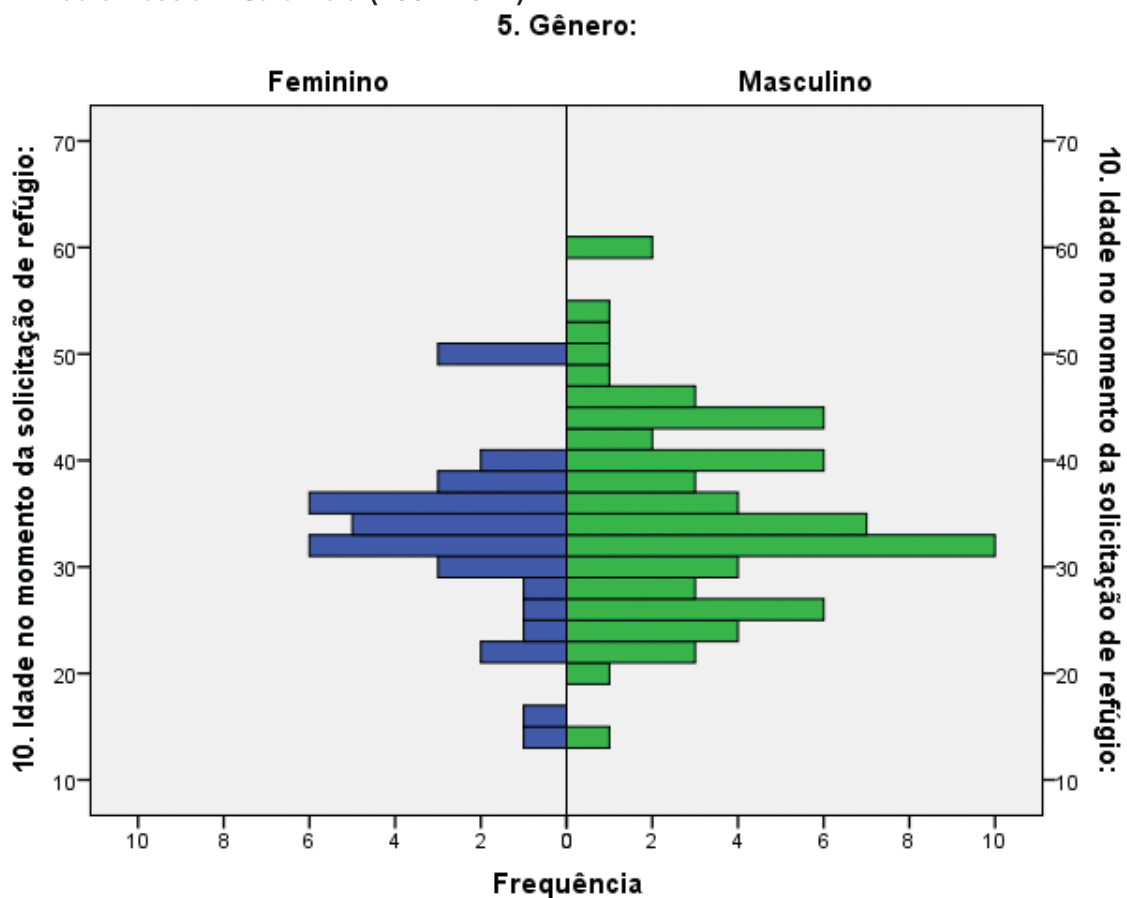
Fonte: Base PREBRASIL.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

No caso dos titulares colombianos e palestinos, as médias de idade são, respectivamente, 35 e 44 anos no universo e 33 e 43 anos na amostra, com desvios-padrão de 8,9 e 15,2. As pirâmides populacionais registradas nas figuras 4 e 5 permitem visualizar a distribuição de idades por nacionalidade e gênero. Evidencia-se, por um lado, a ausência de mulheres entre os titulares palestinos e, por outro, a maior variabilidade de idades entre os colombianos, que, por sua vez, são, em média, mais jovens que os palestinos. A partir das pirâmides, verifica-se também que majoritariamente os reassentados titulares no Brasil estão em idade de trabalhar, fator facilitador de sua integração no país.

FIGURA 4
 Refúgio no Brasil via reassentamento: pirâmide populacional dos titulares da amostra – Colômbia (2002-2014)



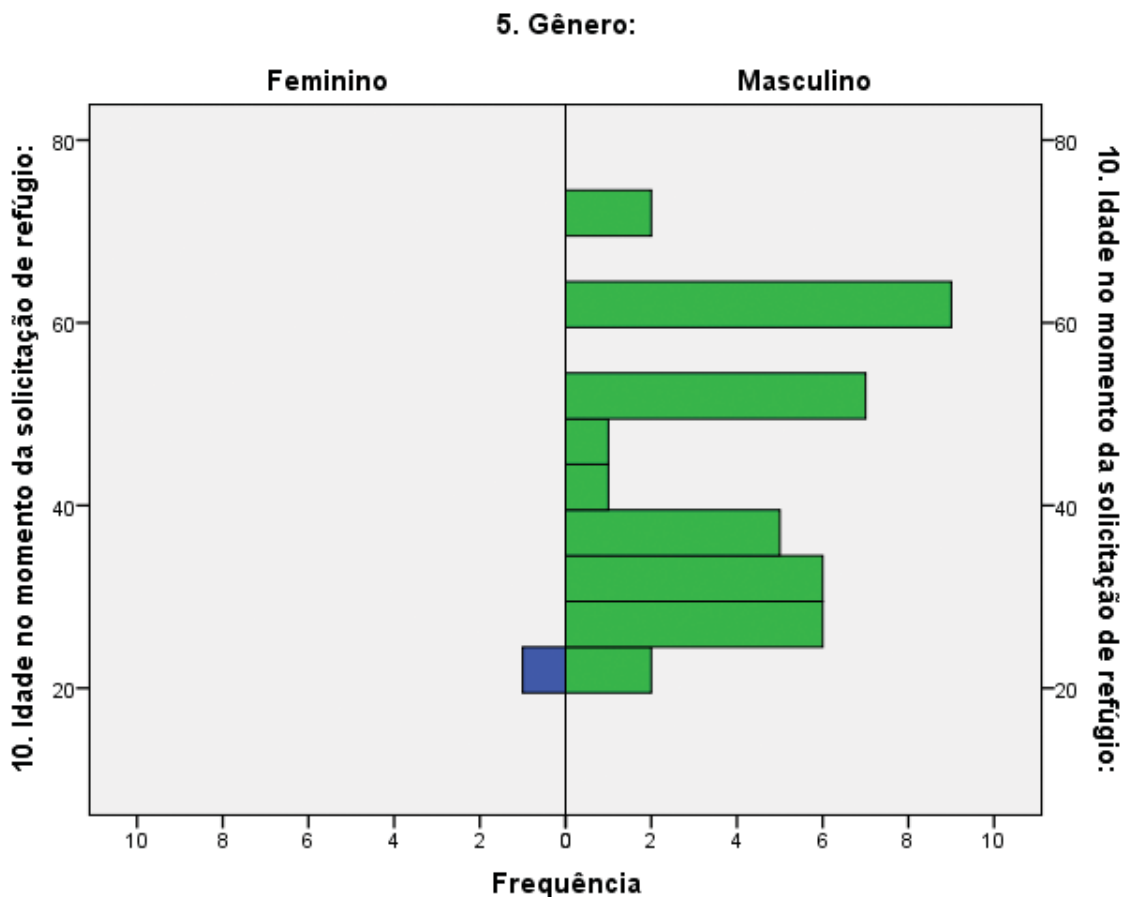
Fonte: Base PREBRASIL.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A caracterização dos idiomas mais falados e o desconhecimento do português revelam uma barreira linguística a ser enfrentada pelos refugiados no Brasil. Isso porque conhecer o idioma e estar apto a se comunicar são um importante fator para a inclusão social. O idioma é essencial tanto para a comunicação cotidiana – pois permite conhecer pessoas, solicitar informações, utilizar serviços públicos de transporte, saúde e educação – quanto na busca por um emprego e, em última instância, na conquista da autossuficiência no país.

FIGURA 5
 Refúgio no Brasil via reassentamento: pirâmide populacional dos titulares da amostra – Território Palestino (2002-2014)



Fonte: Base PREBRASIL.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Relativamente ao idioma, na amostra, apenas um indivíduo de nacionalidade congolês informou falar português, 118 (70%) informaram não falar o idioma e, nos demais casos, não constava resposta (tabela 48).

TABELA 48
 Refúgio no Brasil via reassentamento: titulares falantes de português (2002-2014)

Fala Português?	Frequência	(%)
Não	118	69,8
Não consta	50	29,6
Sim	1	0,6
Total	169	100,0

Fonte: Base PREBRASIL.

Elaboração: Ipea.

Com relação às línguas faladas pelos titulares, o espanhol (48%), o árabe (23%) e o inglês (19%) figuraram como os idiomas mais citados (tabela 49).

TABELA 49

Refúgio no Brasil via reassentamento: idiomas mais falados pelos titulares – amostra (2002-2014)

Idioma	Frequência	(%)
Afegão	1	0,64
Árabe	37	23,74
Búlgaro	1	0,64
Espanhol	73	46,80
Francês	1	0,6
Hindi	1	0,6
Inglês	31	19,9
Romeno	1	0,6
Russo	1	0,6
Tâmil	7	4,5
Urdu	2	1,3
Total	156	100

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

Nesse contexto, duas situações distintas revelam-se: por um lado, aproximadamente metade dos titulares são hispano-falantes, o que resulta em uma maior facilidade em aprender o português e em se comunicar com outras pessoas, dada a semelhança dos idiomas e a proximidade cultural. Por outro, restam ainda mais de 50% dos titulares que enfrentam grandes dificuldades para se inserir/integrar no Brasil, tanto pela distância entre seu idioma original e o português quanto por diferenças culturais e, ainda, pela dificuldade em aprender um novo idioma sem uma língua intermediária em comum.

Em sua maioria (65,1%), os titulares de processos de reassentamento são pessoas que chegam ao Brasil acompanhadas por familiares, mas que ainda possuem parentes (81,7%) no país de origem. Identificar quais os graus de parentesco daqueles que permanecem no país de origem seria uma forma de

estimar a possível vinda de novos refugiados para o Brasil, via reunião familiar,⁶² uma vez que o núcleo familiar mais próximo (ascendentes, descendentes e cônjuges) tende a permanecer unido. No entanto, os dados que constam na base não permitem desagregar a informação em tal nível. Apenas doze indivíduos (onze colombianos e um iraquiano) solicitaram reuniões familiares. As informações disponíveis sobre os familiares são apenas suas idades – média de 23 anos e desvio-padrão de 21 (tabela 50).

TABELA 50
Refúgio no Brasil via reassentamento: familiares dos titulares da amostra (1998-2014)

	Grupo familiar que acompanha no Brasil		Grupo familiar no país de origem		
	Frequência	(%)	Frequência	(%)	
Não	59	34,9	Não	1	0,6
Sim	110	65,1	Sim	138	81,7
Não consta	-	-	Não consta	30	17,8
Total	169	100,0	Total	169	100,0

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

Em geral, os reassentados titulares são pessoas com baixos níveis de instrução: não alfabetizados ou apenas alfabetizados compõem 12% do total, ao passo que pessoas com nível superior ou educação técnica concluída são 14%. Os níveis básico e médio predominam, e representam 50%. Os indivíduos com elevados níveis de instrução e com educação técnica profissional concluída ou nível superior são majoritariamente homens e de nacionalidade colombiana. Entre as mulheres figuram quatro, sendo três colombianas e uma venezuelana, ao passo que entre os homens figuram vinte: onze colombianos, um congolês, um jordaniano, um sírio e seis palestinos (tabela 51).

Entre os níveis de instrução mais frequentes entre os reassentados titulares (nível básico e nível médio concluídos), não é possível verificar grandes diferenças por gênero. No entanto, mulheres apenas alfabetizadas ou não alfabetizadas somam 7%, enquanto homens somam 15%. Em termos de níveis de instrução, contudo, a

62. É direito do refugiado e do solicitante de refúgio no Brasil "solicitar, por meio da reunião familiar, a extensão da condição de refugiado para parentes (cônjuges, ascendentes e descendentes) e demais componentes do grupo familiar que se encontrem no território nacional, conforme estabelecem a Lei nº 9.474/1997 e a Resolução Normativa nº 4/Conare". Fonte: ACNUR – *Direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil*, p. 18. Disponível em: <<https://goo.gl/GXAwyz>>.

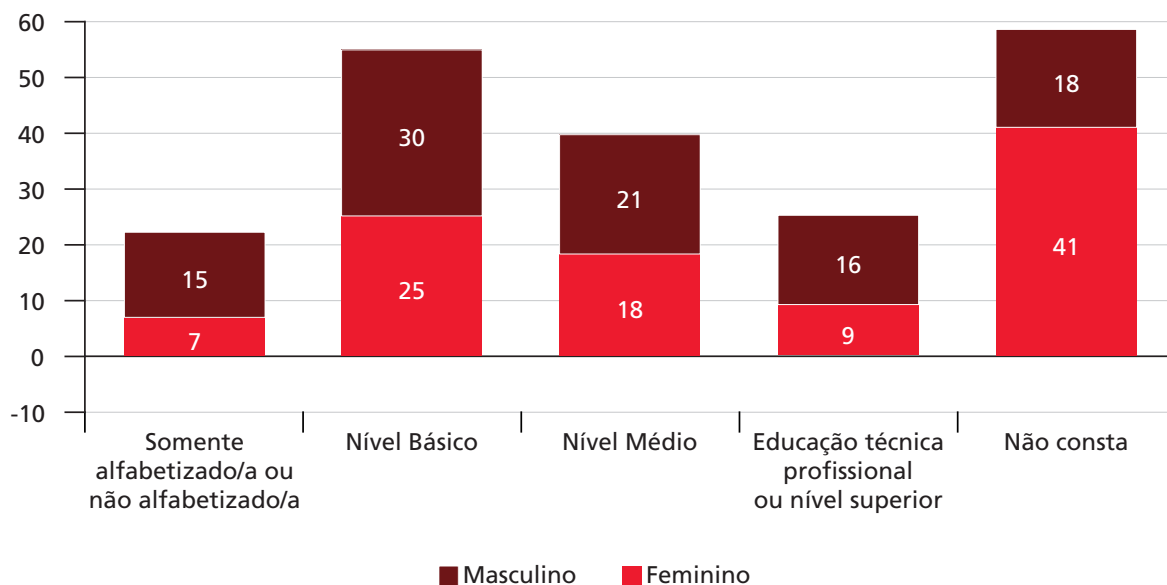
maior diferença entre homens e mulheres está na categoria não declarado, em que respostas de dezoito mulheres e 23 homens – correspondentes, respectivamente, a 41% e 18% dos casos – não constavam (gráfico 17). (abaixo da tabela 51)

TABELA 51
Refúgio no Brasil via reassentamento: escolaridade dos titulares da amostra (2002-2014)

	Frequência	(%)
Não alfabetizado(a) ou somente alfabetizado(a)	21	12,4
Nível básico	49	29,0
Nível médio	36	21,3
Educação técnica profissional ou nível superior	24	14,2
Não consta	39	23,1
Total	169	100

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

GRÁFICO 17
Refúgio no Brasil via reassentamento: escolaridade dos titulares da amostra por gênero (2002-2014)
(Em %)

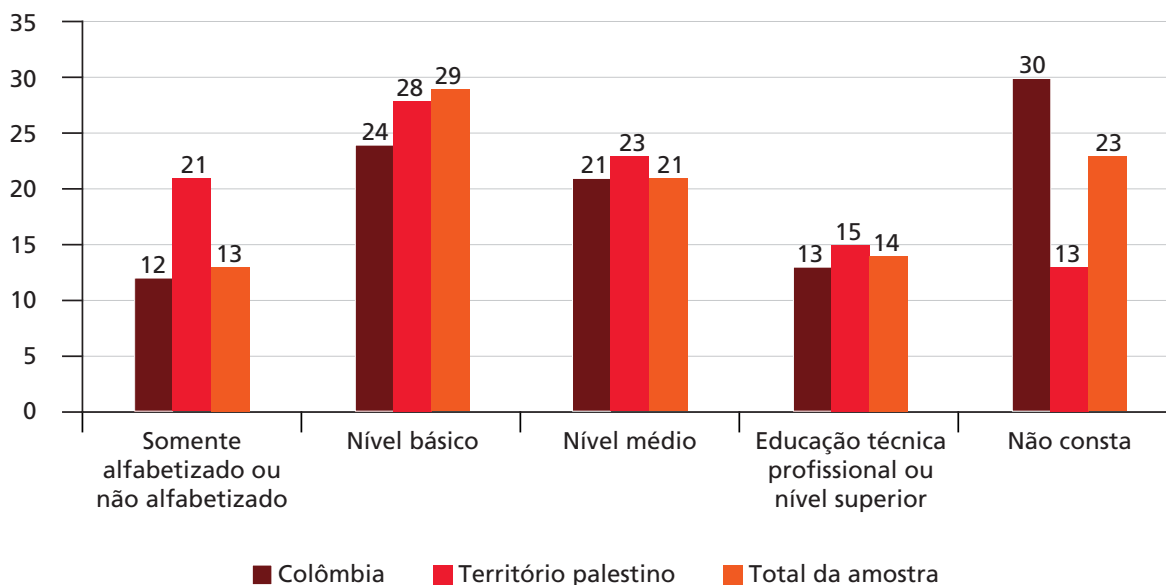


Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

Desagregando por nacionalidade, verifica-se que palestinos têm maiores percentuais em todos os níveis educacionais, o que ocorre, em parte, dado o grande número de ausência de respostas por parte dos colombianos. Não é possível verificar, contudo, uma discrepância significativa entre os níveis educacionais de tais nacionalidades e os valores de toda a amostra de titulares reassentados (gráfico 18).

GRÁFICO 18

Refúgio no Brasil via reassentamento: escolaridade dos titulares da amostra por gênero – principais nacionalidades (2002-2014)
(Em %)



Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

As áreas de atividade econômica desempenhadas no país de origem mais citadas entre os titulares são comércio atacadista e varejista (24,3%) e atividade agrícola – agricultura, pecuária, caça, silvicultura e pesca (9,5%). Outras atividades que se destacam são construção (6,5%), hotelaria/restaurantes (5,3%) e serviços domésticos (4,7%). O percentual de respostas declaradas como nenhuma das alternativas anteriores é também expressivo, indicando que ou o questionário não contempla de fato suas atividades, ou houve um desentendimento com relação à pergunta (tabela 51).

Ao desagregar por gênero, diferenças entre homens e mulheres são observadas. No caso das mulheres, embora o comércio atacadista e varejista permaneça como a área mais importante (31,0%), em segundo e terceiro lugar, as categorias mais citadas são atividades domésticas (16,7%) e atividades de serviços comunitários e sociais (7,1%), ao mesmo tempo que a categoria nenhuma das alternativas anteriores ou não consta cresce em 7,9 p.p. em relação ao total da amostra. No caso dos homens, comércio atacadista e varejista e atividades agrícolas permanecem como os segmentos mais importantes, com 22% e 11%; contudo, as atividades de construção e hotelaria e restaurantes também ganham importância, apresentando, respectivamente, 8,7% e 7,1% das respostas (tabela 51).

Diferenças também são notadas ao se desagregar por nacionalidade. Por um lado, colombianos apresentam comércio atacadista e varejista e atividades agrícolas como as áreas de atividade econômica mais citadas, com 30,6% e 12%

respectivamente. Por sua vez, no caso dos palestinos, quatro áreas figuram entre as mais importantes, todas com aproximadamente 10% das respostas, quais sejam: artes e entretenimento (10%), comércio atacadista e varejista (12,5%), hotelaria e restaurantes (12,5%) e intermediação financeira (10,5%), conforme tabela 52.

TABELA 52

Refúgio no Brasil via elegibilidade: áreas de atividade econômica exercida no país de origem pelos titulares da amostra por gênero e principais nacionalidades (2002-2014)
(Em %)

	Total	Gênero		Nacionalidade	
		Feminino	Masculino	Colombiana	Palestina
Agricultura, pecuária, caça, silvicultura e pesca	9,5	4,8	11,0	12,0	5,0
Artes e entretenimento	3,6	-	4,7	1,9	10,0
Comércio atacadista e varejista	24,3	31,0	22,0	30,6	12,5
Construção	6,5	-	8,7	6,5	2,5
Defesa e segurança social	0,6	-	0,8	0,9	-
Educação	3,0	-	3,9	-	5,0
Estudante	1,8	2,4	1,6	2,8	-
Hotelaria e restaurantes	5,3	-	7,1	3,7	12,5
Indústria extrativa, de transformação e manufatureira	1,8	-	2,4	1,9	2,5
Intermediação financeira	3,0	-	3,9	0,9	10,5
Outras atividades de serviços comunitários sociais	3,0	7,1	1,6	2,8	2,5
Serviços domésticos	4,7	16,7	0,8	6,5	-
Serviços prestados a empresa, aluguéis e atividades imobiliárias	3,6	2,4	3,9	3,7	5,0
Serviços sociais e de saúde	0,6	2,4	-	0,9	-
Abastecimento de eletricidade, gás e água	0,6	-	0,8	-	2,5
Transporte e armazenamento	3,0	-	3,9	1,9	2,5
Nenhuma das alternativas anteriores ou não consta	25,4	33,3	22,8	23,2	27,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Base PREBRASIL.

Elaboração: Ipea.

5.3.2 Motivações para o refúgio

Entre os titulares dos processos de reassentamento, mais de 87,5% (147) já foi reconhecido como refugiado anteriormente ao reconhecimento pelo governo brasileiro e 10,7% não declarou respostas (tabela 52). Ao serem questionados sobre quais foram os países em que foram reconhecidos como refugiados previamente,

foram indicadas 160 respostas, sendo que vinte titulares (dezenove palestinos e um colombiano) indicaram dois países e outras 127 pessoas indicaram apenas um. Somando-se o número de países declarados por estas 147 pessoas (127 que declararam um país e vinte que declararam dois), restam ainda quatro declarações, indicando que possivelmente algumas das respostas dadas que não constam sejam, na realidade, positivas (tabela 53).

TABELA 53

Refúgio no Brasil via reassentamento: número de titulares reconhecidos como refugiados por outros países – amostra

	Frequência	(%)
Não	3	1,8
Não consta	18	10,7
Sim	147	87,5
Total	168	100,0

Elaboração: Ipea.

Entre os países de reconhecimento anterior da condição de refugiado, destacam-se Equador (49%), Iraque (12%) e Jordânia (23%), conforme tabela 54.

TABELA 54

Refúgio no Brasil via reassentamento: países que reconheceram reassentados antes de sua chegada ao país – amostra

País	Frequência ¹	(%)
Canadá	1	1
Costa Rica	6	4
Cuba	2	1
Emirados Árabes Unidos	7	4
Equador	79	49
Índia	1	1
Irã	1	1
Iraque	19	12
Jordânia	36	23
Panamá	5	3
Venezuela	3	2

Fonte: Base PREBRASIL.

Elaboração: Ipea.

Nota: ¹ Frequência expressa os países que foram informados pelos titulares como um todo. Contudo, note-se que em alguns processos não constavam respostas, enquanto em outros constavam mais de um país em que o indivíduo foi reconhecido previamente.

Campos de refugiados tendem a se formar em localidades próximas aos locais de origem dos refugiados, por isso os primeiros países a receberem refugiados costumam ser vizinhos ou próximos ao local de conflito. Os resultados obtidos

da amostra confirmam este fato: dos 79 refugiados reconhecidos como tal pelo Equador, 75 são colombianos. No Iraque, todos os dezenove são palestinos e, no caso da Jordânia, 34 dos 36 também o são. Ademais, entre os indivíduos que declararam ter sido reconhecidos como refugiados em mais de um país, todos os dezenove palestinos passaram tanto pelo Iraque quanto pela Jordânia, e um único colombiano passou por Equador e Venezuela (tabela 54).

A partir do Formulário de Registro para o Reassentamento do ACNUR, preenchido pelos solicitantes, é possível extrair informações sobre o envolvimento destes em algum incidente que tenha resultado em violência física, sexual, tortura ou algum outro tipo de violência. Esta informação é de suma importância, considerando que alguns reassentados podem requerer serviços médicos ou psicanalíticos em face das experiências traumáticas vividas. Destaca-se novamente o grande número de respostas negativas ou não respostas (56,8%). A porcentagem total de pessoas que afirmaram ter sofrido violência física é de 23,1%, ao passo que tortura chega a 12% e violência sexual, apenas 4,7%. As respostas que especificaram outros motivos totalizaram 12,4%. Note-se que tais informações devem ser analisadas com cuidado, uma vez que, por uma série de fatores, os entrevistados podem, por medo ou vergonha (notadamente no caso de violência de gênero), optar por não fornecer respostas verídicas (tabela 55).

TABELA 55

Refúgio no Brasil via reassentamento: tipos de violência sofrida por titulares da amostra (2002-2014)

	Violência física		Tortura		Sexual ou de gênero	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)	Frequência	(%)
Não	34	20,1	147	87,6	160	95,3
Não consta	95	56,8				
Sim	39	23,1	21	12,4	8	4,7
Total	168	100	168	100	168	100

Fonte: Base PREBRASIL.

Elaboração: Ipea.

Ao proceder-se a desagregação dos dados por nacionalidade, das 68 declarações de violências sofridas, 72% foi dada por colombianos, 13% por palestinos e 9% por cingaleses. Em termos de totais por nacionalidade, indivíduos que declararam ter sofrido violência representaram 45% dos colombianos, 37% dos palestinos e 85% dos cingaleses. Desagregando-se por gênero, por sua vez, 35% das pessoas que declararam ter sofrido violência são do sexo feminino e 65%, do masculino, o que equivale a 57% das mulheres titulares da amostra e 34% dos homens (tabela 56).

TABELA 56
Refúgio no Brasil via reassentamento: tipos de violência sofrida pelos titulares da amostra por gênero (2002-2014)

	Violência física		Tortura		Sexual ou de gênero	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Colômbia	12	16	4	9	6	2
Equador	-	1	-	1	-	-
Sri Lanka	-	3	-	3	-	-
Território Palestino	-	6	-	3	-	-
Venezuela	1	-	1	-	-	-
Total	13	26	5	16	6	2

Fonte: Base PREBRASIL.
 Elaboração: Ipea.

Embora o percentual de declarações de violência sofrida esteja em torno de 20%, o número maior de indivíduos (35%) afirmou temer sofrer violência caso retorne ao seu país. Entre os motivos listados, destacam-se temores de perseguição por parte de guerrilhas – notadamente as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) e o Talibã (tabela 57).

TABELA 57
Refúgio no Brasil via reassentamento: temor de sofrer violência caso retorne ao país de origem – titulares da amostra

	Frequência	(%)
Não	2	1,2
Não declarado	107	63,3
Sim	58	35,5
Total	168	100,0

Fonte: Base PREBRASIL.
 Elaboração: Ipea.

As motivações acolhidas pela Lei do Refúgio Brasileira constam na base de dados, destacando-se a grave e generalizada violação dos direitos humanos, que foi mencionada em 82% dos casos. Em segundo lugar, opiniões políticas, com 16%, e nacionalidade, com 13%. Por não serem os motivos excludentes, o total de razões apresentadas ultrapassa o número de indivíduos em 37% (tabela 58).

TABELA 58
**Refúgio no Brasil via reassentamento: motivação para a saída do país
 de origem – titulares da amostra (2002-2014)**

	Frequência	Proporção da amostra ¹ (%)
Raça/etnia	8	5
Religião	5	3
Nacionalidade	23	13
Grupo social	10	6
Opiniões políticas	27	16
Grave e generalizada violação de direitos humanos	139	82
Outros	20	12

Fonte: Base PREBRASIL.

Elaboração: Ipea.

Nota: ¹ Porcentagem com relação ao total da amostra.

Não existem grandes diferenças de gênero entre os motivos declarados pelos titulares, à exceção do motivo por nacionalidade, que é aproximadamente 15 p.p. maior para homens em relação às mulheres. Com relação às principais nacionalidades, para os colombianos, o principal motivo para a saída do país é a grave e generalizada violação de direitos humanos, que aparece em 78,7% dos casos. Para os palestinos, este motivo permanece em destaque (com 97,5%), porém a questão da nacionalidade também ganha relevância, reunindo 50% dos casos (tabela 59).

Das 23 menções à nacionalidade como motivo para refúgio (tabela 58), 22 foram feitas por homens – vinte palestinos, um iraquiano e um afegão e a última por uma mulher afegã. É razoável concluir, portanto, que o motivo nacionalidade vincula-se, majoritariamente, às pessoas provenientes do Oriente Médio, com destaque para os palestinos. Segue-se, portanto, que, como não existem muitas palestinianas (ou mulheres do meio-oriente) na amostra, é natural que a porcentagem do motivo nacionalidade seja menor entre as mulheres. Este resultado, contudo, não deve ser encarado como uma diferença na perseguição por nacionalidade sofrida entre homens e mulheres, mas simplesmente como resultado de existirem menos mulheres titulares do Oriente Médio na amostra (tabela 59).

TABELA 59

Refúgio no Brasil via reassentamento: motivação para a saída do país de origem dos titulares da amostra por gênero e principais nacionalidades (2002-2014)

Motivo de saída do país de origem (%)	Gênero		Nacionalidade	
	Mulheres	Homens	Colombianos	Palestinos
Raça/etnia	4,8	4,7	1,9	-
Religião	2,4	3,1	0,9	5
Nacionalidade	2,4	17,3	0,9	50
Grupo social	7,1	5,5	9,3	-
Opiniões políticas	14,3	16,5	10,2	17,5
Grave e generalizada violação de direitos humanos	83,3	81,9	78,7	97,5
Outros	9,5	12,6	15,7	2,5

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

Aproximadamente 15% (26 indivíduos) declarou haver pertencido (ou ter tido algum parente que pertenceu) a alguma organização ou grupo político, religioso, militar, étnico ou social em seu país de origem. Destes, 77% declarou participação própria; 7%, participação do cônjuge ou companheiro; 15%, participação do pai; e 3%, participação do sogro(a) (tabela 60).

TABELA 60

Refúgio no Brasil via reassentamento: participação (própria ou de familiar) em organizações ou grupos políticos, religiosos, militares, étnicos ou sociais no país de origem – titulares da amostra

	Frequência	(%)
Não	37	21,9
Não declarado	105	62,7
Sim	26	15,4
Total	168	100

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

5.3.3 Como vieram?

Tão importante quanto entender quem são os reassentados no Brasil é mapear o percurso dessas pessoas até o Brasil. Esta seção traz informações sobre os trajetos percorridos pelos refugiados. Contudo, deve-se deixar um alerta desde já: existe um grande número de não respostas ou de respostas não declaradas às perguntas relacionadas às trajetórias migratórias, incluindo-se a data de chegada ao Brasil. A ausência de respostas pode ser entendida como uma falha presente no momento da coleta de informações – elemento que sugere necessidade de

melhora – ou ainda como medo, desentendimento ou desinteresse por parte dos solicitantes em apresentar respostas fidedignas (tabela 61).

Até agora, foram apresentadas informações enfatizando a nacionalidade dos refugiados reconhecidos pelo Brasil. No entanto, com vistas a compreender seus trajetos, faz-se necessário examinar também os países de procedência, isto é, aqueles que se encontravam imediatamente antes de ingressarem no Brasil (tabela 61).

TABELA 61

Refúgio no Brasil via reassentamento: países de procedência dos titulares da amostra (2002-2014)

País de procedência	Frequência	(%)
Afeganistão	1	0,6
Colômbia	6	3,6
Comissão Europeia	1	0,6
Costa Rica	4	2,4
Cuba	3	1,8
Emirados Árabes Unidos	7	4,2
Equador	50	29,8
Índia	1	0,6
Iraque	1	0,6
Jordânia	13	7,7
Panamá	2	1,2
Venezuela	2	1,2
Não consta	77	45,8
Total	168	100,0

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

Entre os países de procedência, destacam-se o Equador (29,8%) e a Jordânia (7,7%). Do Equador, vieram majoritariamente colombianos (49 pessoas). Por sua vez, da Jordânia vieram majoritariamente palestinos (doze) e um iraquiano. Com relação à forma de entrada no Brasil, em 77 processos não constavam respostas, evidenciando o problema de ausência de respostas nos processos (tabela 60).

Com relação ao meio de transporte, aproximadamente 75% dos questionários não apresentaram respostas. Porém, das 39 respostas não nulas, o transporte aéreo foi o mais expressivo, com quase 84,6% dos casos (tabela 62).

TABELA 62

Refúgio no Brasil via reassentamento: meios de transporte usados para chegar ao Brasil por titulares da amostra (2002-2014)

	Frequência	(%)
Aéreo	33	84,60
Terrestre	6	15,4
Total	39	100

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

De igual maneira, o ano de chegada ao Brasil apresenta quase 55% de respostas não declaradas. Este fato deve ser encarado com preocupação por parte dos coletores de dados, e sugere-se que seja realizado um esforço no sentido de melhorar a coleta de informações.

Verifica-se que o fluxo de chegada de colombianos ao longo do período é constante, ao mesmo tempo que os afegãos se concentram em 2002, ano de realização de uma missão de seleção no país, e os palestinos, no ano de 2007, quando, após um acordo entre o Conare e o ACNUR, foram transferidos do campo de Ruweished, na Jordânia, para o Brasil.

No caso dos reassentados, não foi possível traçar rotas migratórias (conforme foi feito no capítulo anterior) em virtude da ausência de informações constantes nos processos. Primeiramente, em termos de variáveis referentes aos números de escalas realizadas no percurso para o Brasil, zeros ou campos em branco constavam em 87,6% dos processos. Com isso, não se pode determinar com segurança em que medida os campos nulos representam pessoas que não responderam ou que de fato não fizeram escalas. Em segundo lugar, embora 12,4% dos casos contassem a realização de uma escala, a informação não era suficiente para identificar rotas claramente.

Os principais estados de reassentamento no Brasil são o Rio Grande do Sul, que concentra 42,8% dos reassentados; São Paulo, que concentra 33,9%; e Rio Grande do Norte, que concentra 8,3%, acumulando entre os três 85% dos reassentados. Os colombianos estão distribuídos principalmente no Rio Grande do Sul (43,1%), São Paulo (35,3%) e Rio Grande do Norte (10,7%), enquanto os palestinos estão maiormente distribuídos entre Rio Grande do Sul (45,2%), São Paulo (28,8) e Paraná (13,5%). Por sua vez, na amostra, informações sobre as cidades de domicílio dos reassentados são precárias (64% de respostas ausentes). Dos processos que constavam informações, foram declaradas 29 cidades, das quais as mais importantes são: Porto Alegre (3%), Santa Maria (4,1%), São Paulo (6,5%) e Sapucaia do Sul (3,6%). Cumpre notar que os refugiados reassentados no Brasil têm sua residência determinada pelo programa de acordo com seus perfis. Por isso, a tendência é que estejam mais concentrados em algumas localidades do território

nacional em relação aos refugiados por elegibilidade. A concentração em cidades do Rio Grande do Sul, por exemplo, é uma característica de refugiados reassentados, chegando a 40% das respostas presentes, enquanto que para os elegíveis é menos de 1% (tabela 63).

TABELA 63

Refúgio no Brasil via reassentamento: Unidade Federativa de reassentamento (universo)

Estado	Número total de reassentados	Total de reassentados (%)	Número total de reassentados colombianos	Total de reassentados colombianos (%)	Número total de reassentados palestinos	Total de reassentados palestinos (%)
Amapá	2	0,30	2	0,40	0	0
Distrito Federal	3	0,50	0	0	3	2,90
Goiás	2	0,30	1	0,20	1	1
Minas Gerais	1	0,20	1	0,20	0	0
Paraná	14	2,20	0	0	14	13,50
Rio de Janeiro	1	0,20	0	0	1	1
Rio Grande do Norte	53	8,30	48	10,70	0	0
Rio Grande do Sul	274	42,80	194	43,10	47	45,20
Santa Catarina	3	0,50	0	0	2	1,90
São Paulo	217	33,90	159	35,30	30	28,80
Não informado	70	10,90	45	10	6	5,80
Total	640	100	450	100	104	100

Fonte: Planilha de dados do Conare.
Elaboração: Ipea.

Em termos de cidades, São Paulo (9,5%), Guarulhos (9,5%) e Porto Alegre (8,3%) destacam-se como porta de entrada de refugiados reassentados no Brasil. Natal, Santos e São José dos Campos também foram mencionadas, mas não chegaram a 1% cada. Contudo, tanto as não respostas quanto as não declarações de cidades de entrada chegam a 71% dos casos.

5.4 Comentários finais

Os perfis sociodemográficos da população reassentada no Brasil são determinados pelo Programa Brasileiro de Reassentamento, que, por sua vez, atende a considerações da política humanitária e externa do país. O programa foi criado após a promulgação da Lei nº 9.474/1997, em 1999, sob a orientação do ACNUR, com a presunção de realizar o reassentamento de refugiados extracontinentais, sendo que a primeira experiência nacional foi realizada em 2002 com refugiados afegãos provenientes da Índia e do Irã (países de primeiro refúgio). Entretanto, argumenta-se

que diferenças culturais, de tradição e de língua, aliadas à pouca experiência do país com o reassentamento, criaram desafios para a integração local desses refugiados.

A partir do ano seguinte, o Brasil passou a reassentar nacionais da Colômbia, que têm representado um fluxo constante no Programa Brasileiro de Reassentamento. A ajuda humanitária outorgada a nacionais colombianos atende a considerações humanitárias, aliadas às estratégias de integração regional e à procura pelo posicionamento do Brasil como global *player*, culminando com uma proposta de um Programa de Reassentamento Solidário, levantada pelo Brasil, com o apoio do ACNUR, no âmbito das comemorações do vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, durante a II Reunião Regional Preparatória, em Brasília, em 2004, e logo incluída no Plano de Ação: Cartagena 20 anos depois ou Plano de Ação do México (PAM), fortalecendo, assim, a proteção internacional dos refugiados na América Latina. Essa dimensão de solidariedade regional que adquiriu o programa fortaleceu o reassentamento de colombianos, que, em 2014, alcançou 70,3% do total da população reassentada no Brasil.

Em 2007, houve um segundo intento do Brasil de reassentar refugiados extracontinentais ao aceitar a vinda de 108 refugiados do Campo de Refúgio de Ruweished, na Jordânia. Este grupo estava conformado em sua maioria por palestinos, não obstante, lembrando a experiência de reassentamento de afegãos, argumentou-se que diferenças culturais levaram o programa a enfrentar sérios desafios no processo de integração destes refugiados, desestimulando o governo a realizar novos reassentamentos extracontinentais.

Porém cabe se perguntar se, aliadas às dificuldades de integração de reassentados extracontinentais no país, existiriam limitações da própria estrutura do programa, que teria dificuldades de trabalhar com diferenças culturais e religiosas, como levantado por Hamid (2012). O Programa de Reassentamento Brasileiro estimula os reassentados a se tornarem capazes de se integrar às comunidades locais, logo, os critérios para o reassentamento no Brasil se centram em indivíduos que possam alcançar a autossuficiência e a independência da assistência do Estado. O país limita o reassentamento de idosos, pessoas com doenças crônicas e deficiências físicas, considerando as limitações existentes para refugiados terem acesso a programas do governo, como o Benefício de Prestação Continuada, uma assistência federal tanto para pessoas com deficiência quanto para idosos.

Em 2014, o Brasil voltou a se abrir à possibilidade de reassentamentos extracontinentais ao reassentar nacionais do Afeganistão, da Síria e do Sri-Lanka, o que coincidiu com as celebrações do trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena. Durante o evento final, realizado em Brasília, foi adotada a Declaração do Brasil e o Plano de Ação: Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe, em 3 de dezembro de 2014, a qual

estabelece acordos e ações concretas para a próxima década, incluindo a expansão de reassentamento solidário para casos extracontinentais. Além do mais, o Projeto de Mobilidade Regional e Integração Socioeconômica de Refugiados, elaborado ao longo de 2014, no marco da quarta solução duradoura, provavelmente propiciara mudanças no perfil da população reassentada no Brasil.

A análise realizada neste capítulo consistiu num primeiro esforço para se delinear o perfil dos reassentados no Brasil. A partir de dados colhidos de processo de solicitação de refúgio do Conare, foram apresentadas características demográficas da população refugiada.

Nesse contexto, de início, fica claro que o pequeno grupo de reassentados no Brasil provém majoritariamente da Colômbia e da Palestina. Ademais, por serem grupos tão heterogêneos, diferenças expressivas surgem em determinados aspectos, tais como no número de mulheres titulares, que, ainda que inferior ao de homens, no caso de colombianos, é muito superior ao de palestinas. Ademais, se, por um lado, existe um número pequeno de idosos na amostra (entre titulares e acompanhantes), por outro, o número de crianças e adolescentes chega a 36%, o que demanda um maior cuidado e políticas específicas para atender a esta população. Outro fator de destaque é que a maior parte dos indivíduos está em idade de trabalhar, contudo, algumas dificuldades devem ser encontradas por estes para se integrarem à economia local por diferenças culturais e de idiomas: se 47% dos indivíduos são hispano-falantes e têm, teoricamente, uma maior facilidade em se comunicar com brasileiros, outros 53% falam idiomas diversos que estão muito distantes do português, os quais passam a cumprir o papel de barreira. Há ainda muitas mulheres desacompanhadas de cônjuges, mas acompanhadas por filhos pequenos, as quais tendem a ter ainda mais dificuldades para se integrarem à economia local, por não terem com quem deixá-los.

A análise realizada não pretendeu ser exaustiva, e a base de dados permite ainda que sejam realizados novos estudos acerca da população reassentada no Brasil. No entanto, cumpre ressaltar que a qualidade da análise depende diretamente da qualidade dos dados colhidos, e, ao longo deste trabalho, constatou-se a existência de campos em branco ou informações incompletas que impediram ou dificultaram um maior conhecimento sobre a população em estudo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil não tem se caracterizado como país de destino preferencial de refugiados, o que fica evidente pela média de 180 solicitações de refúgio deferidas por ano, entre 1998 e 2011. A partir de 2012, contudo, este número subiu exponencialmente em virtude do expressivo fluxo de sírios que deixaram seu país em decorrência da cruenta guerra civil. Chega-se, assim, em fevereiro de 2015, a um total de 7.662 deferimentos concedidos a pessoas de 81 nacionalidades, número significativamente inferior ao de outros países da região – correspondendo a 2,1% da população refugiada na América Latina e no Caribe. Registre-se, entretanto, que, em julho de 2016, tramitavam 25 mil solicitações de refúgio no Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), afóra a estimativa da existência de cerca de 30 mil haitianos residindo no Brasil.

O aumento no número de estrangeiros reconhecidos como refugiados pelo Brasil reforça a necessidade de se compreender as características desta população, de forma a efetivamente protegê-la e facilitar sua integração ao país, tal como previsto pelos normativos internacional e nacional. Nesse sentido, esta pesquisa contribui com o aperfeiçoamento das políticas públicas ao fornecer perfis sociodemográficos dos refugiados reconhecidos entre 1998 e 2014, correspondentes às suas declarações no momento em que solicitaram o reconhecimento de sua condição ao Estado.

A estrutura brasileira de proteção ao refugiado está assentada em uma base tripartite, composta pelo Estado, notadamente na figura do Conare, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e por entidades da sociedade civil que conjuntamente conformam a Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (RedeMiR).

Em termos normativos, a questão do refúgio ganhou expressividade no país em 1997, quando foi promulgada a Lei nº 9.474, definindo os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e criando o Conare. A lei resultou dos processos de democratização e avanços dos direitos humanos no país e, desde sua promulgação, seus mecanismos de aplicação têm sido continuamente revistos.

Cabe registrar, a título de exemplo, a regulamentação do Programa de Reassentamento Brasileiro; a extensão do conceito de família, passando a considerar distintos aspectos sociais, culturais e afetivos em padrões de reunião familiar; e a reformulação do processo de reconhecimento da solicitação de refúgio, de modo a melhorar o acesso de refugiados ao território, reduzir o risco de *refoulement* e promover um processo de reconhecimento e documentação mais eficiente e justo.

Destacam-se, também, a permissão de expedição de vistos humanitários àqueles forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe da Síria e aos nacionais do Haiti, bem como outros mecanismos de proteção complementar para os imigrantes que não se qualificam necessariamente como refugiados, conforme a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, porém que são obrigados a deixar seus lares.

Embora o tema do refúgio tenha crescido gradativamente ao longo dos últimos vinte anos no Brasil, não se identificam trabalhos empíricos relativos ao detalhamento dos perfis sociodemográficos da população total de refugiados no país. Assume, portanto, caráter inédito o levantamento de dados dos processos de solicitação de refúgio deferidos pelo Conare de 1998 a 2014,¹ constituindo-se em base de dados que possibilita retratar seus perfis no momento em que realizaram a solicitação.

Para a consecução dos perfis sociodemográficos da população refugiada, optou-se pela análise segundo a via de solicitação adotada, reassentamento ou elegibilidade, trazendo informações gerais e por principais nacionalidades em cada um dos casos. Foram levantadas informações sobre idade, estado civil, gênero, rotas migratórias (país de procedência, meio de transporte e local de ingresso ao Brasil), idiomas falados, área de atividade econômica (em que se inseria no país de origem), níveis de instrução, motivações para o refúgio, violências sofridas, assistência e/ou proteção recebidas no Brasil, bem como algumas informações sobre familiares acompanhantes. Foi possível, com isso, identificar variações sutis, traços gerais desses grupos de pessoas e vulnerabilidades, viabilizando um melhor entendimento de quem são essas pessoas e o que se considera essencial para a formulação de políticas públicas.

A amostra da pesquisa constituiu-se de 4.150 processos de reconhecimento deferidos, com informações sobre o solicitante titular e seus acompanhantes (quando fosse o caso). Foram analisados 168 processos via reassentamento, que registravam 324 acompanhantes, e 3.982 via elegibilidade, não tendo sido possível levantar informações quanto aos familiares no segundo caso.

O governo brasileiro, após a edição de sua Lei do Refúgio em 1997, concedeu refúgio a 5.892 pessoas, prevalecendo o reconhecimento pela via da elegibilidade (89,1%) até o ano de 2014. Em tal via, cidadãos sírios, angolanos, colombianos, congolezes e libaneses prevaleceram entre os titulares (63,1%). As solicitações deferidas pelo Programa de Reassentamento Brasileiro (9,1%) tiveram como principais nacionalidades solicitantes a colombiana (68%) e a palestina (21%), configurando-se perfis bastante distintos entre refugiados reassentados e reconhecidos via elegibilidade.

1. No caso do Programa de Reassentamento, o período analisado inicia-se em 2002, ano de chegada do primeiro grupo de reassentados ao Brasil.

Existem fluxos claros de nacionalidades específicas ao longo dos anos, o que se justifica pela ocorrência de eventos internacionais que originaram o deslocamento de refugiados. Nos primeiros anos de existência do Conare, a maior parte dos refugiados procedia de Angola, Libéria, Cuba e República Democrática do Congo (RDC). No fim do período de análise da pesquisa, os países mais representativos eram Síria, Colômbia, República Democrática do Congo e Líbano.

A chegada de angolanos e liberianos refugiados a partir dos anos 1990 é um dos fluxos de refugiados mais antigos no Brasil e decorreu das guerras civis nesses países, constatando-se forte declínio a partir de 2004 até a cessação da condição de refúgio para essas nacionalidades em 2012. As solicitações de refúgio deferidas como consequência das guerras civis da República Democrática do Congo também remontam a períodos anteriores à lei brasileira, porém, tendo em conta o prolongamento dos conflitos no país, as solicitações se mantêm frequentes em todo o período analisado. Os sírios e libaneses começaram a chegar ao Brasil em 2011, em decorrência dos conflitos em curso em seus países, originados na Primavera Árabe.

Até 1998, a maioria dos refugiados latino-americanos no Brasil era oriunda de Cuba. A partir de então, especialmente considerando a intensificação dos conflitos na Colômbia na década de 2000, assim como a Declaração do Plano de Ação do México (2004) e implementação do Programa de Reassentamento Solidário, colombianos passaram a ser, crescentemente, a principal nacionalidade entre os latino-americanos e caribenhos.

Ao comparar os perfis da população refugiada via elegibilidade e reassentamento, observaram-se diferenças que vão além das nacionalidades. No que tange à divisão de gênero, dentre os reconhecidos via elegibilidade, 73% são do gênero masculino e 27% do feminino, enquanto no caso dos reassentados 55% são do gênero masculino e 45% do feminino. Apesar da predominância masculina em ambos, a divisão é mais equilibrada no caso dos reassentados. Vale destacar que algumas nacionalidades apresentam nuances, como é caso de colombianos e congolezes reconhecidos via elegibilidade, que se caracterizam por um maior número de titulares do gênero feminino, com 30,8% e 35,6% respectivamente, assim como uma maior proporção de pessoas (titulares e acompanhantes) do gênero feminino 41,2% e 40,6% entre os refugiados destas nacionalidades.

No que se refere à faixa etária, os reassentados têm uma maior idade que os reconhecidos via elegibilidade, com idade média de 30 anos, três a mais que os últimos. Nos dois grupos, há uma predominância de adultos (18 a 59 anos), com 80% para elegibilidade e 70% para reassentamento, fator positivo para a inserção no mercado de trabalho. Menores de idade e idosos (pessoas com mais de 60 anos) são considerados grupos mais vulneráveis em relação à população adulta, demandando mais cuidados. Nesse caso, ambos são mais numerosos entre os reassentados:

menores de idade são 18% dos titulares reconhecidos por elegibilidade e 25% dos reassentados enquanto idosos são, respectivamente, 1,8% e 5,3%.

A diferença pode ser explicada, em parte, pela estrutura do Programa de Reassentamento Brasileiro, que se responsabiliza pelo traslado dos reassentados ao Brasil e procura manter as famílias unidas, disponibilizando apoio financeiro (auxílios de subsistência e aluguel, entre outros) e facilitando o processo de integração local. Esta estrutura torna mais fácil o deslocamento e o processo de integração especialmente das pessoas mais vulneráveis, como idosos, mulheres, menores de idade, pessoas com deficiências, entre outros. No entanto, vale mencionar que mesmo o Programa de Reassentamento evita reassentar idosos, pessoas com doenças crônicas e deficiências físicas, considerando as limitações de acesso para refugiados a programas governamentais de assistência financeira.

Comparando-se os resultados obtidos pela pesquisa quanto à faixa etária e os registros disponíveis sobre a população refugiada mundial fornecidos pelo ACNUR (51% menores de idade, 46% adultos e 3% idosos), verifica-se que a proporção de menores de idade é significativamente superior à do caso brasileiro. Isto se deve principalmente à dificuldade do deslocamento de crianças, especialmente considerando os perigos e obstáculos enfrentados durante as trajetórias migratórias, bem como o custo financeiro destes movimentos. Em geral, as mulheres, os idosos e as crianças compõem a maioria da população nos campos de refugiados, ou tendem a ficar nos países fronteiriços, enquanto os homens (majoritariamente solteiros) tendem a migrar para lugares mais distantes.

A questão do grau de instrução coloca-se como um fator relevante para a integração dos refugiados ao país na medida em que facilita ou dificulta sua inserção laboral. Entre os titulares da amostra, verifica-se um número considerável de pessoas não alfabetizadas ou somente alfabetizadas (9% para elegibilidade e 12% para reassentamento), embora a maioria possua ensino básico (elegibilidade 19% e reassentamento 29%) ou nível médio (29% para os primeiros e 21% para os segundos).

O percentual de titulares com ensino superior ou formação técnica chega a 14% dos reassentados e 22% dos reconhecidos via elegibilidade – sendo o último resultado de viés causado pelo elevado número de sírios, que possuem 28% de titulares com formação superior. Contudo, independentemente do grau de formação, refugiados têm dificuldades em encontrar empregos compatíveis com seus níveis educacionais face às dificuldades na validação de diplomas, o que resulta na sujeição às oportunidades de emprego disponíveis. Considera-se que este tipo de situação seja duplamente indesejável, tanto para pessoas qualificadas, que se veem obrigadas a trabalhar em empregos incompatíveis com sua qualificação, quanto

para o país, que desperdiça potencial produtivo ao não utilizar a mão de obra qualificada disponível.

A caracterização dos idiomas mais falados e o desconhecimento do português relevam uma barreira linguística a ser enfrentada pelos refugiados no Brasil. Isso porque conhecer a língua local e estar apto a se comunicar é um importante fator para a inclusão social; o idioma é essencial tanto para a comunicação cotidiana, que permite conhecer pessoas, solicitar informações, utilizar serviços públicos de transporte, saúde e educação, quanto na busca por um emprego e, em última instância, na conquista da autossuficiência. Para ilustrar, dentre os titulares da amostra reconhecidos via elegibilidade, apenas 21% declarou falar o português no momento da solicitação, sendo estes, em sua grande maioria, angolanos.

Há que se considerar que grupos distintos enfrentam graus variados de dificuldade no aprendizado do idioma português. Entre hispano-falantes e francófonos, por exemplo, há uma maior facilidade em aprender a língua portuguesa pela semelhança dos idiomas e a proximidade cultural. Contudo, para uma grande parcela dos refugiados, notadamente os de língua árabe, existe uma maior dificuldade em sua integração ao país, causada tanto pela distância entre seu idioma original e o português, quanto por diferenças culturais e, ainda, pela dificuldade em aprender um novo idioma sem uma língua intermediária em comum.

Entre os idiomas mais falados, estão o árabe, o inglês, o francês, o espanhol e o lingala. No caso dos refugiados por elegibilidade, destacam-se o árabe, o inglês e o francês, mencionados por, respectivamente, 24%, 16% e 13% dos titulares. Por sua vez, entre os reassentados, o espanhol, o árabe e o inglês apareceram com 47%, 24% e 20%, respectivamente.

Constatou-se com essa pesquisa a ocorrência de um considerável número de menores desacompanhados e separados entre os titulares dos processos considerados na amostra, em sua maioria de origem africana, notadamente de Angola e da República Democrática do Congo. Requerentes de refúgio que sejam menores desacompanhados, separados ou órfãos devem ser encaminhados às autoridades competentes para a nomeação de um tutor, matriculados em escolas, terem garantido o acesso a serviços de saúde e assistência social, serem encaminhados a abrigos (que geralmente não aceitam menores sozinhos). Recomenda-se, por tais razões, realizar um monitoramento dos mecanismos do Estado para que se averigüe se estão funcionando eficazmente e se os serviços relevantes estão sendo fornecidos, bem como se esforços para localizar as famílias e facilitar a reunificação familiar estão sendo realizados.

Verificam-se mudanças nos perfis sociodemográficos dos refugiados ao compararem-se registros do período 2011-2014 com os do período 1998-2002. Entre outubro de 1998 e novembro de 2002, a média de idade era de 25,9 anos, sendo

que 89% eram adultos de 18 a 59 anos, 10% menores de idade e 1% idosos. Por sua vez, entre 2011 e 2014, a idade média dos refugiados no momento da solicitação de refúgio era de 28,1 anos, 17% eram menores de idade, 2,2% idosos e 80,8% adultos. Portanto, no período de análise, o percentual de menores de idade aumentou em 7 pontos percentuais (p.p.) e de idosos em 1,2 p.p., o que pode ser parcialmente explicado pela reunificação familiar.

A proporção de mulheres refugiadas que ingressaram no país também aumentou entre os períodos, passando de 20,7% em 1998-2002 para 26,4% em 2011-2014. Este incremento pode ser creditado, por um lado, a que 55,02% daqueles que obtiveram o reconhecimento de refúgio via reunificação familiar são do gênero feminino e, por outro, tanto os refugiados da Colômbia quanto os da República Democrática do Congo (nacionalidades que apresentam um fluxo contínuo no período de análise) têm uma maior proporção de mulheres quando comparadas à média do universo total de refugiados, sendo 41,2% e 40,6%, respectivamente.

Nos quatro primeiros anos que se seguiram à Lei nº 9.474/1997, a grande maioria dos refugiados ingressou ao país e solicitou refúgio no Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP) e Santos (SP). Porém, com o decorrer do tempo, os locais de ingresso e de solicitações começam a se diversificar e incluir outras regiões do país de modo que, em 2014, a maioria das solicitações de refúgio foi apresentada em São Paulo (26%), Acre (22%), Rio Grande do Sul (17%) e Paraná (12%). Regionalmente, as solicitações de refúgio são realizadas na sua maioria no Sul (35%) do país, seguido pelo Sudeste (31%), Norte (25%), Centro-Oeste (7%) e Nordeste (1%) (ACNUR, 2014b). Ademais, observa-se uma maior movimentação interna dos refugiados no país, considerando que em muitos casos a cidade de ingresso, solicitação e residência variam com o tempo.

Conforme relatórios do Conare, em 2006, o período médio de análise do processo de reconhecimento da condição de refúgio consumia de quatro a seis meses, enquanto, entre 2012 e 2013, de nove a dez meses. O aumento no período de análise dos processos de solicitação de refúgio, no caso da via elegibilidade, em parte explica-se pelo aumento considerável das solicitações e dos reconhecimentos de refúgio que entre 2010 e 2014 cresceram em 1.541,7% e 1.446,7%, respectivamente.

Cumprir mencionar que o aumento no número de solicitações e reconhecimentos de refúgio criou um desafio para o sistema e para os recursos humanos disponíveis do Conare, bem como da sociedade civil. Isto foi refletido na necessidade de o ACNUR de abrir um escritório local em São Paulo, para apoiar as atividades da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (Casp), considerando que a grande maioria das novas solicitações de refúgio foi realizada nesta cidade, assim como fazer um maior acompanhamento do trabalho da Polícia Federal no estado, e de outras entidades do governo afetadas pelo aumento do ingresso de refugiados ao país.

Igualmente, o governo aumentou os recursos destinados para apoiar a proteção e a integração de refugiados e solicitantes de refúgio por meio de convênios com o ACNUR e com a sociedade civil. Entre 2011 a 2014, a verba disponibilizada cresceu em 153%, ou seja, passou de R\$ 600 mil para R\$ 1,52 milhão.

A partir da amostra foi possível ter um maior detalhamento das diferenças entre as distintas nacionalidades assim como um maior número de variáveis de análise, permitindo um mapeamento mais aprofundado de quem são os refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro, bem como a motivação do pedido, as trajetórias migratórias, o apoio no processo de integração no país, entre outros. Apesar das particularidades identificadas, muitos traços em comum também se fizeram notar. Contudo, cabe destacar, que a principal característica compartilhada pela população analisada é sua natureza jurídica: a condição do refúgio.

A análise realizada não é exaustiva e a base de dados permite ainda que sejam feitos novos estudos acerca da população refugiada no Brasil. No entanto, é necessária uma ressalva: ao se utilizar dados primários, a qualidade da análise depende diretamente da qualidade dos dados colhidos. Ao longo deste trabalho, em diversos momentos, deparou-se com campos em brancos ou informações incompletas que impediram ou dificultaram um maior conhecimento sobre a população de estudo.

Considerando-se que a pesquisa PREBRASIL esteve centrada na caracterização dos perfis sociodemográficos da população refugiada no Brasil, não foram abordadas as experiências do deslocamento forçado, os impactos deste sobre a vida dos refugiados, os medos que surgem da perseguição, da violência e violação dos direitos humanos, assim como as dificuldades de integração nos países de asilo.

O Brasil tem tradição de acolhimento de refugiados – especialmente do Oriente Médio, da África e da América Latina –, bem como implementado procedimentos de reconhecimento da condição de refúgio que procura ser acessível e justo, reduzindo o risco de *refoulement*. Entretanto, persistem denúncias quanto à falta de assistência por parte do governo por ocasião do ingresso no país, uma vez que não existe programa oficial do governo para recepção e integração de refugiados.

O acompanhamento e a promoção da integração dos refugiados, assim como o incentivo à autonomia do indivíduo ou do núcleo familiar (ou seja, disponibilidade de infraestrutura básica de acolhida e subsistência aos refugiados), no âmbito da estrutura tripartite, ficam a cargo da sociedade civil, que por sua vez, conta com o apoio do ACNUR. Nesse particular, tanto a agência internacional, como as organizações da sociedade civil convivem com limitações orçamentárias que restringem os seus esforços de promoção da integração desejada e o trabalho ao reconhecimento das solicitações de refúgio.

Note-se, entretanto, que avanços têm sido realizados para a instituição do Plano Nacional de Interação e Proteção de Imigrantes, de forma a institucionalizar em nível governamental a acolhida de estrangeiros, dentre os quais refugiados. Complementarmente, o governo tem aportado mais recursos orçamentários para a integração local dos refugiados, não obstante sejam considerados insuficientes, especialmente frente ao acelerado crescimento desta população nos últimos anos.

No Brasil, os refugiados têm acesso garantido a diversos programas de assistência social e políticas públicas. No entanto, considerando-se a situação única em que se encontram (experiências traumáticas de violência e perseguição, falta de conhecimento da língua, de relações sociais sobre as quais se apoiarem, de conhecimentos sobre como operam as instituições no país, a integração em uma cultura muito diferente da originária, entre outros), muitas vezes as instituições públicas não têm os conhecimentos necessários ou não fornecem atenção especializada capaz de garantir padrões de serviço público que efetivamente beneficie essa população.

Por esta razão, faz-se necessário institucionalizar a atenção aos imigrantes considerando suas particularidades, criando mecanismos de atenção a refugiados nos diversos órgãos e nas entidades do governo e da sociedade civil que lidam com esta população. É importante encorajar o governo a intensificar esforços no sentido de aumentar as possibilidades de recepção, criando programas de integração e instituições específicas de recepção e referência. A questão do refúgio é abrangente e transversal, especialmente considerando a diversidade das pessoas que ingressam no país em busca de proteção, o que deve estar refletido e incluído no âmbito municipal, estadual e federal das diversas políticas públicas.

A Pesquisa PREBRASIL representa um esforço inicial na identificação de quem são as pessoas que obtiveram o reconhecimento da condição de refugiado pelo governo brasileiro, incentivando, assim, futuros estudos sobre como estes perfis se articulam ao processo de integração em todas as suas dimensões, sociais, econômicas, de cidadania, políticas, e culturais, contudo, diversas questões permanecem em aberto.

É importante, por exemplo, verificar gargalos vivenciados pelos refugiados no acesso aos serviços públicos disponíveis para a população em geral, identificando-se políticas e programas sociais dos quais estes não podem ser beneficiários e que, caso o pudessem, seriam em grande medida favorecidos, dada sua situação atípica e legalmente única no país. É o caso de programas como o Minha Casa Minha Vida e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que facilitariam sua integração e sobrevivência no Brasil. Outro caso a ser analisado seria o do sistema de previdência social brasileiro, que atualmente não contempla refugiados ou solicitantes de asilo recém-chegados, inclusive aqueles em situação de maior vulnerabilidade.

Assim, estudos de viabilidade e custo da expansão de políticas forneceriam subsídios importantes à formulação de políticas.

A abordagem utilizada neste estudo descreveu e analisou a estrutura jurídica existente na temática do refúgio no país, porém não se avançou no sentido de propor alterações. A esse respeito, cabe futuramente refletir sobre a possibilidade de incluir os próprios refugiados nas ações realizadas para avançar em seus direitos, em uma estrutura mais abrangente de atores. Nessa perspectiva, os refugiados poderiam participar não só como beneficiários, mas também como criadores e implementadores de programas e projetos de proteção e integração, bem como promotores de melhorias nos mecanismos de intercâmbio e comunicação entre o governo e essa população.

REFERÊNCIAS

ACNUR – AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Estatuto do alto comissariado das nações unidas para refugiados**. Resolução nº 428 da Assembleia das Nações Unidas, em 14 de dezembro de 1950. Disponível em: <<https://goo.gl/7dpHc3>>.

_____. **Declaração de Cartagena**. Cartagena das Índias, 22 de novembro de 1984. Disponível em: <<https://goo.gl/P6X6Sn>>.

_____. **Note on international solidarity and refugee protection EC/SCP/50**. 1988. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ae68cd4c.html>>.

_____. **Compilación de instrumentos jurídicos internacionales**: principios y criterios relativos a refugiados y Derechos Humanos, 1992a. p. x.

_____. **An Introduction to the International Protection of Refugee**. Genebra: ACNUR, 1992b.

_____. **Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado**. Lisboa: ACNUR, 1996.

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 28 de julho de 1951: Estados-partes. 2000a Disponível em: <<https://goo.gl/6eI1MY>>.

_____. **A situação dos refugiados no mundo**: cinquenta anos de ação humanitária. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2000b.

_____. **An international handbook to guide reception and integration**. July, 2002a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4a2cfe336.html>> Acesso em: 26 maio 2015.

_____. **Refugee resettlement. An International handbook to guide reception and integration**. Sept. 2002b. Disponível em: <<https://goo.gl/EH9FJQ>>. Acesso em: 26 maio 2015.

_____. **Resettlement handbook, country chapter**: Chile. jan. 2002c. Disponível em: <<https://goo.gl/2wUf1g>>. Acesso em: 7 set. 2015.

_____. **Resettlement handbook (country chapters last updated September 2009)**. nov. 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/6Yo8zs>>. Acesso em: 15 ago. 2010.

_____. **Reasentamiento solidario en acción**: políticas, programas y necesidades: oportunidades de cooperación. Quito: ACNUR, Feb. 2006 Disponível em: <<https://goo.gl/R98TXp>>.

_____. **Mexico plan of action**. The impact of regional solidarity 2005-2007. 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/nSEhzM>>.

_____. **Trategic use of resettlement**. June 2010a. Disponível em: <<https://goo.gl/i1tvW0>>. Acesso em: 15 ago. 2010.

_____. **Brasilia declaration on the protection of refugees and stateless persons in the Americas**. Brasilia, nov. 2010b. Disponível em: <<https://goo.gl/S9Yn8m>>.

_____. 2010c Brazil Year End Report. Não Publicado.

_____. **Resettlement handbook (country chapters last updated July)**. 2011a. Disponível em: <<https://goo.gl/mFBkVo>>. Acesso em: 26 maio 2015.

_____. **Brazil year end narrative report (Annex 3)**. 2011b. Não Publicado.

_____. **Brazil year end report**. 2011c. Não Publicado.

_____. (country chapters Brazil). **Brazil by the Government of Brazil**. 2011d. Disponível em: <<https://goo.gl/RoxGP6>>.

_____. **The state of the world's refugees 2012: in search of solidarity**. Oxford: UNHCR; Oxford University Press, 2012a.

_____. **Brazil Year End Report. 2012b**. Não Publicado.

_____. **Brazil 2012cYear End Narrative Report (Annex 4)**. Não Publicado.

_____. **Nova cédula nacional de identidade de refugiados facilitará sua integração no Brasil**. 2013a. Disponível em: <<https://goo.gl/AC9TF6/>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

_____. **Brazil Year End Report. 2013b**. Não Publicado.

_____. **Mid-Year Trends 2013**. 2013c.

_____. **Statistical Yearbook 2012, 12th edition, Country Data Sheets**. 10 Dec. 2013d.

_____. **Resettlement handbook, country chapter: Brazil**. July 2013e. (versões anteriores a 2011). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4e2d622713.html>>. Acesso em: 7 set. 2015.

_____. **Resettlement handbook, country chapter: Argentina**. June 2013f. (versões anteriores a 2009 e 2011). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4b7bc3a19.html>>. Acesso em: 7 set. 2015.

_____. **A new beginning in a third country**. 2014a. Disponível em <<https://goo.gl/5yaqOJ>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

_____. **Refúgio no Brasil: uma análise estatística (2010-2013)**. 2014b. Disponível em: <<https://goo.gl/GbtH31>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. **Global trends 2013: war's human cost**. 2014c.

_____. **Uma análise estatística:** janeiro de 2010 a outubro de 2014d. Disponível em: <<https://goo.gl/uksIGF>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

_____. **Brazil Year End Report.** 2014e. Não Publicado.

_____. **Resettlement handbook, country chapter:** Uruguay. July 2014f. (versões anteriores 2011). Disponível em <http://www.unhcr.org/4e53cd2c9.html>. Acesso em: 7 Sept. 2015.

_____. **Global trends forced displacement in 2014:** world at war. 2015.

ACNUR – AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CPIDH – COMMISSION PERMANENTE INDÉPENDANTE DES DROITS DE L'HOMME; IMDH – INSTITUTO DE MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Lei 9474/1997 e Coletânea de instrumentos de proteção internacional dos refugiados.** Disponível em: <<https://goo.gl/sIdVfV>>.

AGER, A.; STRANG, A. Understanding integration: a conceptual framework. **Journal of Refugee Studies**, v. 21, n. 2, p. 166-191, 2008.

AGIER, M. Refugiados diante da nova ordem mundial. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 18, n. 2, nov. 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/BjVch7>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

AGUILAR, S. **Brazil helps ease integration of refugees in northern Ecuador.** ACNUR. Feb. 2011. Disponível em <<http://www.unhcr.org/4d5d4afd6.html>>. Acesso em: 16 Feb. 2015.

ANDRADE, J. H. F. O Brasil e a proteção de refugiados: a discussão tem início no Congresso Nacional. **Pensando o Brasil:** reflexões e sugestões para os problemas do Brasil, a 5, n. 16, p. 7-12, 1996a.

_____. **Direito internacional dos refugiados:** evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996b. 221p.

_____. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na Proteção Internacional dos Refugiados. *In:* ARAÚJO, N.; ALMEIDA, G. A. (Coords.). **O direito internacional dos refugiados:** uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **A Revista Brasileira de Política Internacional.** v. 48, n. 1, p. 60-96, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/FU0acG>>.

ANDRADE, J. H. F.; MARCOLINI, A. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 168-176, 2002a.

_____. Brazil's Refugee Act: model refugee law for Latin America? **Forced Migration Review**, n. 12, p. 37-39, 2002b.

_____. Acta brasileña para refugiados: ¿Es un modelo de ley para los refugiados en América Latina? **Revista Migraciones Forzadas**, n. 12, p. 37-38, 2012.

APPADURAI, A. **Après le colonialisme**. Les conséquences culturelles de la globalisation. Paris: Payot, 2001. 322p.

BAENINGER, R. **Migrações internacionais no século 21**: desafios para uma agenda de pesquisa. *In*: VI CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN, 2014, Lima.

BAKEWELL, O. Conceptualising displacement and migration: processes, conditions, and categories. *In*: KOSER, K.; MARTIN, S. (Eds.). **The migration-displacement nexus**: patterns, processes, and policies. New York: Berghahn Books, 2011. p. 14-28.

BARRETO, L. P. T. F. (Org.). A lei brasileira de refúgio: sua história. *In*: **Refúgio no brasil**: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas américas. Brasília: ACNUR; Ministério da Justiça, 2010.

_____. **Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio**. IMDH, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/al1kJo>> Acesso em: 10 ago. 2016.

BAILEY, R. Immigration and Migration. **Infobase Publishing**, 2010. (Global Issues Series).

BARBOSA, L. P.; SAGRADO DA HORA, J. R. **A polícia federal e a proteção internacional dos refugiados**. Brasília: ACNUR, 2007.

BETTS, A. State fragility, refugee status, and survival migration. **Forced Migration Review**, University of Oxford, n. 43, p. 4-6, May 2013a.

_____. **Survival migration**: failed governance and the crisis of displacement. Cornell University Press, 2013b.

BETTS, A.; LOESCHER, G. (Eds.). Refugees in international relations. *In*: **Refugees in international relations**. New York: Oxford University Press, 2011a. 337 p.

BETTS, A.; LOESCHER, G. **Refugees in international relations**. New York: Oxford University Press, 2011b.

BRASIL. Decreto nº 93, de 30 de novembro de 1971. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Brasília: Congresso Nacional, 1971. Disponível em: <<https://goo.gl/4dhfFB>>.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1988.

_____. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 22 jul. 1997. Disponível em: <<https://goo.gl/eXyTRw>>.

_____. Programa Nacional de Direitos Humanos I. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: <<https://goo.gl/LNyZj9>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

_____. Programa Nacional de Direitos Humanos II. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: <<https://goo.gl/W9hSgL>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

CAIDI, N.; ALLARD, D.; QUIRKE, L. Information practices of immigrants. **Annual Review of Information Science and Technology**, v. 44, n. 1, p. 491–531, 2010.

CARNEIRO, W. P. A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois. *In*: SILVA, C. A. S. (Org.). **Direitos humanos e refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 13-31.

CARJ – CÁRITAS ARQUIDIOCESANA DO RIO DE JANEIRO. **Relatório de atividades de 2011, 2012 e 2013**. Rio de Janeiro: CARJ, 2013.

CASTLES, S. Multiculturalism. *In*: GIBNEY, M. J.; HANSEN, R. (Eds.). **Immigration and Asylum: from 1900 to the Present**. United States of America: ABC-Clio, 2005.

CASTRO, M. Migrações internacionais e políticas: algumas experiências internacionais. *In*: CNPD – COMISSÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. **Migrações Internacionais: contribuições para políticas**. Brasília: s. n., 2001.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Globalização e desenvolvimento**. Brasília: CEPAL, abr. 2002.

CEIPAR – COMITÊ ESTADUAL INTERSETORIAL DE POLÍTICAS DE ATENÇÃO AOS REFUGIADOS DO RIO DE JANEIRO. **Plano estadual de políticas de atenção aos (às) refugiados (as)**. out. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/qzy2ap>>. Acesso em: 29 jul. 2014.

CELADE – LATIN AMERICAN DEMOGRAPHIC CENTRE. **UNFPA Project Progress Report**. Chile: Celade, 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/1s5nHg>>.

CONARE – COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. Disponível em: <<https://goo.gl/Iv4Ikl>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

_____. **Conare em Números 2015**. Apresentação PowerPoint realizada em 12 fev. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/F6Knty>>.

DOMINGUEZ, J. A.; BAENINGER, R. **Programa de reassentamento de refugiados no Brasil**. Caxambu: ABEP, 2006.

ECCLES, R. G.; NOHRIA, N. **Networks and organizations**. Structure, form, and action. Boston: Harvard Business School Press, 1992. 544 p.

FELLER, E. **Tendencias globales en el reasentamiento de refugiados: desafíos y oportunidades**. Primera reunión sobre reasentamiento solidario en las Américas. Quito, Feb. 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/SDwUX3>>. Acesso em: 15 Abr. 2015

FREITAS, P. T. Migrações internacionais e cidadania local: um estudo sobre a formação de um novo domínio de agência na cidade de São Paulo. *In*: II ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2. **Anais...** Campinas: Unicamp, abr. 2015.

GOODALL, C. **Sanctuary and solidarity: urban community responses to refugees and asylum seekers on three continents**. ACNUR, Sept. 2011. (Research Paper, n. 221). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4e79f41e9.html>>.

GOODWIN-GILL, G. **The refugee in international law**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

HAMID, S. C. O Brasil e o reassentamento de refugiados palestinos. **Revista Hoja de Ruta**, n. 25, jul. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/NfbWQc>>. Acesso em: 17 maio 2015.

_____. **(Des)Integrando refugiados: os processos do reassentamento de palestinos no Brasil**. 2012. Tese (Doutorado) – Departamento de Antropologia Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/HshfoI>>. Acesso em: 5 maio 2015.

HILY, M. A. As migrações contemporâneas: dos Estados e dos homens. *In*: SEMINÁRIO CULTURA E INTOLERÂNCIA, 2003. **Anais...** São Paulo: Sesc, 2011. p. 1-10.

HOBBSBAWM, E. J. **Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality**. Cambridge: University Press, 1990

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dicionário demográfico multilíngue**. Rio de Janeiro: IBGE, 1969.

_____. **Classificação nacional de atividades econômicas**. Disponível em: <<http://cnae.ibge.gov.br>>.

INGLÊS, P. Globalização, mobilidade humana e criatividade: desafiando categorias a partir de três casos de migração forçada em Angola. *In*: VASCONCELOS, A.

M. N.; BOTEGA, T. **Política migratória e o paradoxo da globalização**. Porto Alegre: EDIPUCRS, Brasília: CSEM, 2015, p. 169-187.

IOM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Glossary on migration**. International Migration Law Series. 2 ed. n. 25, 2011. 115p.

_____. **World migration report 2015**. Migrants and cities: new partnerships to manage mobility. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/60YEzu>>. Acesso em: 15 set. 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea; ABC, 2010. 78 p.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013**. Brasília: Ipea; ABC, 2016. 192p. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 28 set. 2016.

JICK, T. D. Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action. **Administrative Science Quarterly**, v. 24, n. 4, p. 602-611, dez. 1979.

JUBILUT, L. L. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. 240 p.

JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A necessidade de proteção internacional o âmbito da migração. **Revista Direito GV**, v. 6, n. 1, p. 275-294, 2010.

JUBILUT, L. L.; MADUREIRA, A. L. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena +30. **Revista Interdisciplinar de Mobilização Humana**, Brasília, ano XXII, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014.

JUBILUT, L. L.; CARNEIRO, W. P. Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. **Refugee Survey Quarterly**, v. 30, n. 3, Sep. 2011.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and independence**. Boston: Little; Brown, 1977.

KRASNER, S. D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012.

KRITZ, M. M. International migration policies: conceptual problems. **International Migration Review**, v. 21, n. 4, p. 947-964, 1987.

LEÃO, R. Z. R. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE**. Brasília: CONARE; ACNUR, 2007.

LESSER, J. **A negociação da identidade nacional**. Imigrantes, minorias e a luta pela etnicidade no Brasil. São Paulo: UNESP, 2001.

LONG, K. **Extending protection?** Labour migration and durable solutions for refugees. *New Issues in Refugee Research*. Genebre: ACNUR, Oct. 2009. (Research paper, n. 176).

MACHADO, R. JUNGES, M. O reassentamento solidário de refugiados e as hospitalidades condicional e incondicional. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**, ano XIII, n. 414, 15 abr. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/c3sK05>>. Acesso em: 22 maio 2015.

MARQUES, C. C. Reassentamento solidário nas Américas. *In*: RODRIGUES, V. (Org.). **Direitos humanos e refugiados**. Vila Velha: UVV; ACNUR; IMDH, 2006. p. 35-41.

MARTÍNEZ, N. B. **Asilo, refugio y exilio**. Disponível em: <<https://goo.gl/PR0IBg>>. Acesso em: 01. dez. 2015.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (Peas)**. Mercosul/CMC/DEC nº 67/10. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/rcrKgR>>.

MILANI, C. R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, maio/ago. 2012

MILESI, R.; CARLET, F. Refugiados e políticas públicas. *In*: SILVA, C. A. S. (Org.). **Direitos humanos e refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p.77-98.

MOREIRA, J. B. A proteção internacional aos refugiados e a legislação brasileira (Lei Federal 9.747/1997). *In*: ESTUDOS DE DIREITO INTERNACIONAL. 2º CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO INTERNACIONAL, 2., Curitiba. **Anais...** Curitiba: Juruá, 2004.

_____. **A questão dos refugiados no contexto internacional**: de 1943 aos dias atuais. 2006.. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. 197 p.

_____. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez. 2014.

_____. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 111-129, jan-jul. 2010.

MOREIRA, J. B.; BAENINGER, R. La integración local de los refugiados en Brasil. **Revista Migraciones Forzadas**, n. 35, p. 48-49, jun. 2008.

MOREIRA, J. B.; ROCHA, R. R. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Revista Sociologia**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010.

MORSE, J. Approaches to qualitative-quantitative method or logical triangulation. **Journal of Nursing Research**, v. 40, n. 1, p. 120-132, 1991.

MÜNZ, R. **The global race for talent: Europe's migration challenge**. Bruxela: Bruegel policy brief, 2014.

MURILLO, J. C. Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 6, n. 10, jun. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/X02yYZ>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

NAWYN, S. J. Institutional structures of opportunity in refugee resettlement: Gender, race/ethnicity, and refugee NGOs. **Journal of Sociology and Social Welfare**, v. 37, n. 1, p. 149-167, 2010.

NOGUEIRA, M. B.; MARQUES, C. C. Brasil: diez años de protección a los refugiados. **Revista Migraciones Forzadas**, n. 30, p. 57-58, jun. 2008.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Mexico declaration and plan of action**. 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/h7rWgN>>.

OIM – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÃO. **Migrant well-being and development**. Genebra: OIM, 2013.

OMIDVAR, R.; RICHMOND, T. **Immigrant settlement and social inclusion in Canada**. Toronto: Law Foundation, 2003.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Convenção de Genebra relativa ao estatuto dos refugiados de 1951, ratificada pelo Brasil em 1960**. Disponível em: <<https://goo.gl/6eI1MY>>. Acesso em: 31 maio 2010.

_____. **Declaração de Cartagena de 1984**. 1984. Disponível em: <<https://goo.gl/ekxSt9>>. Acesso em: 31 maio 2010.

_____. **Protocolo relativo ao estatuto dos refugiados de 1967**. Disponível em: <<https://goo.gl/nYrMPq>>. Acesso em: 31 maio 2010.

OUA – ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização de Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África**. 1974. Disponível em: <<https://goo.gl/suzfCz>>.

PACÍFICO, A. M. C. P. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural e políticas públicas**. Maceió: Edufal, 2010.

PIERIN, A. R. H. **Refugiados no mundo contemporâneo: breves considerações**. 2009. Monografia (Especialização) – Departamento de Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

PIORE, M. J. Qualitative research techniques in economics. **Administrative Science Quarterly**, v. 24, n. 4, p. 560-569, dez. 1979.

PORTAL BRASIL. **Cidadania e justiça**. Brasil é referência em reassentamento de refugiados. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/cmqkaz>>. Acesso em: 19 maio 2015.

ROCHA, R. R.; MOREIRA, J. B. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 37, out. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/TDg8Cw>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

SAMPAIO, C. **Programa brasileiro de reassentamento solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento**. Refúgio, migrações e cidadania, caderno de debates 5. ACNUR; IMDH, nov. 2010. p. 17-36.

SASSEN, S. **The mobility of capital and labor**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

SILVA, C. A. S. **A política migratória brasileira para refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015.

SOARES, W. Análise de redes sociais e os fundamentos teóricos da migração internacional. **Revista Brasileira de Estudos Pop.**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 101-116, jan./jun. 2004.

SOLOMON, M. K.; BARTSCH, K. **The berne initiative: toward the development of an international policy framework on migration**. Washington: Migration Policy Institute, 2003. p. 1-4.

STANTON RUSSELL, S. **Refugees: risks and challenges worldwide**. Washington: Migration Policy Institute, 1 nov. 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/jNixBf>>. Acesso em: 29 jul. 2014.

STUBB, A. C-G. A Categorization of Differentiated Integration. **Journal of Common Market Studiet**, v. 34, Issue 2, 1996.

TODARO, M. P. A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries. **The American Economic Review**, v. 59, n. 1, p. 138-148, 1959.

UN – UNITED NATIONS. **International migration and development**. Report of the Secretary-General. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/hHNQMT>>.

_____. Concise Report on the World Population Situation in 2014. **Economic & Social Affairs**, New York, 2014a. Disponível em: <<https://goo.gl/a2caqk>>.

_____. Department of Economic and Social Affairs. World Urbanization Prospects. **Economic & Social Affairs**. 2014b.

_____. Department of Economic and Social Affairs. **International Migration Report**

2015. Advance Copy. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/akS1ha>>.

UNHCR – THE UN REFUGEE AGENCY. **2008 Global Trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons**. 2008. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4a375c426.pdf>>.

_____. **The state of the World's Refugees**. In Search of Solidarity. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/C3qCF6>>.

_____. **Global trends 2013**. Disponível em: <<https://goo.gl/jWauW9>>.

_____. **Satistical yearbook 2014**. Disponível em: <<https://goo.gl/n9xCyQ>>.

_____. **Global trends 2015**. Disponível em: <<https://goo.gl/YRgiu9>>.

UNIC Rio – CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO RIO DE JANEIRO. **Refugiados palestinos completam três anos de reassentamento no Brasil**. 29 nov. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/i6tTrV>>. Acesso em: 22 maio 2015.

WHITE, A. G. **Um pilar de proteção (aos refugiados): reassentamento solidário da América Latina**. Refúgio, migrações e cidadania caderno de debates 7. ACNUR, dez. 2012.

ZETTER, R. **Protecting forced migrants: a state of the art of concepts, challenges and ways forward**. Berna, Suíça: Federal Commission on Migration FCM, 2014. 92 p.

_____. **Protection in crisis: forced migration and protection in a global era**. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2015.

SIGLAS

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)

Comitê Nacional para os Refugiados (Conare)

Organização Internacional de Migração (OIM)

Organização das Nações Unidas (ONU)

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)

Conselho Nacional de Imigração (CNIg)

Departamento de Polícia Federal (DPF)

Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)

Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Agência das Nações Unidas para Refugiados Palestinos (UNRWA)

Organização Internacional para os Refugiados (OIR)

Organização de Unidade Africana (OUA)

Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

Secretaria de Direitos Humanos (SDH)

Comitê Estadual para Refugiados (CER)

Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH)

Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Defensoria Pública da União (DPU)

Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH)

Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP)

Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ)

Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (Redemir)

Cáritas Arquidiocesana de Manaus (CAM)

Centro de Defesa de Direito Humanos (CDDH)

APÊNDICE A

QUESTIONÁRIO PREBRASIL

1. Número do processo
2. Nome
3. Forma de reconhecimento do refúgio: pode ser escolhida mais de uma opção?
 - Elegibilidade
 - Reunião familiar por elegibilidade
 - Reassentamento
 - Reunião familiar por reassentamento
 - Reassentamento *fast track*
4. Gênero
 - Masculino
 - Feminino
 - Não declarado
5. Estado civil
 - Solteiro(a)
 - União estável
 - Casado(a)
 - Separado(a)
 - Divorciado(a)
 - Viúvo(a)
 - Não declarado
6. País de origem
 - Afeganistão
 - África do Sul
 - Albânia
 - Alemanha
 - Andorra
 - Angola
 - Antigua e Barbuda

- Arábia Saudita
- Argélia
- Argentina
- Armênia
- Austrália
- Áustria
- Azerbaijão
- Bahamas
- Bangladesh
- Barbados
- Bareine
- Belarus
- Bélgica
- Belize
- Benin
- Bolívia
- Bósnia-Herzegóvina
- Botsuana
- Brunei
- Bulgária
- Burkina Faso
- Burundi
- Butão
- Cabo Verde
- Camarões
- Camboja
- Canadá
- Catar
- Cazaquistão
- Chade
- Chile
- China
- Chipre
- Cingapura

- Colômbia
- Comissão Europeia
- Comores
- Congo, República do
- Coreia do Norte
- Coreia do Sul
- Costa Rica
- Côte D Ivoire
- Croácia
- Cuba
- Dinamarca
- Djibuti
- Dominica
- Egito
- El Salvador
- Emirados Árabes Unidos
- Equador
- Eritreia
- Eslováquia
- Eslovênia
- Espanha
- Estados Federados da Micronésia
- Estados Unidos
- Estônia
- Etiópia
- Fiji
- Filipinas
- Finlândia
- França
- Gabão
- Gâmbia
- Gana
- Geórgia
- Granada

- Grécia
- Guatemala
- Guiana
- Guiné
- Guiné Bissau
- Guiné Equatorial
- Haiti
- Honduras
- Hungria
- Iêmen
- Ilhas Marshall
- Ilhas Maurício
- Ilhas Salomão
- Índia
- Indonésia
- Inglaterra
- Irã
- Iraque
- Irlanda
- Islândia
- Israel
- Itália
- Jamaica
- Japão
- Jordânia
- Kiribati
- Kuwait
- Laos
- Lesoto
- Letônia
- Líbano
- Libéria
- Líbia
- Liechtenstein

- Lituânia
- Luxemburgo
- Macedônia, Antiga República Iugoslava da
- Madagascar
- Malásia
- Maláui
- Maldivas
- Mali
- Malta
- Marrocos
- Mauritânia
- México
- Moçambique
- Moldávia
- Mônaco
- Mongólia
- Montenegro
- Myanmar
- Namíbia
- Nauru
- Nepal
- Nicarágua
- Níger
- Nigéria
- Noruega
- Nova Zelândia
- Omã
- Países Baixos
- Palau
- Panamá
- Papua Nova Guiné
- Paquistão
- Paraguai
- Peru

- Polônia
- Portugal
- Quênia
- Reino Unido
- República Centro-Africana
- República Democrática do Congo
- República Dominicana
- República Quirguiz
- República Tcheca
- Romênia
- Ruanda
- Rússia
- Samoa
- San Marino
- Santa Lúcia
- São Cristóvão e Nevis
- São Tomé e Príncipe
- São Vicente e Granadinas
- Seicheles
- Senegal
- Serra Leoa
- Sérvia
- Síria
- Somália
- Sri Lanka
- Suazilândia
- Sudão
- Suécia
- Suíça
- Suriname
- Tadjiquistão
- Tailândia
- Tanzânia
- Território Palestino

- Timor Leste
 - Togo
 - Tonga
 - Trindade e Tobago
 - Tunísia
 - Turcomenistão
 - Turquia
 - Tuvalu
 - Ucrânia
 - Uganda
 - Uruguai
 - Uzbequistão
 - Vanuatu
 - Venezuela
 - Vietnã
 - Zâmbia
 - Zimbábue
 - Nenhuma das alternativas anteriores. Especificar:
7. País(es) de nacionalidade
- Idem, ibidem. *Incluir apátrida
8. Data de nascimento: 00/00/0000.
9. Idade no momento da solicitação de refúgio:
10. Fala o idioma
- Sim
 - Não
11. Em caso negativo, especificar o idioma:
- Afegão
 - Africâner
 - Aimara
 - Albanês
 - Alemão
 - Árabe
 - Armênio

- Azeri
- Banto
- Bengali
- Bielorrusso
- Birmanês
- Bislamá
- Búlgaro
- Butanês
- Cambojano
- Catalão
- Cazaque
- Checo ou tcheco
- Chicheua
- Chinês
- Coreano
- Croata
- Dinamarquês
- Eslovaco
- Esloveno
- Estoniano
- Fijiano
- Finlandês
- Francês
- Georgiano
- Guarani
- Grego
- Hebraico
- Híndi
- Holandês
- Húngaro
- Indonésio
- Inglês
- Irlandês
- Islandês

- Italiano
- Japonês
- Kiribati
- Laociano
- Letão
- Lituano
- Luxemburguês
- Macedônio
- Malaio
- Maldivo
- Malgaxe
- Maltês
- Maori
- Marshallês
- Moldávio
- Mongol
- Nepalês
- Norueguês
- Palaosiano
- Persa
- Polonês
- Quéchua
- Quirguiz
- Romeno
- Russo
- Samoano
- Sérvio
- Somali
- Suazi
- Sueco
- Tagalo
- Tadjique
- Tailandês
- Tâmil

- Tigrina
- Tonganês
- Turco
- Turcomano
- Tuvalu
- Ucraniano
- Urdu
- Uzbeque
- Vietnamita
- Não declarado
- Nenhuma das alternativas anteriores. Especificar:

12. Área de atividade econômica:

- Artes e entretenimento
- Indústria extrativa, de transformação e manufatureira
- Construção
- Comércio atacadista e varejista, reparação de veículos automotores e motocicletas, de objetos pessoais e domésticos e comércio a varejo de combustíveis
- Serviços prestados a empresa, aluguéis e atividades imobiliárias
- Defesa e seguridade social
- Estudante
- Administração pública
- Intermediação financeira
- Serviços domésticos
- Agricultura, ganadaria, caça, silvicultura e pesca
- Exploração de minas e canteiras
- Subministro de eletricidade, gás e água
- Hotelaria, restaurantes
- Transporte e armazenamento
- Comunicações
- Educação
- Serviços sociais e de saúde
- Outras atividades de serviços comunitários, sociais e pessoais

- Organizações e órgãos extraterritoriais
- Outras atividades de serviços comunitários sociais e pessoais
- Nenhuma das alternativas anteriores. Especificar:
- Não declarado

13. Informa trabalhar em abate halal

- Sim
- Não

14. Escolaridade:

- Não alfabetizado(a)
- Somente alfabetizado(a)
- Nível básico concluído
- Nível médio concluído
- Nível superior concluído
- Mestrado concluído
- Doutorado concluído
- Educação técnica profissional concluída
- Não declarado

15. Documentos de viagem ou identificação:

- Passaporte
 - Carteira de identidade
 - Nenhum
 - Nenhuma das alternativas anteriores. Especificar:
-

16. Grupo familiar que o(a) acompanha no Brasil (esposo(a), filhos(as), pais e outros)

- Sim
- Não

Em caso afirmativo, informe sobre os acompanhantes:

Número de processo	Nome	Gênero	Idade	Grau de parentesco*

* Cônjuge ou companheiro(a) de sexo diferente

Cônjuge ou companheiro(a) do mesmo sexo

Pai

Mãe

Padrasto

Madrasta

Filho(a)

Neto(a)

Sogro(a)

Enteado(a)

Genro ou nora

Bisneto(a)

Irmã(o)

Avô(ó)

Sobrinho(a)

Órfã(o)

Nenhuma das alternativas anteriores. Especificar:

Não declarado

17. Possui familiares que permanecem no seu país de origem?

- Sim
- Não
- Não declarado

18. Cidade de saída do país de origem:

19. Data de saída do país de origem:

20. Meio de transporte:

- Aéreo
- Marítimo
- Terrestre
- Não declarado

21. Indicação dos lugares onde fez escalas e do tempo de permanência em cada localidade antes de sua chegada ao Brasil

Período		Cidades	Países
de	até		

22. Cidade de chegada ao Brasil UF:*

*Acre

Alagoas

Amapá

Amazonas

Bahia

Ceará

Distrito Federal

Espírito Santo

Goiás

Maranhão

Mato Grosso

Mato Grosso do Sul

Minas Gerais

Pará

Paraíba

Paraná

Pernambuco

Piauí

Rio de Janeiro

Rio Grande do Norte

Rio Grande do Sul

Rondônia

Roraima

Tocantins

Santa Catarina

São Paulo

Sergipe

Não declarado

23. Data de chegada ao Brasil
 24. Situação legal de ingresso no Brasil
 - Regular
 - Irregular
 - Não declarado
 25. Sabia que o Brasil era o país de destino no momento da viagem?
 - Sim
 - Não
 - Não declarado
 26. Informe se foi vítima de:
 - Tráfico de pessoas
 - Contrabando
 - Não declara ser vítima de tráfico ou contrabando de pessoas
 27. Data de solicitação do refúgio
 28. Cidade de solicitação de refúgio, UF:*
- *idem, ibidem.
29. Já foi reconhecido(a) como refugiado(a) no Brasil ou em outro país?
 - Sim
 - Não
 - Não declarado
 30. Já esteve sob a proteção ou assistência de algum organismo internacional?
 - Sim
 - Não
 - Não declarado

Em caso afirmativo indicar:

Data:

País: Idem, ibidem.

Organismo internacional:
 31. Você ou algum membro de sua família pertence ou pertenceu a alguma organização ou grupo político, religioso, militar, étnico ou social em seu país de origem?
 - Sim
 - Não
 - Não declarado

Em caso afirmativo, esclarecer a participação:

- Pessoal
- Membro da família. Grau de parentesco:*

*Idem, ibidem.

32. Esteve envolvido(a) em incidente que resultaram em violência física?

- Sim
- Não
- Não declarado

Em caso afirmativo, descrever a espécie do incidente e a forma de sua participação:

33. Alguma vez foi detido(a) ou preso(a)?

- Sim
- Não
- Não declarado

Em caso afirmativo, indique os motivos, as datas e os lugares onde tal fato ocorreu:

34. Deseja voltar a seu país de origem?

- Sim
- Não
- Não declarado

Em caso negativo, indique as razões:

35. Teme sofrer alguma ameaça a sua integridade física caso regresse?

- Sim
- Não

Em caso afirmativo, indique as razões:

36. Motivo de saída do país de origem

- Religiosa
- Política
- Raça
- Etnia
- Gênero
- Grupo social
- Grave e generalizada violação dos direitos humanos. Pode ser escolhida mais de uma opção?

- Guerra civil
- Nacionalidade
- Violência de gangue
- Vítima de tráfico humano
- Nenhuma das alternativas anteriores. Especificar:

37. Data de realização de entrevista com representante do Conare.

38. Cidade de entrevista: UF:*

*Idem, Ibidem.

39. Forma de entrevista

- Via telefone
- Presencial
- Não declarado
- Nenhuma das alternativas anteriores. Especificar:

40. Apresenta recurso ao Ministério de Justiça

- Sim
- Não

41. Data de reconhecimento do pedido de refúgio pelo governo brasileiro: 00/00/0000.

42. Solicita reunião familiar?

- Sim
- Não

Em caso afirmativo, preencha a seguinte tabela:

Número de processo	Nome	Gênero	Idade	Estado civil	Local de nascimento	País de nascimento	Grau de parentesco

43. Parecer do Grupo de Estudos Prévios do Conare

- Positivo
- Negativo
- Não consta

44. Consta parecer da sociedade civil

- Sim
- Não

Em caso afirmativo, especificar ONG responsável.

- Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro
 - (positivo/negativo)
- Cáritas Arquidiocesana de São Paulo
 - (positivo/negativo)
- Cáritas Arquidiocesana de Manaus
- Instituto Migrações e Direitos Humanos
 - (positivo/negativo)
- Associação Antônio Vieira
 - (positivo/negativo)
- Centro de Defesa de Direitos Humanos de Guarulhos
 - (positivo/negativo)
- Nenhuma das alternativas anteriores. Especificar:
- Não declarado

45. Informa perda da condição de refúgio (Artigo 39 da Lei nº 9.474).

- Sim
- Não

Em caso afirmativo, especificar razão:

- Renúncia
- Prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa
- Exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública
- Saída do território nacional sem prévia autorização do governo brasileiro
- Nenhuma das alternativas anteriores. Especificar:

46. Informa cessação da condição de refúgio (Artigo 38 da Lei nº 9.474).

- Sim
- Não

Em caso afirmativo, especificar razão:

- Voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional.
- Recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida.
- Adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu.
- Estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido.
- Não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.
- Sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.
- Nenhuma das alternativas anteriores. Especificar:

APÊNDICE B

INSTRUMENTOS LEGAIS PUBLICADOS PELO CONARE (1998-2014)

Data	Instrumento
27 de outubro de 1998	Resolução Normativa nº 1 do Conare ¹ (Estabelece modelo para o Termo de Declaração a ser preenchido pelo Departamento de Polícia Federal por ocasião da solicitação inicial de refúgio).
27 de outubro de 1998	Resolução Normativa nº 2 do Conare ¹ (Adota o modelo de questionário para a solicitação de refúgio).
1º de dezembro de 1998	Resolução Normativa nº 3 do Conare ¹ (Estabelece modelo de Termo de Responsabilidade que deverá preceder o registro, na condição de refugiado, no Departamento de Polícia Federal).
1º de dezembro de 1998	Resolução Normativa nº 4 do Conare ² (Extensão da condição de refugiado a título de reunião familiar).
11 de março de 1999	Resolução Normativa nº 5 do Conare ³ (Autorização para viagem de refugiado ao exterior).
26 de maio de 1999	Resolução Normativa nº 6 do Conare ¹ (Dispõe sobre a concessão de protocolo ao solicitante de refúgio).
6 de agosto de 2002	Resolução Normativa nº 7 do Conare ⁴ (Dispõe sobre prazo para adoção de procedimentos e atendimento a convocações).
6 de agosto de 2002	Resolução Normativa nº 8 do Conare (Dispõe sobre a notificação de indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado).
6 de agosto de 2002	Resolução Normativa nº 9 do Conare ¹ (Estabelece o local para o preenchimento do questionário de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado nas circunscrições onde não houver sede da Cáritas Arquidiocesana).
22 de setembro de 2003	Resolução Normativa nº 10 do Conare (Dispõe sobre a situação dos refugiados detentores de permanência definitiva).
29 de abril de 2005	Resolução Normativa nº 11 do Conare ¹ (Dispõe sobre a publicação da notificação prevista no Artigo 29 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997).
29 de abril de 2005	Resolução Normativa nº 12 do Conare ¹ (Dispõe sobre a autorização para viagem de refugiado ao exterior, a emissão de passaporte brasileiro para estrangeiro refugiado, quando necessário, bem como o processo de perda da condição de refugiado em razão de sua saída de forma desautorizada).
23 de março de 2007	Resolução Normativa nº 13 do Conare ¹ (Dispõe sobre o encaminhamento, a critério do Conare, ao Conselho Nacional de Imigração, de casos passíveis de apreciação como situações especiais, nos termos da Resolução Recomendada CNIG nº 8, de 19 de dezembro de 2006).
30 de setembro de 2011	Resolução Recomendatória nº 1 do Conare (Dispõe sobre os procedimentos para os casos urgentes de reassentamento de refugiados).
27 de dezembro de 2011	Resolução Normativa nº 14 do Conare (Dispõe sobre o Programa de Reassentamento Brasileiro).
27 de julho 2012	Resolução normativa nº 15 do Conare ¹ (Dispõe sobre a concessão de protocolo ao solicitante de refúgio).
31 de outubro de 2012	Resolução Recomendatória nº 2 do Conare (Dispõe sobre a concessão de função consultiva no Comitê Nacional para os Refugiados para a Defensoria Pública da União (DPU)).
20 de setembro de 2013	Resolução normativa nº 16 do Conare (Estabelece procedimentos e Termo de Solicitação para pedidos de reunião familiar).
20 de setembro de 2013	Resolução Normativa nº 17 do Conare (Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria).
30 de abril de 2014	Resolução Normativa nº 18 do Conare (Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências).
6 de novembro de 2014	Resolução Normativa nº 19 do Conare (Dispõe sobre o Projeto de Migração Regional e Inserção Socioeconômica de Refugiados).

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Revogada pela Resolução Normativa nº 18 do Conare.

² Revogada pela Resolução Normativa nº 16 do Conare.

³ Revogada pela Resolução Normativa nº 12 do Conare.

⁴ Revogada pela Resolução Normativa nº 11 do Conare.

APÊNDICE C

COMPARAÇÃO DOS PROGRAMAS DE REASSENTAMENTO DO BRASIL, DA ARGENTINA, DO CHILE E DO URUGUAI

	Brasil ¹	Argentina ²	Chile ³	Uruguai ⁴
Início do programa	2002	2005	2002	2009
Quota anual de reassentamento ⁵	Definido anualmente entre o Conare-Brasil e o ACNUR, com base nas necessidades de proteção e os recursos financeiros disponíveis. Não obstante, tem variado entre 58 e 60 pessoas por ano.	Definido anualmente entre o Conare-Argentina e o ACNUR, com base nas necessidades de proteção existentes e os recursos financeiros disponíveis.	O Ministério do Interior e das Relações Exteriores estabelecem uma meta anual em consulta com o ACNUR.	O programa previa o reassentamento de quinze pessoas por ano durante os dois primeiros anos, com a possibilidade de estender a quota após essa data. Em 2014, a quota foi projetada em trinta pessoas.
Marco legal	Lei nº 9.474/1997	Lei nº 26.165/2006	Lei nº 20.430/2010	Lei nº 18.076/2006
Ministérios ou departamentos responsáveis pela política de reassentamento	Participam do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) o Ministério da Justiça e Cidadania – preside –, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério do Trabalho e Previdência Social, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, o Departamento de Polícia Federal, representantes da sociedade civil e o ACNUR, este último com direito a voz, porém sem voto.	Participam do Conare o Ministério do Interior, o Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto, o Ministério da Justiça e Direitos Humanos, o Instituto Nacional Contra a Discriminação e Xenofobia, o Ministério do Desenvolvimento Social, um representante da sociedade civil, e o ACNUR com voz mais sem direito a voto.	Está sob os auspícios do Ministério de Relações Exteriores e o Ministério do Interior, este último é responsável pela coordenação-geral e supervisão do programa nacional de reassentamento.	Participam da Comissão para os Refugiados (Core), o Ministério de Relações Exterior, o Ministério do Interior, a Universidad de la República, o Poder Legislativo, representante de uma ONG indicada pelo ACNUR e outra ONG focada em direitos humanos, e o ACNUR com voz, mas sem voto.
Forma de seleção	Missões de seleção, porém admite excepcionalmente solicitações via análise de dossiê.	Missões de seleção	Análise de dossiê (quando o número de solicitações de um país seja menor que dez) e Missões de seleção (quando solicitações de um país são maiores que dez).	Missões de seleção e análise de dossiê.
Critérios de elegibilidade compartilhados pelos países	<ul style="list-style-type: none"> - Refugiados com necessidade de proteção legal e física - Mulheres e meninas em situação de risco⁶ - Refugiados sem perspectivas de integração local no primeiro país de asilo - Sobreviventes de violência e tortura, sempre e quando exista a disponibilidade de serviços adequados no país. 			

(Continua)

(Continuação)

	Brasil ¹	Argentina ²	Chile ³	Uruguai ⁴
Início do programa	2002	2005	2002	2009
Critérios de elegibilidade específicos de cada país	- Refugiados com fortes ligações com outros refugiados já no Brasil, menores desacompanhados ou casos que precisam de atenção médica, sempre e quando exista a disponibilidade de serviços adequados no país.	-Menores desacompanhados. - Famílias em risco com crianças ou monoparentais cujo chefe de família seja mulher, e às pessoas com parentes no país. Casos com necessidades especiais serão considerados, sempre e quando exista a disponibilidade de serviços adequados no país.	- Refugiados com necessidades especiais, como menores desacompanhados, idosos ou casos que precisam de atenção médica. Serão considerados prioridade aqueles que tiverem laços no país.	
Subprograma do programa e reassentamento		Programa Mulheres em Risco, com sede na cidade de Rosário, e financiado pelo governo nacional e local, bem como o apoio do governo norueguês. As mulheres recebem assistência financeira e material por dois anos.		- Em 2011 foi implementado um programa de reassentamento para mulheres em risco. Até 2013, o Uruguai havia reassentado quatro casos no âmbito deste programa. - Em 2013, foi implementado um programa-piloto para o reassentamento rural. As duas primeiras famílias reassentadas no âmbito deste programa chegaram em outubro de 2013 e esperam-se outras duas famílias no início de 2015.
Decisão sobre as solicitações de reassentamentos	Os processos de solicitação de reassentamento são encaminhados ao Conare, cuja decisão é tomada durante a próxima plenária do comitê, por maioria simples, que ocorre cada um a dois meses. Indeferimentos podem ser sujeitos a uma avaliação, quando solicitado pelo ACNUR, com base em informações adicionais.	Uma vez realizada a missão de seleção, os processos de solicitação de reassentamento são encaminhados ao Conare que deve emitir sua decisão dentro de um período não superior a quatorze dias úteis.	Os processos de solicitação de reassentamento são encaminhados ao Departamento de Estrangeiros (no âmbito do Ministério do Interior), que analisa os casos junto ao ACNUR e a uma ONG implementadora. Emite-se uma decisão formal dentro de oito semanas. Quando um pedido de reassentamento é rejeitado, o ACNUR pode pedir uma reconsideração com base em informações adicionais.	Os processos de solicitação de reassentamento são encaminhados ao Core que toma decisões sobre os casos em um período não superior a sessenta dias a partir da recepção das candidaturas.

(Continua)

(Continuação)

	Brasil ¹	Argentina ²	Chile ³	Uruguai ⁴
Início do programa	2002	2005	2002	2009
Decisão sobre as solicitações de reassentamentos urgentes	Após a recepção, o caso é encaminhado eletronicamente aos membros do Conare que devem tomar uma decisão unânime no prazo de 72 horas.	O Conare deve tomar a sua decisão no prazo de uma semana a partir da solicitação.	Nenhum procedimento acelerado para o tratamento de casos de emergência está ainda em vigor.	Os casos urgentes serão analisados e a decisão deve ser tomada no prazo de um mês, porém até a data, este procedimento não foi aplicado.
Agência(s) implementadora(s) do programa	- Cáritas Brasileira, em São Paulo, substituída em 2010 pelo Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH); Associação Antônio Vieira (ASAV), no Rio Grande do Sul; o Comitê de Direitos Humanos e Memória Popular (CDHMP), no Rio Grande do Norte até 2010.	Hebrew Immigrant Aid Society (Hias).	Vicaria de Pastoral Social y de los Trabajadores (Arevi) do Arcebispado de Santiago.	Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana (SEDHU).
Reunificação familiar	Serão estendidos, a título de reunião familiar, desde que se encontrem em território nacional, os efeitos da condição de refugiado a: cônjuge ou companheiro(a); ascendentes; descendentes; e demais integrantes do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado (Resolução Normativa nº 16 do Conare, de 20 de setembro de 2013).	Serão estendidos, a título de reunião familiar o cônjuge ou pessoa com a qual o refugiado esteja ligado(a) na base de afeto e coabitação, antepassados e descendentes em primeiro grau e financeiramente dependente (Artigo 6º, Lei nº 26.165/2006).	Serão estendidos, a título de reunião familiar os efeitos da condição de refugiado: o cônjuge do refugiado ou a pessoas com a qual esteja vinculado por razão de convivência, seus ascendentes, descendentes e os menores de idade que se encontrem sob sua tutela ou curatela (Artigo 9º, Lei nº 20.430/2010).	Concedida ao cônjuge, concubino e filhos, assim como a qualquer outro parente por consanguinidade até quarto grau ou por afinidade até o segundo grau. Casos de reunião familiar não são considerados no âmbito do contingente de reassentamento.

Fonte: ACNUR, Resettlement Handbook, Country Chapters: Brazil, Argentine, Chile and Uruguay. Elaboração do autor.

Notas: ¹ ACNUR, Resettlement Handbook, Country Chapter – Brazil, July 2013 (versões anteriores 2011). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4e2d622713.html>>. Acesso em: 7 set. 2015.

² Para mais informações, ver: <<http://www.unhcr.org/4b7bc3a19.html>>. Acesso em: 7 set. 2015.

³ Para mais informações, ver: <<http://www.unhcr.org/3c5e576c6.html>>. Acesso em: 7 set. 2015.

⁴ Para mais informações, ver: <<http://www.unhcr.org/4e53cd2c9.html>>. Acesso em: 7 set. 2015.

⁵ As quotas anuais de reassentamento são uma meta e não refletem necessariamente o número de pessoas reassentadas por ano.

⁶ Esse critério foi adicionado pelo governo uruguaio a partir de 2011.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alessandra Farias da Silva (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Ana Clara Escórcio Xavier (estagiário)

Hislla Suellen Moreira Ramalho (estagiário)

Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Herllyson da Silva Souza

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Organizações Participantes da Pesquisa:



CONARE
Comitê Nacional para os Refugiados



**UNHCR
ACNUR**
Agência da ONU para Refugiados



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

