

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

LISIANE PIFFERO CAMARGO

**REFUGIADOS NO BRASIL:
A FORMAÇÃO DA REDE DE ASSISTÊNCIA A REFUGIADOS NO RIO GRANDE
DO SUL**

Porto Alegre

2013

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

LISIANE PIFFERO CAMARGO

**REFUGIADOS NO BRASIL:
A FORMAÇÃO DA REDE DE ASSISTÊNCIA A REFUGIADOS NO RIO GRANDE
DO SUL**

Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do curso de Ciências Sociais, do Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof^ª Luciana Leite Lima

**Porto Alegre
2013**

LISIANE PIFFERO CAMARGO

**REFUGIADOS NO BRASIL:
A FORMAÇÃO DA REDE DE ASSISTÊNCIA A REFUGIADOS NO RIO GRANDE
DO SUL**

Monografia apresentada por Lisiane Piffero Camargo, submetido à arguição da Comissão de avaliação como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

BANCA EXAMINADORA:

Orientadora: Prof^a. Dra. Luciana Leite Lima

Prof^a. Dra. Lígia Mori Madeira

Prof^a. Ms. Ana Júlia Possamai

**Porto Alegre
2013**

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, irmãs e familiares (tios, tias e primos) por acreditarem em mim e me ensinarem a nunca desistir dos meus objetivos.

Ao meu marido Brian por toda sua paciência e compreensão nos muitos momentos de caos nos últimos meses.

Aos meus amigos que ajudam a tornar a vida mais leve. Em especial, agradeço à Michele Schlabitz, Anna Carolina Trivilin, Virginia Peyre Tartaruga e Lucas Oliveira.

À professora Luciana Leite Lima por sua competência e ajuda sem a qual eu não teria concluído este trabalho.

Meus agradecimentos para as instituições que colaboraram para esta pesquisa através das entrevistas concedidas e materiais disponibilizados.

A pessoa refugiada sente-se excluída do país pais que a expulsou.

Mas também do que a acolheu.



RESUMO

O tema central deste trabalho é a rede de assistência aos refugiados que vieram para o Rio Grande do Sul através do programa brasileiro de reassentamento solidário. Este programa destina-se a refugiados que não se adaptaram ao seu primeiro país de refúgio. O objetivo da pesquisa é analisar a formação da rede de assistência e como as ações e articulações dos atores que compõe a rede impactam na política nacional de acolhimento aos refugiados. Os resultados encontrados apontam que a rede de assistência ainda está em processo de formação. A rede instaurou suas ações a partir de demandas trazidas pelos próprios refugiados que buscavam efetivar sua inserção na sociedade brasileira e seu trabalho serve para compensar as lacunas apresentadas pela política do reassentamento. Neste sentido, o trabalho da rede de assistência configura uma política mais ampla e de acordo com as necessidades concretas dos reassentados. Mesmo recente, a assistência oferecida pela rede é fundamental no processo de acolhimento. A existência do programa brasileiro de reassentamento é vital, mas está longe de ser suficiente. É o trabalho desenvolvido pela rede de assistência que faz a diferença na vida dos reassentados no Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Reassentamento. Rede de Assistência. Refugiado.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es mostrar la red de asistencia a los refugiados que vinieron a Rio Grande del Sur por medio del programa brasilero de reasentamiento solidario. Este programa se ocupa de refugiados no adaptados al primero pais de refugio. La siguiente pesquisa analiza la formación de la red de asistencia y de cómo actuan y articulan los agentes que forman parte de esa red afectan en la política nacional de acogimiento a los refugiados. Los resultados encontrados apuntan que la red todavía está en proceso de formación. La red estableció sus acciones a partir de demandas traídas por los propios refugiados que buscaban su inserción en la sociedad brasilera y su trabajo sirve para compensar las lacunas presentadas por la política de reasentamiento. En este sentido, este trabajo configura una política más amplia y que abarca las necesidades reales de los reasentados. Aunque reciente, la asistencia ofrecida por la red es fundamental en el proceso de acogimiento y, además de estar lejos de ser suficiente, es un trabajo que se distingue en la vida de los reasentados en el Rio Grande del Sur.

Palabras clave: Reasentamiento. Red de Asistencia. Refugiado.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ACRI – Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais

ASAV – Associação Antônio Vieira

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CONARE – Comitê Nacional para Refugiados

CIBAI MIGRAÇÕES – Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações

CONVENÇÃO DE 51 – Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados

COMIRAT – Comitê de Atenção para Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas

CREA – Conselho Regional de Engenharia

DPU – Defensoria Pública da União

DPE – Defensoria Pública do Estado

GAIRE – Grupo de Assistência aos Refugiados

INSS – Instituto Nacional de Segurança Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organizações das Nações Unidas

PGE – Procuradoria Geral do Estado

PROTOCOLO DE 67 – Protocolo de 1967 Sobre o Estatuto dos Refugiados

PROUNI – Programa Universidade Para Todos

SAJU - Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Faculdade de Direito do Rio Grande do Sul

SSP – Secretária de Segurança Pública

STDS - Secretária do Trabalho e Desenvolvimento Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UFPEL – Universidade Federal de Pelotas

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo Cronológico das Etapas de Criação da Política Pública de Proteção a Refugiados	23
Quadro 2 - Número de Refugiados Assistidos pelo ACNUR no mundo por Regiões	29
Quadro 3 - Refugiados no Brasil por Continente	30
Quadro 4 - Nacionalidades com Maior Representatividade no Brasil	30
Quadro 5 - Total de Refugiados do Programa Brasileiro de Reassentamento por Continente.....	30

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ANÁLISE DE REDES A PARTIR DA PERSPECTIVA DA REDE DE POLÍTICA PÚBLICA	14
3 A PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ACOLHIMENTO NO BRASIL	18
3.1 PROCEDIMENTOS PARA A OBTENÇÃO DO STATUS DE REFUGIADO NO BRASIL	24
4 O QUE SÃO OS PROGRAMAS DE REASSENTAMENTO	26
4.1 O PROGRAMA DE REASSENTAMENTO SOLIDÁRIO NO BRASIL	27
4.2 DADOS SOBRE NÚMERO DE REFUGIADOS REASSENTADOS NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO SUL	29
4.3 OS ATORES DO PROGRAMA DE REASSENTAMENTO NO BRASIL	31
4.4 REDE DE ASSISTÊNCIA A REFUGIADOS NO RIO GRANDE DO SUL	32
4.5 AS ARTICULAÇÕES ENTRE OS INTEGRANTES DA REDE DE ASSISTÊNCIA	36
5 CONCLUSÃO.....	44
REFERÊNCIAS	47
APÊNDICE	51

INTRODUÇÃO

A ocorrência de conflitos (sociais, culturais, religiosos, etc.) no atual cenário mundial faz com que milhões de pessoas tenham que abandonar seus países em busca de proteção; são os chamados refugiados. Diferentemente dos imigrantes, que em sua maioria deixam seus locais de origem em busca melhores condições de vida (acesso ao trabalho, saúde e educação), os refugiados são indivíduos forçados a deixar seus países por situações de violência extrema. Abandonar seu país é uma tentativa de proteger seus direitos humanos básicos e sua segurança física. De acordo com a lei brasileira nº 9.474 de 1997, artigo I, é reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, 1997, on-line).

O relatório “A Situação dos Refugiados no Mundo: Na Busca por Solidariedade” publicado em 31 de maio de 2012 pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) prevê um aumento significativo de deslocamentos nos próximos dez anos, fato que acabará gerando uma população ainda maior de pessoas que buscarão proteção.

Além da ocorrência de conflitos, outros fatores, ou combinação de fatores, que estariam potencializando esses deslocamentos humanos são: as mudanças climáticas, o crescimento populacional, a urbanização, a insegurança alimentar, a escassez de água e a competição por recursos. Para dar conta do crescente deslocamento global, considerado um problema de proporção internacional, são necessárias novas discussões, vontade política de debater o tema e acima de tudo, soluções práticas.

Para o ACNUR, na temática dos refugiados, o Brasil tem papel de destaque, pois dentre os países do Cone Sul, foi o primeiro a ratificar a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951), Na América do Sul, o país foi o primeiro a regulamentar a proteção aos refugiados com a criação da lei 9.474 e, junto com a Venezuela, foi um dos primeiros países a fazer parte do Comitê Executivo do ACNUR. Este Comitê é formado por

países que demonstram maior comprometimento com a causa dos refugiados. Ao acolhê-los em seu território, ao mesmo tempo em que cumpre o compromisso assumido com a questão dos direitos humanos, o Brasil ganha visibilidade no cenário internacional.

Atualmente o Brasil conta com um total de 4.401 refugiados reconhecidos pelo governo (CONARE, 2013). Esse número pode parecer muito, mas se comparado a outros países ainda é muito pequeno. O Equador, por exemplo, já concedeu asilo para 54 mil pessoas. Como forma de garantir os direitos desta população de refugiados, uma das iniciativas do governo brasileiro foi a criação do Programa de Reassentamento Solidário, que tem como meta a integração local de refugiados que foram assentados em outros países, mas que não conseguiram se adaptar ou continuaram vivendo em situação de ameaça e/ou violência.

Os responsáveis pela implementação e execução do Programa de Reassentamento Solidário são: o ACNUR; o Governo Federal, através do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE); e Organizações Não Governamentais (ONG), no caso do Rio Grande do Sul, a Associação Antônio Vieira (ASAV).

O Rio Grande do Sul é um dos estados brasileiros com o maior número de refugiados reassentados, são 250 distribuídos em 13 municípios. Conforme dados divulgados pelo CONARE em abril de 2013, o número de estrangeiros que solicitaram refúgio no Brasil triplicou num período de dois anos. Em 2010, foram feitas 566 solicitações à Polícia Federal. Em 2012, 2.008 pessoas pediram refúgio no país, resultando em um aumento de 254%.

Apesar de todo o envolvimento do Brasil nesta temática, há escassez de informações sobre a situação dos grupos de refugiados no país, tanto que o Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça, pretende em breve realizar um estudo para mapear o perfil socioeconômico dos refugiados e, a partir deste conhecimento, construir políticas públicas melhor embasadas destinadas à integração dos refugiados ao país. (ACNUR, 2013; IPEA, 2013b).

O interesse por esta temática nasceu como consequência da proximidade com algumas demandas desta população, durante a realização de um estágio, no setor de sociologia da Defensoria Pública da União (DPU) em Porto Alegre. Durante este período foi possível observar que além do ACNUR, CONARE e ASAV, outros atores se articulam na busca de

soluções para efetivar o reassentamento de refugiados no estado, dentre eles: DPU, Defensoria Pública do Estado (DPE), Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações (Cibai Migrações), Grupo de Assistência aos Refugiados (GAIRE) e Comitê de Atenção para Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas (COMIRAT). Algumas destas instituições se envolveram no processo por demandas trazidas pelos próprios refugiados, que descontentes com a acolhida recebida no Brasil, buscaram outras formas de terem seus direitos garantidos.

Partindo desta realidade, este trabalho tem como objetivo analisar a formação da rede de assistência aos refugiados reassentados no Rio Grande do Sul que acabou por configurar uma política pública mais ampla e em consonância com as demandas dos refugiados. Partindo desta análise, buscamos responder à seguinte questão: como se formou essa rede no estado do Rio Grande do Sul e qual sua influência na política nacional de reassentamento de refugiados?

Para obter-se os dados necessários para a realização deste trabalho, utilizou-se métodos e materiais diversos como: pesquisa documental, levantamento de dados por meio de pesquisa bibliográfica em artigos sobre políticas públicas para refugiados no Brasil; tratados internacionais e nacionais; consultas à processos jurídicos referentes ao período de 2011/2012, disponibilizados pela DPU, contendo demandas de alguns refugiados que estão no Rio Grande do Sul por meio do Programa de Reassentamento Solidário; análise de falas proferidas em palestras e seminários durante o fórum de mobilidade humana realizado em Porto Alegre em 2013; consulta à atas de reuniões entre as instituições participantes da rede de assistência, como também, consulta à ata da 3ª oficina sobre trabalho e emprego para solicitantes de refúgio e refugiados realizada em Porto Alegre em 2012.

Outro método utilizado foi o da observação participante, durante eventos em comemoração ao dia mundial do refugiado em junho de 2013. Foram eles: uma Audiência Pública na Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Vereadores e a 2ª Reunião Ordinária do Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas do Rio Grande do Sul (COMIRAT/RS). Entre agosto e setembro de 2013, foram realizadas quatro entrevistas semi-estruturadas com representantes das instituições que compõem a rede de assistência a refugiados no Rio Grande do Sul, são elas: ASAV, DPU, GAIRE e Cibai Migrações. Um dos entrevistados autorizou a gravação da entrevista, os demais não autorizaram, mas se dispuseram a responder outras questões caso fosse necessário.

Este trabalho está dividido em três partes. A primeira apresenta o referencial teórico no qual este trabalho baseia-se, focalizando o conceito de rede através da perspectiva de rede de política pública. Na segunda parte, examinou-se a perspectiva histórica da temática do refúgio partindo do pós-guerra até chegar ao período de institucionalização da política pública de acolhimento aos refugiados no Brasil. Em seguida abordou-se quais os procedimentos necessários para a obtenção do *status* de refugiado no país. A terceira parte apresenta o que são os programas de reassentamento e o levantamento sobre o fluxo de desenvolvimento do Programa de Reassentamento Solidário no Brasil e no Rio Grande do Sul, identificando o papel dos atores envolvidos no processo de acolhimento, os caminhos do financiamento do programa, bem como as ações e articulações de instituições que compõem a rede de assistência aos refugiados no Rio Grande do Sul. E por último, buscou-se verificar se essas ações contribuem para o melhoramento da política pública de acolhimento aos refugiados no Brasil.

2 ANÁLISE DE REDES A PARTIR DA PERSPECTIVA DA REDE DE POLÍTICA PÚBLICA

O termo rede serve para nomear uma grande variedade de fenômenos. Ultimamente ouve-se falar de redes nas mais variadas dimensões, fala-se em rede de transportes, rede de ensino público, rede de abastecimento e etc. Apesar de parecer algo recente, pois popularmente é associado à área da tecnologia da informação, este termo não é novo, e seu uso data desde o século XVII (PORTUGAL, 2007).

De acordo com Portugal (2007), nas décadas de 1930 e 1940, tanto na Sociologia quanto na Antropologia Social, o termo rede era utilizado em sentido metafórico, para demonstrar que determinada realidade social envolvia uma diversidade de atores e suas relações. Nas últimas décadas, o conceito de rede passou a ser utilizado como uma ferramenta de análise e constituiu-se como um domínio específico do conhecimento. Foram duas correntes de estudo que influenciaram a construção de um sentido analítico para o conceito de rede, “uma da antropologia social britânica, que se preocupava com uma análise situacional de grupos restritos; e outra, sobretudo americana, que se envolve com o desenvolvimento da análise quantitativa, no quadro de uma abordagem estrutural” (PORTUGAL, 2007, p. 4).

As duas principais razões para a atual popularidade do termo rede são: “o desenvolvimento das comunicações, que possibilitou a existência de conexões onde antes havia isolamento; e a valorização das relações entre pessoas relativamente às relações entre as pessoas e as coisas”. (PORTUGAL, 2007, p. 1). Os estudos de Castells complementam esta ideia afirmando que:

Redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades e a difusão da lógica de redes modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura. Embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece a base material para sua expansão penetrante em toda a estrutura social. (CASTELLS, 1999, p. 565).

O poder teórico do conceito de rede não é consenso entre os estudiosos. Segundo Borzel (apud FLEURY, 2005), este debate ainda gera discordâncias, pois, para alguns, o termo serve apenas para ser usado em sentido metafórico, já outros veem o conceito de rede como um instrumento analítico importante para o estudo das relações entre atores e poder público. Um

terceiro grupo entende as redes de políticas como um método de análise da estrutura social. Autores, como Sebastião et al. defendem que:

A rede constitui uma estratégia de ação (individual ou grupal) para gerar instrumentos de mobilização de recursos, criando assim novas possibilidades para os intervenientes e um potencial de mudança, podendo inclusive produzir uma nova ordem, situação que não pode ser entendida apenas pelas suas unidades individuais. (SEBASTIÃO et al., 2013, p. 186).

Ao longo dos anos, diversas definições de redes sociais foram formuladas, nas quais as relações são identificadas como o principal elemento comum. Nas palavras de Castells:

Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmo códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto, altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio (...). Mas a morfologia da rede também é uma fonte de drástica reorganização das relações de poder (CASTELLS, 1999, p. 498).

De acordo com Schneider (2005) o conceito de rede surgiu principalmente na Sociologia, na década de 1970 e foi durante os anos 1980 e 1990 que outras disciplinas passaram a utilizá-lo, como a Ciência Política e a Economia.

Neste mesmo período, o Brasil iniciou seu processo de redemocratização e, com isso, o crescimento de novos canais institucionais de participação, como a criação de conselhos, fóruns, comitês e parcerias em todas as áreas da administração pública (SILVA e MOURA, 2008). Diante destas novas configurações políticas, a sociedade civil passou a desempenhar um novo papel no que se refere ao desenvolvimento das ações do Estado, fato que passou a ser objeto de reflexão nas Ciências Sociais. Porém, esses estudos têm sido objetos de discussão e crítica, pois não apresentam modelos teórico-metodológicos adequados à análise da complexidade da sociedade civil e das relações com os atores e o campo político-institucional (SILVA e MOURA, 2008), deixando de lado o aspecto relacional, que leva em conta tanto os atores quanto a estrutura social. Ou seja, estes estudos “priorizavam a análise dos conteúdos das políticas públicas em detrimento às instituições e aos elementos estruturais da política”. (FREY, PENA e CZAJKOWSKI JUNIOR, 2007, p. 6). Os estudos baseavam-se em análises de macroestruturas, sem considerar os resultados da ação dos indivíduos e atores coletivos (SCHNEIDER, 2005). Portugal também argumenta que, para compreender a estrutura, antes é preciso considerar as

relações estabelecidas entre seus elementos. Foi naquele contexto de descentralização e democratização que o conceito de rede passou a assumir novas perspectivas, sendo uma delas a de redes de política pública. Esta visão refere-se à transformação do Estado e a uma relação modificada entre o Estado e sociedade (SCHNEIDER, 2005). Trata-se de uma nova forma de trabalhar as políticas públicas, incorporando novos atores às etapas de formulação e execução de políticas. Nesta perspectiva, diferente da compreensão tradicional de formulação e a execução de políticas públicas, as tarefas não são exclusivas do poder público.

O processo democrático sugeriu a abertura de espaços para diversas formas de organização de sujeitos políticos que cobraram um papel de atores na cena política. Para avançar os estudos sobre esta nova realidade, Silva e Moura (2008) sugerem como alternativa teórica à utilização do conceito de rede de política pública. Apesar de ser um conceito muito diverso, todas as suas dimensões apontam para a importância dos atores no processo de políticas públicas (*policy process*) com capacidade para influenciar seus resultados (*policy outcomes*).

Para Borzel, em todas as disciplinas onde o conceito de redes de políticas públicas é utilizado, seu significado converge para o sentido de ser:

um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e independente, que vincula uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em referência a uma política, e que fazem intercâmbio de recursos para perseguir esses interesses compartilhados, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns. (BORZEL apud FLEURY, 2005, p. 78).

Ainda segundo Silva e Moura (2008, p. 47), mesmo que o conceito de rede de políticas seja um conceito muito amplo, pois “apesar de destacar e focalizar as relações estabelecidas entre Estado e atores não-estatais, não há uma definição prévia da configuração de tal relação” quando adotamos uma perspectiva relacional, ele se torna um instrumento analítico extremamente útil, já que este conceito pode incorporar diferentes padrões de relação entre Estado e sociedade civil.

Foi durante a década de 1970 que o conceito de redes de políticas públicas passou a ser elaborado, e sua importância baseia-se no fato de apresentar um caráter relacional, por isso passou a ser considerado um instrumento analítico de grande utilidade, pois possibilita romper com as abordagens substancialistas e dicotômicas na análise da relação entre sociedade civil e Estado. (SILVA e MOURA, 2008).

Outro destaque dado à abordagem das redes de políticas públicas consiste no fato de que:

Ao focalizar as relações entre os atores, ela possibilita uma perspectiva de análise que rompe as fronteiras institucionais e apreende como atores posicionados em diferentes contextos institucionais relacionam-se a partir da configuração desses relacionamentos, são produzidos determinados resultados em termos de políticas públicas. (SILVA e MOURA, 2008, p. 48).

Nas palavras de Schneider (2005, p. 40), redes de políticas públicas são também: “mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados”. O autor ainda define redes de política pública como novas formas de governança política, resultado da nova forma de relação entre Estado e sociedade. Dessa forma nos apresenta as principais características das redes de políticas públicas, são elas: a interdependência entre os atores que a compõem, a diversidade dos atores e as relações mais ou menos duradouras entre os atores.

De acordo com Fleury (2005), a emergência de novos atores em torno de determinada demanda social explicita a incapacidade dos atores estatais ou não estatais de formar e implementar uma política pública. Para Teixeira (2002) as redes têm sido consideradas uma solução adequada para administrar políticas e projetos onde recursos são escassos, os problemas são complexos e existem múltiplos atores envolvidos.

A rede de assistência a refugiados no Rio Grande do Sul nasceu em função desta necessidade, uma vez que a política pública de reassentamento solidário não vem dando conta das necessidades dos refugiados reassentados no Estado.

3 A PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ACOLHIMENTO NO BRASIL

Neste capítulo será realizada uma breve abordagem histórica do desenvolvimento do conceito de refugiado, baseando-se nos acordos e convenções internacionais, até chegar à definição de refugiado contida na legislação brasileira. Também buscou-se descrever como o Brasil passou a fazer parte deste cenário, sendo hoje considerado um modelo na América do Sul no que tange ao acolhimento de refugiados. Ainda neste capítulo, serão apresentados os procedimentos para a obtenção do *status* de refugiado no país.

A discussão sobre a temática que envolve a causa dos refugiados ainda é muito recente. De 1920 a 1935, o critério para ser reconhecido como refugiado era o pertencimento a um determinado grupo de pessoas privadas da proteção de seu Estado (CARNEIRO, 2012).

De 1935 a 1939, foi adotado o critério da perspectiva social, deixando de lado a base grupal. Neste caso, mesmo pessoas que não estivessem vinculadas a nenhum grupo poderiam obter o reconhecimento da condição de refugiado, desde que tivessem perdido a proteção de seu estado de origem em função de algum evento político ou social (CARNEIRO, 2012). Mas foi no período pós-Segunda Guerra Mundial que a questão dos refugiados começou a ganhar força, principalmente em decorrência de dois fatos. Primeiro, em razão das atrocidades do holocausto, a comunidade internacional passou a se preocupar com os direitos humanos, e as violações desses mesmos direitos e, segundo, porque neste período, milhões de pessoas tiveram que deixar seus países em busca de proteção (PIOVESAN, 2004).

Em 1949, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou o ACNUR, órgão que ficou responsável por garantir a proteção internacional aos refugiados. No mesmo ano, na cidade de Genebra, foi elaborada a Convenção de 51, que definiu em caráter universal o conceito de refugiado, sendo tratado como tal todo aquele que:

Em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver ora 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. (ONU, 1951, p. 2)

De acordo com a Convenção de 51, que passou a vigorar em 21 de abril de 1954, qualquer pessoa poderia se beneficiar da proteção internacional, independente de seu grupo social ou de um evento político ou social. Para Carneiro (2012), a Convenção de 51 reflete o desenvolvimento do conceito de refugiado. Nas palavras do autor:

A convenção de 51 individualiza o refugiado, e o critério se centra na pessoa. Aqui o refugiado é um ser completo, que tem uma raça professa, uma crença religiosa, tem uma nacionalidade, pertence a um grupo social ou sustenta determinadas opiniões políticas e, exatamente por isso, é perseguido ou teve negada a proteção de seu Estado de origem, ou seu Estado não pôde ou não pode protegê-lo. (CARNEIRO, 2012, p. 17).

Apesar do avanço que a Convenção representava, somente ganhariam *status* de refugiado os indivíduos que sofreram com os acontecimentos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951. A convenção apresentava dois problemas: a chamada reserva geográfica, que se refere aos acontecimentos ocorridos na Europa, e a reserva temporal, que se refere aos acontecimentos ocorridos antes de 1951. E que tipo de proteção receberia os indivíduos oriundos dos conflitos internacionais pós 51 e fora do continente Europeu?

Para dar conta dessa nova demanda, em 1967 foi elaborado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (Protocolo de 67) que, ao por fim à reserva temporal da Convenção de 51, passou a contemplar um grupo maior de indivíduos na definição de refugiado (MOREIRA, 2005). Os únicos países da América Latina que não aderiram ao Protocolo de 67 foram Cuba e México. Neste protocolo, passaram a ser reconhecidos como refugiados:

[...] qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro. (ONU, 1967, p. 1).

O Brasil inseriu-se neste cenário a partir de 1958, quando o país passou a integrar o Comitê Executivo do ACNUR. Em 1960, o governo brasileiro ratificou a Convenção de 51,

que estabelecia a reserva geográfica e a reserva temporal. Em 1972, aderiu ao Protocolo de 67, que excluía a reserva temporal, mas mantinha a reserva geográfica. No final da década de setenta o ACNUR já possuía um escritório no Rio de Janeiro, mas o governo brasileiro só foi reconhecê-lo como um órgão internacional em 1982.

Nas décadas de 1970 e 1980 o escritório do ACNUR no Rio de Janeiro tinha como missão reassentar cerca de 20 mil sul-americanos (bolivianos, chilenos, argentinos e uruguaios) que abandonaram seus países em função dos regimes repressivos ao qual estavam submetidos e buscavam proteção internacional. Como o Brasil mantinha a reserva geográfica, o país não podia acolher refugiados latino-americanos por mais de noventa dias, e o solo brasileiro era apenas um local de passagem enquanto aguardavam para serem acolhidos em um terceiro país. Naquele momento o Brasil concedia aos indivíduos que buscavam proteção a condição de asilado (ANDRADE e MARCOLINI, 2012).

Ainda nas décadas de 1970 e 1980, a América Latina foi palco de violentos conflitos armados e de violação de direitos humanos em função dos regimes ditatoriais que se estabeleceram em alguns países. Esses regimes acabaram por gerar o deslocamento de mais de dois milhões de pessoas (MOREIRA, 2005). Com o objetivo de proteger estes refugiados, em 1984 foi promulgada, em Cartagena de Índias, (Colômbia), a Declaração de Cartagena. Este documento de proteção, diferente da convenção de 51, que tinha como foco os refugiados europeus, adaptou a definição do conceito de refugiado aos aspectos locais da América Latina.

A Declaração de Cartagena engloba questões fundamentais da pessoa humana como o direito à vida, à segurança e à liberdade. Em seu parágrafo III, são considerados refugiados:

As pessoas que tenham fugido de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou por outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984, p. 3).

Os Estados não foram obrigados a adotar a definição ampliada de refugiado contida na Declaração de Cartagena, mas a maioria dos países da América Latina, mesmo os que não assinaram a Declaração, passou a considerar esta definição como ponto de partida para a análise dos processos de pedidos de refúgio (ONU, 1967). Nas palavras de Andrade (1998, p.

402) “a Declaração se tornou um direito costumeiro, por ter sido invocada sistematicamente pelos países latino-americanos”.

O Brasil foi um dos países que não assinou a Declaração, mas a adotou em sua legislação doméstica. Segundo Moreira (2010), a partir do processo de democratização, tanto no Brasil como em outros países da América do Sul, houve uma mudança fundamental no tratamento da questão dos direitos humanos. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, tem como fundamento a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Em seu artigo 4º, inciso II a Constituição determina que, em suas relações internacionais, o país seja regido, dentro outros princípios, pela prevalência dos direitos humanos e pela concessão de asilo político (inciso X). Além de, em seu artigo 5º, garantir tratamento igualitário a brasileiros e estrangeiros residentes no país (BRASIL, 1988).

Embora signatário da Convenção de Genebra desde 1960, o Brasil demorou a se envolver com a causa dos refugiados. Até 1990, não possuía nenhuma política de apoio para esta população, (MILESI e CARLET, 2012) e eram as entidades da sociedade civil que desempenhavam papel fundamental no processo de proteção e acolhida dos refugiados no país (JUBILUT E APOLINÁRIO, 2008). Mesmo assim, e em comparação aos demais países da América do Sul, o Brasil foi o primeiro a elaborar uma lei específica sobre refugiados, a Lei 9+474 de 22 de julho de 1997 que contempla tanto a definição de refugiado presente na Convenção de 51, como a definição de refugiado estabelecida pela Declaração de Cartagena. A lei brasileira é considerada inovadora, pois passou a considerar como possíveis refugiados as vítimas de violação grave e generalizada de direitos humanos, onde lê-se em seu Art. 1º:

Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

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

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

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, 1997, p. 1).

A lei brasileira estabeleceu ainda a criação de um comitê exclusivo para tratar o tema, o CONARE, responsável por analisar e julgar os pedidos de refúgio. Criou ainda, um procedimento específico para concessão do refúgio - fato esse que garante que a proteção para refugiados não se misture com os temas gerais de migração - além de permitir a obtenção de documentos

pelos solicitantes de refúgio, elencar soluções duráveis para os refugiados e de possibilitar a criação de políticas públicas de acolhimento. Com base na legislação brasileira, a população de refugiados pode ser acolhida no Brasil de duas formas, são elas:

(1) quando o Brasil é o primeiro país de acolhida e proteção, ou seja, quando a determinação do status de refugiado é realizada pelo governo Brasileiro, ou (2) quando o Brasil acolhe refugiados já reconhecidos como tais por outro Estado ou pelo ACNUR, por meio do reassentamento. (JUBILUT e APOLINÁRIO, 2008, p. 13).

Dentre as funções do ACNUR sempre esteve presente a de incentivar os países e a sociedade civil a desenvolverem iniciativas de acolhimento. Com a criação do CONARE, o ACNUR perde peso político e passa a trabalhar somente como supervisor do processo.

Quadro 1 - Resumo Cronológico das Etapas de Criação da Política Pública de Proteção a Refugiados

ANO	FATOS
1939 a 1945	Segunda Guerra Mundial - Marco da discussão sobre o tema dos refugiados.
1951	Criação da ACNUR pelo ONU/ Realização da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados (Convenção de 51)
1958	Brasil passou a integrar o Comitê Executivo do ACNUR
1960	Brasil assina a Convenção de 1951
1967	Elaboração do protocolo sobre o Estatuto dos refugiados, que pôs fim à reserva temporal.
1977	ACNUR inicia sua missão no Brasil. Abre um escritório no Rio de Janeiro e tem a missão de reassentar 20 mil sul-americanos em outros países.
1984	Declaração de Cartagena (ampliação do conceito de refugiado)
1984	O Brasil permite a permanência de refugiados por tempo indeterminado até que se consiga reassentá-los em outro país.
1989	Brasil pôs fim à reserva geográfica, passando a acolher refugiados de todos os continentes.
1993	O número de refugiados acolhidos no Brasil passa de 322 para 1.042
1997	Aprovação da Lei 9474/97, quarenta e cinco anos depois da Convenção de 51. Fato que representou um marco histórico na legislação de proteção aos direitos humanos, bem como o compromisso do Brasil com o tema.
1997	Criação do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE
1999	Brasil assina acordo com ACNUR, e o Programa de Reassentamento Solidário é instituído no país.

Fonte: elaborado pela autora.

3.1 PROCEDIMENTOS PARA A OBTENÇÃO DO STATUS DE REFUGIADO NO BRASIL

A Lei 9.474/97 prevê em seu artigo 7º que qualquer estrangeiro que chegue a solo brasileiro tenha direito de solicitar reconhecimento como refugiado. Este procedimento é gratuito e deve ser tratado em caráter de urgência. O solicitante deve dirigir-se a qualquer autoridade migratória na fronteira, a qual tem por obrigação informar o que é necessário para formalização do pedido. Ainda que a entrada no Brasil tenha se dado de forma ilegal, ao solicitar refúgio, o solicitante garante o direito de permanecer no país até que seu processo seja concluído, não podendo ser deportado para o local onde sua vida esteja ameaçada.

Ocorre que, na prática, isso não acontece - pelo menos não nesta ordem. Com temor de se dirigir à Polícia Federal, por desconhecimento da lei e por desconhecimento sobre o modo correto de formalizar o pedido de acolhida, na maioria das vezes, ao ingressarem no país, os refugiados acabam procurando os centros de acolhida, e são esses centros que fazem o atendimento inicial e os encaminham à Polícia Federal para que seja lavrado o Termo de Declaração. É para a Polícia Federal que os solicitantes devem fornecer todas as informações necessárias para formalizar o pedido.

De volta ao centro de acolhida, é necessário que o solicitante passe por uma entrevista com um advogado e preencha um questionário mais aprofundado contendo seus dados pessoais e os motivos que o levaram a deixar seu país. Este questionário é avaliado pelo CONARE. Com base na avaliação, a Polícia Federal emite um protocolo provisório que garantirá a permanência do solicitante até que o país decida sobre sua solicitação (ACNUR, 2010). Até a decisão final, o solicitante passa por uma segunda entrevista, desta vez com um representante do CONARE, do ACNUR e da Cáritas (entidade da igreja católica que trabalha na defesa dos direitos humanos), que em parceria com advogados da OAB elaboram um parecer se posicionando a favor ou não da solicitação de refúgio. Este parecer é discutido pelo grupo (CONARE, ACNUR e Cáritas) e cabe ao CONARE declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado.

Pode-se dizer que um dos papéis das Cáritas e do ACNUR é defender o solicitante quando o mesmo tem sua demanda negada. Sendo a decisão do CONARE negativa, cabe ao solicitante o direito de recurso, que deve ser julgado pelo Ministério da Justiça, órgão que decide em última instância. Sendo a decisão do CONARE positiva, o solicitante é

encaminhado à Polícia Federal para assinar um Termo de Responsabilidade e solicitar seu Registro Nacional de Estrangeiro, tendo direito de proteção do Estado brasileiro garantido pela Lei Nacional dos Refugiados.

Este procedimento vale para refugiados que chegam ao Brasil sem esta condição. No caso dos refugiados reassentados, estes chegam ao Brasil com a sua situação jurídica já definida, pois são selecionados pelo ACNUR e pelo CONARE, quando ainda se encontram em seu primeiro país de acolhida.

4 O QUE SÃO OS PROGRAMAS DE REASSENTAMENTO

Este capítulo aborda as origens do programa de reassentamento de refugiados, seu desenvolvimento e objetivos. Em seguida, focaliza-se o Programa de Reassentamento solidário no Brasil. Aqui são apresentados dados sobre o número de refugiados no Brasil e no mundo, além da descrição dos atores envolvidos no processo de acolhimento e como as articulações entre esses atores vêm configurando a formação de uma rede de assistência a refugiados reassentados no Rio Grande do Sul.

Foi durante a crise do sudeste asiático que o reassentamento de refugiados firmou-se como alternativa para milhares de pessoas se lançavam ao mar para escapar da violência em seus países, ficando conhecidas como *Boat People*. Na maioria das vezes estas pessoas eram interceptadas ainda em água e não contavam com um país que as acolhesse, ou quando alcançavam a terra, chegavam a países não signatários da Convenção de 51 ou do Protocolo de 57, não permitindo a integração local dessas pessoas. Por esta razão “o reassentamento passou a ser a única solução duradoura para estas pessoas que não podiam nem permanecer no mar e nem nos países onde alcançavam a terra”. (CARNEIRO, 2012, p. 24).

Os programas de reassentamento têm como objetivo trabalhar com refugiados que, por motivos de insegurança ou problemas de integração local, não puderam permanecer em seus primeiro país de refúgio e que, por temor de perseguição, não podem retornar a seu país de origem (ACNUR, 2010). Quando isso ocorre, o ACNUR busca ajuda de um terceiro país que possa recebê-los.

Na tentativa de solucionar os problemas dos refugiados, o ACNUR trabalha ainda com mais duas possíveis soluções, são elas: a repatriação voluntária e a integração local. A primeira, que dentre as soluções duradouras é considerada a melhor, ocorre quando o país de origem do refugiado volta a oferecer o mínimo de estabilidade e segurança. Neste caso o ACNUR fornece transporte para que a pessoa possa retornar ao seu país, auxílio financeiro para que o repatriado possa recomeçar a vida, além de viabilizar sua inserção em projetos de geração de renda. No caso da integração local, o ACNUR trabalha na inserção social, econômica e cultural dos refugiados no país no qual fora acolhido.

É importante salientar que o reassentamento não é um direito dos refugiados, mas sim uma solução duradoura quando as demais deixam de existir. E, antes de tudo, é necessário que o país receptor queira reassentar refugiados em seu território (SAMPAIO, 2010). Para identificar quem são os refugiados que necessitam de reassentamento, o ACNUR utiliza critérios como: ter necessidade de proteção legal e física; ser sobreviventes de violência ou tortura; necessitar de tratamento médico; mulheres em situação de risco; reunião familiar; crianças e adolescentes desacompanhados; refugiados idosos ou sem perspectiva de integração local. Apenas 1% do total de 10,5 milhões de refugiados amparados pela entidade é indicado para o reassentamento. Atualmente 26 países possuem programas de reassentamento.

Na América Latina, os países que possuem o programa de reassentamento são: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Cada país possui uma cota anual de refugiados e critérios próprios de seleção. O país que se propõe a reassentar refugiados deve, além de proporcionar-lhes proteção jurídica e física, dar-lhes acesso aos direitos civis, políticos, econômico, sociais e culturais, como deve permitir que os refugiados se tornem cidadãos naturalizados. Os programas de reassentamento na América Latina tiveram início em 1999, quando Brasil e Chile firmaram acordo com o ACNUR. Em 2004, o Plano de Ação do México impulsionou o crescimento dos programas de reassentamento solidário na América Latina.

4.1 O PROGRAMA DE REASSENTAMENTO SOLIDÁRIO NO BRASIL

A política brasileira de reassentamento baseia-se nos artigos 45 e 46 da Lei 9.474/97, onde é reforçado o caráter voluntário do programa e a necessidade de que as ações que envolvam sua efetivação sejam de responsabilidade de todas as partes envolvidas no processo. Dois anos depois, o país assinou um acordo de parceria com o ACNUR para o estabelecimento do Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário.

Em 2001, em seu pronunciamento na ONU, em meio às repercussões dos atentados de 11 de setembro, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso, mostrou-se preocupado com as retaliações que os refugiados do Oriente pudessem vir a sofrer e declarou que apesar dos fatos, esperava que a ajuda humanitária ao povo do Afeganistão não fosse afetada. O Presidente declarou ainda que o Brasil estava disposto a abrigar refugiados que quisessem

integrar-se ao nosso país (MOREIRA, 2007). No mesmo ano, o Programa de Reassentamento Solidário brasileiro recebeu o primeiro grupo, composto por vinte e três afegãos, que foram reassentados em Porto Alegre, sob a coordenação do CONARE e a participação da Associação Antônio Vieira e do ACNUR (MOREIRA, 2007). Passados dois anos, por livre escolha, metade do grupo retornou ao Afeganistão. Mesmo assim o Programa foi avaliado como positivo pelo ACNUR.

Em 2004, em reunião realizada na Cidade do México para comemorar os vinte anos da Declaração de Cartagena, elaborou-se o Plano de Ação do México com o intuito de fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina. Por motivos de cunho humanitário e impulsionado pelo espírito de Cartagena, o Brasil propôs a criação do Programa de Reassentamento Solidário, buscando uma abordagem mais humanitária de reassentamento, e com enfoque regional. A partir daquele ano iniciou-se uma nova fase do reassentamento no Brasil. Num primeiro momento, o programa tinha como objetivo receber apenas refugiados da América Latina. A intenção do Brasil era abrir a possibilidade de outros países latinos americanos aderirem ao Programa, para receber refugiados que se encontravam em outros países da região. Na ocasião ficou acordado que o programa seria desenvolvido de forma gradual e através do recebimento de pequenos grupos.

No mesmo ano, quatro projetos piloto do programa começaram a ser executada nas cidades de Porto Alegre (RS), Mogi das Cruzes (SP), Santa Maria Madalena (RJ) e Natal (RN). Essas cidades foram escolhidas tendo como critérios seu tamanho, atividade econômica e origem étnica. O projeto contou com o apoio das autoridades locais e de organizações não governamentais. Em 2008, o programa novamente foi modificado, com o recebimento de um grupo de palestinos. Ao receber refugiados de outro continente, o país deixou de lado o enfoque regional.

No caso brasileiro, os recursos financeiros necessários para a implementação do Programa de Reassentamento é proveniente somente do fundo internacional do ACNUR, que se mantêm através de doações. O governo brasileiro ajuda indiretamente, garantindo o acesso aos serviços públicos, por exemplo.

Nos primeiros doze meses de acolhida, sem possibilidade de prorrogação, o ACNUR oferece assistência para refugiados que não conseguem satisfazer suas necessidades básicas, como alimentação e moradia. A assistência pode ser dada sob a forma de donativo financeiro,

alimentação, materiais diversos ou de programas de geração de renda. O ACNUR repassa a verba para as ONGs, que repassam a verba para os refugiados. Esta assistência é um apoio inicial para auxiliar a reconstrução das vidas das famílias protegidas pelo governo brasileiro.

Além disso, os reassentados devem usufruir, pelo menos, dos mesmos direitos e da mesma assistência básica de qualquer outro estrangeiro residente no país, incluindo direitos fundamentais que são inerentes a todos os indivíduos. Além da proteção legal, os refugiados reassentados têm direito à documentação e aos benefícios das políticas públicas nacionais.

4.2 DADOS SOBRE NÚMERO DE REFUGIADOS REASSENTADOS NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO SUL

Atualmente, há no Brasil 4.401 refugiados de 77 nacionalidades diferentes. Desses, 3.971 são reconhecidos pelas vias tradicionais de elegibilidade e 430 reconhecidos pelo Programa de Reassentamento. No Rio Grande do Sul vivem cerca de 250 refugiados, a maioria de origem colombiana e palestina. Esta população está reassentada em 13 municípios do estado (ACNUR, 2012).

Quadro 2 - Número de refugiados assistidos pelo ACNUR no mundo por região de destino.

Regiões de Destino	Nº de Refugiados
América do Norte e Caribe	430.420
América Latina	377.050
África	3.310.570
Europa	1.558.820
Oriente Médio	1.575.670
Ásia	3.684.200

Fonte: ACNUR, 2013a

Quadro 3 - Refugiados no Brasil por Continente

Continente	Nº de refugiados	%
África	2.824	64,17
Américas	1.008	22,90
Ásia	467	10,61
Europa	97	2,21
Não definido	5	0,11
Total	4.401	100,00

Fonte: ACNUR, 2011

Quadro 4 - Nacionalidades com Maior Representatividade no Brasil

Nacionalidade	Nº de refugiados	Representação %
Angola	1.686	38,37
Colômbia	628	14,27
República Dominicana Congo	453	10,31
Libéria	258	5,87
Iraque	203	4,61

Fonte: ACNUR, 2011

Quadro 5 – Total de refugiados do Programa Brasileiro de Reassentamento por Continente

Continente	Nº de refugiados
África	1
Ámerica	316
Ásia	110
Apátrida	3
Total	430

Fonte: ACNUR, 2011

4.3 OS ATORES DO PROGRAMA DE REASSENTAMENTO NO BRASIL

A implementação do Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário se dá de forma tripartite, envolvendo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o Governo Federal, através do Comitê Nacional para Refugiados, e Organizações Não Governamentais. O trabalho do ACNUR se faz presente em todas as etapas do processo de refúgio. Dentre as missões do ACNUR, está a tarefa de buscar proteção internacional, selecionando pessoas que necessitam e queiram ser reassentadas e contactar países que possam recebê-las. Outras tarefas são: assessorar o CONARE nas sessões de reconhecimento de refúgio, financiar projetos humanitários de assistência e proteção aos refugiados e sensibilizar organismos internacionais (CONARE, 2013).

Junto às ONG's parceiras, o ACNUR trabalha para facilitar o processo de integração por meio da rede nacional de apoio. Este órgão conduz sua ação de acordo com o seu estatuto, guiando-se pela Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967. No caso brasileiro, após o contato do ACNUR, um assessor representante do CONARE é enviado até o país onde os possíveis reassentados se encontram para falar-lhes sobre as reais condições de vida no país. Em seguida, os pedidos de refugio são encaminhados ao CONARE para análise.

O CONARE é um órgão interministerial, de decisão colegiada, vinculado ao Ministério da Justiça e composto por representantes dos seguintes órgãos: Ministério da Justiça, que o preside; Ministério das Relações Exteriores, que exerce a Vice-Presidência; Ministério do Trabalho e do Emprego; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Departamento da Polícia Federal; Organização Não Governamental, que se dedica a atividade de assistência e de proteção aos refugiados no país, sendo esta atualmente a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo; e Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, com direito a voz, sem voto. O CONARE tem como função analisar as solicitações de refúgio; deliberar quanto à cessação “ex officio” ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; pronunciar sobre a perda da condição de refugiado; orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados, com a participação dos ministérios e instituições que compõem o CONARE; e aprovar instruções normativas que possibilitem a execução da Lei nº 9.474/97.

Uma vez concedida a condição jurídica de refugiado e a aceitação no Programa de Reassentamento, cabe as organizações da sociedade civil acolhê-los. Nesse sentido, há um convênio entre o ACNUR e as ONGs em que ficam determinadas as obrigações a serem cumpridas para atingir-se as metas do programa. Em cada um dos estados brasileiros participantes do programa, as ONG's contam com o apoio de outras instituições, com as quais estabelecem parcerias para implementar o reassentamento no país.

4.4 REDE DE ASSISTÊNCIA A REFUGIADOS NO RIO GRANDE DO SUL

A Associação Antônio Vieira (ASAV) é a ONG responsável por coordenar as ações necessárias para o processo de reassentamento no estado do Rio Grande do Sul. Além do acolhimento, a organização trabalha na divulgação e sensibilização sobre o refúgio, principalmente para estudantes universitários, autoridades e segmentos que ajudam diretamente no atendimento a esta população. Compete à ASAV inclusive, buscar um local de moradia para as famílias. Nesse momento, a ASAV conta com a parceira das Cidades Solidárias, municípios que se colocam à disposição para receber refugiados. Atualmente, o Rio Grande do Sul conta com 12 cidades solidárias.

Para o reassentamento, a ASAV utiliza-se da estratégia de dispersão territorial, cuja intenção é de que as famílias reassentadas se estabelecem em diferentes cidades, evitando a formação de guetos e favorecendo sua inclusão nas comunidades locais (ASAV, 2013). A ASAV é responsável por todo o acompanhamento de inserção desta população, o que inclui desde o recebimento das famílias na chegada em Porto Alegre, até a entrada dos adultos no mercado de trabalho. Nos municípios onde as famílias são reassentadas, a ASAV conta com a parceria dos Agentes de Integração Local. Na maioria das vezes, o agente é alguém que fala o idioma dos reassentados.

O trabalho dos agentes é voluntário, não sendo vinculados a nenhuma instituição governamental. Ao se oferecer como voluntário é assinado um contrato com a ASAV. O papel dos agentes é facilitar a inserção dos reassentados no município através da assessoria quando do uso dos serviços públicos locais. Considerando que o escritório da ASAV localiza-se em Porto Alegre e que a ASAV conta com uma equipe pequena, o trabalho dos agentes é de extrema importância para o sucesso do Programa de Reassentamento.

Nos primeiros doze meses de acolhida, através da ASAV, as famílias recebem auxílio financeiro do ACNUR, para pagamento de aluguel e alimentação e, durante este tempo, a ONG trabalha para que no final do período de adaptação os refugiados estejam plenamente incluídos na sociedade brasileira e se tornem autossuficientes. Além da inserção no mercado de trabalho e no sistema educacional, os refugiados devem ter conhecimento sobre o funcionamento do sistema de saúde, do sistema jurídico e do que mais for necessário para seguir a vida no país de acolhida. Os refugiados também possuem algumas obrigações, entre elas, a de respeitar as leis do país de acolhida e de não perturbar a ordem pública (ACNUR,2010).

Claro que o recomeço da vida em um novo país traz consigo demandas que ultrapassam a capacidade de ação da ASAV, o que por vezes faz com que a própria instituição tenha que buscar parceiros para auxiliar neste processo. Ocorre também que, conforme vão se adaptando, os refugiados descobrem outros caminhos que possam auxiliá-los em sua inserção no novo país e eles próprios buscam ajuda de outras instituições. A partir das demandas trazidas pelos refugiados e da necessidade da ASAV em buscar parceiros para sua missão, pode-se dizer que no estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente em Porto Alegre, há, ainda em processo de formação, uma rede de assistência a refugiados.

Um das instituições inseridas nesta rede é o GAIRE. Criado em 2007, a partir de um grupo de estudantes da UFRGS, dos cursos de Direito e das Relações Internacionais que, após a realização de um estágio no ACNUR em Brasília, voltaram para Porto Alegre sensibilizados com a causa dos refugiados e decidiram criar o grupo.

A princípio, o GAIRE surge como um grupo de estudo e desde já estabelece parceria com a ASAV e com o ACNUR. Em seguida, se integra ao Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Faculdade de Direito do Rio Grande do Sul (SAJU). O GAIRE atua com os refugiados desde sua chegada ao estado. Sua função é prestar assessoria jurídica. Diferente da assistência jurídica, a assessoria jurídica universitária tem um caráter mais amplo e interdisciplinar e busca atender o assessorando em seu aspecto global. O trabalho do GAIRE tem em seu escopo casos que envolvem a busca de meios de integração local, aulas de português, questões envolvendo violência doméstica, eventos de sensibilização e etc. Ou seja, o trabalho do GAIRE, assim como o da ASAV, é voltado ao grande público, pois além do atendimento aos refugiados, trabalha na sensibilização do tema perante a sociedade e outros meios de assessoria que não jurídica.

A equipe do GAIRE é formada por psicólogos, advogados, estudantes de Serviço Social, estudantes de Relações Internacionais e etc. Inicialmente, os refugiados eram encaminhados pela ASAV ao Gaire para que estes pudessem receber assessoria durante seu processo de adaptação no Brasil. Agora os refugiados também chegam até o GAIRE após buscar informações na internet ou através do encaminhamento de outras instituições parceiras, principalmente o CIBAI Migrações.

O atendimento do CIBAI Migrações é todo voltado para imigrantes. O CIBAI atua desde 1953 e atendeu todas as migrações do pós-guerra, principalmente italianos. O trabalho do CIBAI junto aos imigrantes já é bastante reconhecido pela sociedade gaúcha, que acaba orientando muito refugiados a buscarem ajuda na instituição. “Muita gente conhece o trabalho do CIBAI, as demandas chegam aqui através do “boca a boca” mesmo sabe como é! Fulano indica para fulano, que indica para outro fulano [. . .].”(GAIRE, 2013). Já chegaram até o CIBAI demandas que envolvem tradução de documentos, ingresso na universidade e solicitação de documento de identificação. Além da parceira com a ASAV e o Gaire, o CIBAI também é parceiro da DPU. Quando o CIBAI não consegue ou não é de sua competência solucionar as demandas, os refugiados são encaminhados para as instituições parceiras.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, garante a todos os cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito de acesso à justiça. A DPU é um órgão do Governo Federal que serve para garantir este direito. A defensoria presta assistência jurídica gratuita a todos que comprovarem possuir renda familiar não superior ao limite de isenção do Imposto de Renda. Os responsáveis por desempenhar essas ações são os defensores públicos, que, no exercício da profissão, são independentes para atuar na defesa dos direitos dos cidadãos. O trabalho da DPU junto aos refugiados, na maioria dos casos, inicia depois de expirado o período de recebimento da ajuda financeira. Quando o repasse é cessado, para alguns refugiados, o reassentamento se torna ainda mais difícil, pois na maioria das vezes o período de inserção não é suficiente para que a mesma ocorra na prática.

A inserção da DPU nesta rede de assistência aos refugiados se deu a partir das demandas de refugiados que buscavam a instituição na tentativa de efetivar seu reassentamento no estado. Neste sentido, uma das primeiras ações da DPU foi o envio de um ofício para o

CONARE solicitando que em suas reuniões periódicas fosse discutida a inclusão dos refugiados na sociedade brasileira. Nesse âmbito, a DPU atua com questões como: dificuldade dos refugiados no acesso às políticas públicas de educação superior e saúde; dificuldade de inserção no mercado de trabalho; documento de identificação destacando o termo refugiado e tentativa de inserção desta população nas políticas sociais. A intenção da DPU é que essas questões sejam resolvidas administrativamente, evitando assim a judicialização das demandas.

O processo de reassentamento é dificultado de diversas formas: dificuldade na revalidação de diplomas universitários, dificuldade com o aprendizado do novo idioma, conseqüentemente dificuldades para a inserção no mercado de trabalho, dificuldade no acesso a saúde e etc. Um caso que merece atenção é o dos reassentados idosos, que não serão inseridos no mercado de trabalho, devido a todos os fatores citados acima e, principalmente, pela questão da idade. Neste caso, a DPU atua buscando garantir que eles obtenham o Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS). Em outros casos, a DPU atua para garantir que eles tenham acesso à moradia, através de financiamentos imobiliários.

Há um ano, a rede passou a contar com mais um integrante, o Comitê Estadual de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas (COMIRAT). Criado em outubro de 2012 pelo Governo Estadual, o Comitê é formado por diversos setores do governo estadual, como as Secretarias da Educação, Saúde, Seguranças Pública, Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Desenvolvimento Social, Políticas para as Mulheres e a do Turismo. Também compõem o Comitê o Gabinete dos Prefeitos; Relações Federativas do Governo Estadual; Ministério das Relações Exteriores; a Polícia Federal, entre outros.

O Comitê tem como principal tarefa incluir refugiados, migrantes e apátridas nas políticas públicas já existentes, produzir conhecimento sobre este tema e elaborar um Plano Estadual de Políticas de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico. “O Comitê tem o papel de fazer um esforço integral e horizontal tanto para criar demandas por políticas públicas especialmente desenhadas para esta população vulnerável, quanto para responder a elas.” (COMIRAT, 2013).

O Comitê é uma ação pioneira e será usada pelo ACNUR como exemplo de política pública e de articulação para o resto do mundo em prol dos refugiados (RIO GRANDE DO SUL 2013).

As intenções destas instituições é que ocorram reuniões mensais para unificar e debater as demandas, facilitando a busca por soluções em conjunto, onde cada um pode atuar naquilo que lhe compete e, assim, fortalecer a luta pela causa dos refugiados.

4.5 AS ARTICULAÇÕES ENTRE OS INTEGRANTES DA REDE DE ASSISTÊNCIA

Em geral, as instituições que compõem uma rede estão articuladas em torno de objetivos comuns. No caso das instituições que compõem a rede de assistência a refugiados no Rio Grande do Sul, as articuladas se dão em torno do compromisso humanitário de atenção, defesa de direitos, reassentamento, assistência, integração, assistência jurídica e na demanda de políticas a favor da causa dos refugiados.

A questão do refúgio ainda não é um tema polêmico no Brasil, pois é de desconhecimento da maioria da sociedade. Questões que envolvem migração não foram amplamente debatidas pela sociedade brasileira. Foi só nos últimos anos que a questão migratória passou a ser vista como um tema a ser tratado. “O Brasil até hoje não tem uma política migratória. Temos um estatuto do estrangeiro, que remonta à ditadura militar, onde o estrangeiro é visto como um ativo para o desenvolvimento nacional ou é visto como uma ameaça à segurança nacional.” (GAIRE, 2013).

Na tentativa de evitar um tratamento preconceituoso a esta população, a rede de assistência a refugiados tem como uma de suas principais preocupações a de divulgar para a sociedade brasileira os motivos que levam alguém a refugiar-se em outro país. “Nós não apenas focamos no atendimento a refugiados, mas também na sensibilização do tema perante a sociedade.” (GAIRE, 2013). A DPU afirma que “o problema mais grave no âmbito das políticas públicas é o desconhecimento da legislação de proteção aos refugiados por parte dos seus gestores.” (DPU, 2013).

A Rede de Assistência se amplia a partir das demandas e se mantém em função das trocas de informações e compartilhamento de necessidades no que se refere ao tema. Cada instituição participante tem sua autonomia, estrutura, objetivos e formas de atuação próprias. As articulações entre as instituições surgem a partir das demandas. “Os refugiados são encaminhados pela ASAV quando detectado alguma questão jurídica.” (GAIRE, 2013).

A ASAV, enquanto responsável pelo reassentamento no estado, reconhece que seria preciso uma revisão no processo de acolhida e ações já estabelecidas, para isto, antes de qualquer ação, são necessários mais recursos, tanto financeiro quanto humano (ASAV, 2013). Ocorre que a ASAV não tem a mesma capacidade político-institucional que a DPU, por exemplo, tem de cobrar do Governo Federal soluções neste sentido. Por isso a importância do trabalho em rede, onde cada instituição possa atuar naquilo que lhe compete, favorecendo o trabalho de todos os envolvidos.

Pode-se citar como exemplo, a questão da presença do termo “refugiado” nos documentos de identificação, fato que vem dificultando a inserção destas pessoas principalmente no mercado de trabalho, em função do estigma que o termo carrega, o que contribui para que o refugiado não se torne autossuficiente. Conforme esclarece Goffman (1982, p. 7), o estigma é “a situação do indivíduo que está inabilitado para a aceitação social plena pela incapacidade de agir em sintonia com o roteiro padrão de ações socialmente aceitáveis em determinada sociedade.” Tal termo serve para designar a condição destas pessoas em território brasileiro. Ocorre que, por falta de conhecimento da população sobre sua definição, muitos refugiados sofrem preconceito ao serem identificados como tal, pois em geral o termo refugiado é confundido com foragido. A DPU diz que “infelizmente a situação de refúgio ainda não é muito bem compreendida pelos brasileiros, que acabam estigmatizando o refugiado como alguém perigoso”. (DPU, 2013).

Devido às reivindicações de alguns refugiados e na tentativa de driblar o preconceito, a DPU abriu um processo de assistência jurídica com a finalidade de questionar o ACNUR e o CONARE sobre a possibilidade de se retirar o termo “refugiado” dos documentos de identificação. Tal procedimento já foi adotado pelo Ministério do Trabalho, que ao invés de emitir as carteiras contendo o termo “refugiado”, substituiu por “Estrangeiro nos termos da Lei 9.474/97”. Em um dos casos que originaram este processo, o assistido refugiado relata que tudo ocorria bem ao participar de uma seleção de trabalho na cidade de Capão da Canoa, porém, ao apresentar sua documentação contendo o termo refugiado a receptividade passou a ser negativa (DPU, 2012).

Em resposta à solicitação da DPU, o CONARE informou que este assunto é uma discussão permanente, cujos membros buscam uma alternativa viável para essa questão. Já o ACNUR

considera que a documentação pessoal dos refugiados é uma ferramenta fundamental para a proteção, sendo a presença de tal termo a prova de que a pessoa está sob um regime especial de proteção. O ACNUR teme que com a retirada do termo da documentação, os refugiados sejam excluídos da proteção específica a qual lhes é de direito. Deve-se considerar, no entanto, que de nada adianta a permanência do termo se a maioria das pessoas desconhece a política de proteção. Em julho de 2013, a consultoria jurídica da Advocacia Geral da União acolheu a solicitação da DPU e em breve a Polícia Federal passará a emitir as carteiras de identificação contendo o termo “residente - Lei 9.474/97”.

Ao receber as demandas dos primeiros assistidos refugiados, a primeira ação da DPU foi contatar a ASAV, que explicou sobre o Programa de Reassentamento e relatou a situação desta população no Rio Grande do Sul. Obviamente que os problemas enfrentados pelos refugiados aqui no estado não são exclusivos, ao contrário, são praticamente os mesmo enfrentados pelos refugiados em outros estados. O que ocorre é que nos outros estados, como São Paulo e Rio de Janeiro, onde o processo de acolhida ocorre há mais tempo, já existe uma rede de assistência melhor estruturada, enquanto que no Rio Grande do Sul esta rede ainda está em processo de formação.

Num primeiro momento, a relação entre ASAV e DPU não foi de parceria, tendo a primeira de prestar contas de seu trabalho, pois a DPU questionava a ONG a possibilidade de se trabalhar com mais atenção nos seguintes pontos: maior fiscalização do trabalho dos agentes de integração local, haja vista que algumas reclamações constavam no fato de que um deles estava sendo desonesto na sua função e de que as promessas do Programa de Reassentamento não estavam sendo cumpridas; tradução de documentos, como recibos e contratos de aluguéis para o idioma do refugiado; a importância dos agentes de integração local residir na mesma cidade onde a família está reassentada, facilitando o processo de integração; confecção de uma cartilha contendo as políticas públicas que podem ser de interesse dos refugiados Sistema Único de Saúde (SUS), Programa Universidade Para Todos (PROUNI); etc); cuidado na divulgação das informações, pois o jornal Zero Hora havia publicado uma matéria contendo o mapa do estado onde foi mostrado quantas famílias e em quais municípios estavam reassentadas, fato que causou revolta das famílias, pois a divulgação acabou por estigmatizar sua presença nos locais onde residem, além do que, mesmo estando no Brasil, muitas famílias (principalmente as colombianas, pela proximidade entre os países) ainda vivem com o medo da perseguição (DPU, 2013).

Com o tempo, o estreitamento da relação entre as instituições acabou por criar uma parceira, e a ASAV passou a ter a DPU como uma aliada na busca por soluções que possam realmente auxiliar os refugiados a se inserirem na sociedade local.

Durante o processo de conhecimento do tema do refúgio, a DPU soube do trabalho realizado pelo CIBAI Migração e propôs um termo de cooperação, assinado em 2012. Geralmente os refugiados que chegam ao CIBAI buscam regularizar sua situação no país, quanto a isto o CIBAI conhece a lei e sabe orientá-los a fazer a solicitação. O longo tempo de trabalho com esta população, e o fato de ser uma instituição religiosa, tornou o CIBAI uma instituição conhecida e respeitada dentro das redes que atuam na causa. Conforme a fala do representante do CIBAI “eu tenho uma relação muito boa com a Polícia Federal, isto facilita nosso trabalho” (CIBAI, 2013).

Outros casos em que, o CIBAI atua são na tradução de documentos como: certidões de casamento, diplomas universitários e qualquer outro documento necessário para o processo de inserção social. Estes documentos, para terem validade, devem ser traduzidos por tradutor juramentado e seu custo, na maioria das vezes, não cabe no orçamento das famílias. Neste caso, o CIBAI conta com a ajuda de alguns tradutores que trabalham voluntariamente ou que cobram valores reduzidos.

Outro integrante da rede, já citado anteriormente, o GAIRE, possui relação mais direta com a ASAV e o CIBAI. Juntos, eles buscaram flexibilizar os processos de reconhecimento de diplomas universitário na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pois o não reconhecimento do diploma universitário estrangeiro dificulta a inserção no mercado de trabalho de alguns refugiados.

Ocorre que quanto maior o grau de escolaridade do refugiado, mais difícil é sua inserção no mercado de trabalho. Um dos casos que chegou até a DPU foi o de um refugiado formado em engenharia mecânica que, ao tentar revalidar seu diploma na UFRGS, teve a solicitação negada, pois a universidade exigia mais documentos, dentre eles a carteira de registro profissional do Conselho Regional de Engenharia (CREA). Ao se dirigir ao CREA para solicitar tal documento, a instituição solicitou o diploma universitário reconhecido pela universidade. Neste sentido, a DPU entrou com um processo administrativo esclarecendo à

Universidade sobre a obrigação de flexibilização da documentação exigida para refugiados, pois se deve levar em conta a situação desfavorável vivenciada por eles (BRASIL, 1997)

Em decorrência dos episódios de violência, na maioria das vezes, os refugiados chegam ao país de acolhida sem toda a documentação que lhes é exigida para devida inserção social.

A inclusão de refugiados em outras políticas públicas, como nas de educações básicas e habitacionais ocorrem mais naturalmente, enquanto o ingresso no ensino superior tem alguns agravantes: o vestibular e a redação em português. Novamente a UFRGS e a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) receberam ofícios da DPU informado sobre esta questão, onde foi citado o exemplo de como outras universidades no Brasil facilitaram o ingresso de refugiados.

A Universidade Federal de São Carlos, por exemplo, desde 2008, reservava um número mínimo de vagas para ingresso de refugiados. A partir de 2011 a Universidade passou a realizar um vestibular exclusivo para refugiados que comprovem sua situação no Brasil mediante documento emitido pelo CONARE. A avaliação é feita pela coordenação de cada curso e leva em consideração a barreira linguística e a apresentação dos documentos exigidos. Após ingressar, a Universidade também disponibiliza tutores para garantir que os alunos refugiados prossigam com os estudos.

Os integrantes da rede esperam que outras universidades federais sigam o exemplo, pois é imprescindível que o refugiado possa iniciar e ou continuar seus estudos quando da chegada ao país de acolhida. A educação e o trabalho são os pilares que fortalecem o processo da autossuficiência. Esta é a finalidade do Programa de Reassentamento Solidário e a principal missão da ASAV.

Outro grupo que enfrenta dificuldade para atingir sua autossuficiência são os refugiados idosos que chegam ao Brasil através do Programa de Reassentamento. Nos primeiros meses de acolhida, os idosos vivem com a ajuda financeira dada pelo Programa, mas o problema se agrava quando a ajuda é cessada. A ASAV não conta com verba para continuar com a ajuda financeira, e os refugiados idosos acabam vivendo em condições de vulnerabilidade social. Pensando neste problema, a ASAV relatou à DPU as condições deste grupo de refugiados e a Defensoria vem buscando, junto ao Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS).

Têm direito ao benefício pessoas que vivem em condições de vulnerabilidade social, maiores de 65 anos e/ou portadores de deficiência. Até o momento, a solicitação do BPC aos idosos refugiados vem sendo negado em esfera administrativa por não haver previsão legal de que seja concedido a estrangeiros. Por outro lado, não há vedação legal, Portanto, é necessário que a rede trabalhe no sentido de sensibilizar a Previdência Social sobre a necessidade de extensão e da cobertura do referido benefício.

Estas e outras dificuldades enfrentadas pelos refugiados reassentados no Rio Grande do Sul têm sido objeto de discussão entre os integrantes da Rede de Assistência. Contudo, através de ações pautadas pela rede, já é possível apontar alguns avanços. Um deles diz respeito à etapa de solicitação de refúgio.

Recentemente, ACNUR e CONARE propuseram à DPU a assinatura de um acordo de cooperação para aprimorar o reconhecimento dos pedidos de refúgio no Brasil. O acordo tem como proposta aperfeiçoar os processos para a concessão dos pedidos no país por meio de um conjunto de procedimentos que engloba as seguintes fases: diagnóstico, avaliação dos recursos humanos, capacitação e técnicas de entrevistas para desenvolver um diagnóstico que sugira mecanismos de melhoria. Com isso, espera-se que o tempo de análise das solicitações passe dos atuais 10 meses para 90 dias. A DPU participará das entrevistas que instruem para a solicitação de refúgio e será notificada sobre todas as decisões do CONARE.

A preocupação dos representantes da Organização das Nações Unidas (ONU) é de que seja garantido aos candidatos ao refúgio o direito ao devido processo legal. Córdova (2013, on-line comemora dizendo que: “é bom saber que somos reconhecidos como parceiros. Começamos a ocupar espaço no processo de concessão de refúgio quando passamos a fazer as entrevistas com os candidatos.”

Ademais, com a criação do COMIRAT, a intenção é que as demandas sejam reunidas para então elaborar-se um Plano de Ação Estadual de Políticas de Atenção, para facilitar o acesso da população de interesse às políticas públicas já existentes. Esta etapa do trabalho foi dividida com as instituições que direta ou indiretamente atuam com a temática no Rio Grande do Sul e serão desenvolvidas nos seguintes grupos de trabalho:

- a) Grupo de Trabalho (GT) de Diagnóstico: DPU (coordenação), Secretária de Segurança Pública (SSP), Unisinos e Rede. O GT deve incluir o mapeamento dos serviços existentes, da sociedade civil e do governo, a fim de verificar os serviços que podem ser incluídos na rede.
- b) GT de Legislação: DPE (coordenação), DPU, Procuradoria Geral do Estado (PGE).
- c) GT de Regimento Interno: PGE (coordenação), ACRI, Secretária do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) e DPE.
- d) GT de Fluxos de processos e procedimentos: STDS e ASAV (coordenação conjunta), Rede, UFRGS, SSP, CIBAI e STDS. O GT levantará os fluxos previstos na legislação, como também os relativos aos serviços disponibilizados e o seu trabalho dialogará diretamente com o GT encarregado do diagnóstico.
- e) GT de Ações de Sensibilização: CÁRITAS (coordenação), ASAV, Unisinos, UFRGS, ACRI e CNBB.

De acordo com a Diretoria de Direitos Humanos da SJDH (2012, on-line) “esta pluralidade é fundamental para efetivar as ações do Comitê, dando mais agilidade aos encaminhamentos”. O trabalho em rede vem conquistando vitórias importantes para os refugiados reassentados no estado, tais como:

- solicitação para que seja dado o devido acesso de pessoas em situação de refúgio nas políticas públicas de habitação (uma família já foi beneficiada pelo Programa Minha Casa Minha Vida);
- orientação para que as universidades federais conheçam e respeitem o estatuto do refugiado nos processos de revalidação de diplomas (um refugiado reassentado no estado teve, há poucos meses seu diploma de doutorado revalidado pela UFPEL. O refugiado foi aprovado em um concurso público e recentemente se tornou professor substituto na mesma universidade);
- a polícia federal passará a emitir documentos de identificação sem o termo “Refugiado”; o que segundo os refugiados é motivo de discriminação;
- a DPU começará a participar dos processos de solicitação de refúgio, garantindo que o solicitante receba todo o direito ao devido processo legal.

Ainda assim, é importante que a rede seja fortalecida e que continue a atuar em prol desta população, que, segundo as projeções, tende a aumentar nos próximos anos. O COMIRAT surge como um integrante que terá como tarefa unir as instituições ainda mais em torno da causa.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo analisar a formação da rede de assistência aos refugiados reassentados no Rio Grande do Sul e analisar como as ações e articulações dos atores que compõem a rede impactam na política pública do reassentamento.

Desde o início, a política nacional de proteção aos refugiados já previa a participação permanente de atores não estatais na sua implementação. No tocante ao acolhimento dos refugiados, o governo brasileiro conta com a atuação de três atores dentro da arena institucional, são eles: o Comitê Nacional para Refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e a sociedade civil, através da Associação Antônio Vieira, no caso do Rio Grande do Sul.

Em se tratando do Rio Grande do Sul, no tocante à assistência aos refugiados, há outros atores envolvidos neste processo. A proteção dada pelo ACNUR e CONARE é imprescindível, mas está longe de ser suficiente, ela representa o primeiro passo do longo caminho do recomeço.

A presença de refugiados no estado e no Brasil ainda é pequena e a causa dos refugiados ainda é de desconhecimento da maioria da população. Estes fatores contribuem para que os refugiados não consigam exercer pressão necessária a ponto de influenciar as decisões governamentais que lhes dizem respeito.

A primeira conclusão a partir desta pesquisa é a de que a rede de assistência aos refugiados no Rio Grande do Sul ainda está em processo de formação, pois são recentes as demandas vindas da população aqui reassentada. Foi somente em meados de 2011 que os primeiros refugiados procuraram a Defensoria Pública da União para cobrar ações do governo brasileiro no sentido de efetivar o reassentamento. Somente a ASAV conhecia mais de perto as reais necessidades desta população. Na medida em que essas demandas aumentaram, foi-se percebendo a necessidade de buscar parceiros para que, pelo menos de maneira emergencial, as demandas fossem resolvidas. Portanto, apesar de recente, a rede de assistências aos refugiados reassentados no Rio Grande do Sul vem configurando uma política pública mais ampla e em consonância com as demandas dos refugiados.

A segunda conclusão é a de que o trabalho da rede de assistência é fundamental no processo de reassentamento, pois ela fundamenta sua ação a partir das necessidades concretas dos refugiados. A rede de assistência aos refugiados no Rio Grande do Sul impacta na política pública do reassentamento na medida em que contribui no processo de adaptação e melhoria da política.

Outra contribuição da rede de assistência é trazer à tona a discussão do tema para a população em geral e pautar suas ações a partir das demandas dos refugiados e da ação independente dos atores que participam do campo. Avançar no debate das causas dos refugiados é de extrema importância, pois é preciso encontrar um caminho para que não aconteça aqui o que acontece com os refugiados na Europa: xenofobia e problema de segurança nacional.

A recente criação do Comitê de Atenção para Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas é um indicativo de que as ações da rede de assistência contribuíram para chamar a atenção do governo estadual para esta causa. O COMIRAT demonstra um compromisso maior do governo gaúcho em conhecer/debater esta situação, e aponta para a formulação de políticas públicas estaduais específicas para o grupo. Isso terá reflexo em alguns anos, não é uma mudança rápida. Nas palavras de Castells (1999, p. 497) “A presença na rede ou a ausência dela e a dinâmica de cada rede em relação às outras são fontes fundamentais de dominação e transformação de nossa sociedade”.

Apesar dos avanços, em termos concretos, os resultados do trabalho da rede de assistência ainda são tímidos, fato que pode ser explicado pelas seguintes razões: 1) ainda temos um número pequeno de refugiados; 2) o sistema de acolhida e proteção à população refugiada atual é algo recente; 3) o fato do Brasil em respeitar as regras internacionais de proteção da pessoa humana ser algo novo em nossa história; 4) ainda é forte a ideia de que a base do Programa de Reassentamento é a caridade e as ações humanitárias.

Mesmo assim, é possível apontar algumas conquistas das ações conjuntas dos atores da rede de assistência. Algumas ainda são conquistas muito pontuais, porém, podem ser consideradas um primeiro passo para que futuramente demais refugiados sejam beneficiados.

Apesar dos esforços do governo brasileiro, a política pública do reassentamento emperra em algumas etapas que são fundamentais para o processo de inserção social. A existência do

Programa de Reassentamento por si só não é suficiente. O que contribui para o programa fazer a diferença na vida dos que aqui chegam é o trabalho da rede de assistência. A promessa de integração local presente no Programa de Reassentamento Solidário brasileiro ainda enfrenta barreiras. O processo decisório é do governo, já o sucesso da integração das famílias se deve, sobretudo, à atuação da sociedade civil e das demais instituições não presentes na tripartite ACNUR-CONARE-ASAV.

REFERÊNCIAS

ASAV. **Entrevista concedida a Lisiane Piffero Camargo**. Porto Alegre, 2013.

ACNUR. **Direitos e deveres dos solicitantes de refúgio no Brasil**. Brasília, 2010.

_____. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**. Brasília, 2013a. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Protegendo_refugiados_no_Brasil_e_no_mundo_2013.pdf?view=1>. Acesso em: 06 jul. 2013.

_____. **Dados sobre refúgio no Brasil (atualização em abril/2011)**. Brasília, 2011. Disponível em:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Dados_sobre_refugio_no_Brasil_-_Abril_2011a.pdf?view=1>. Acesso em: 06 jul. 2013.

_____. **Pesquisa sobre perfil dos refugiados será feita por Conare, Ipea e Acnur**. Brasília, 2013b. Disponível em: <

<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/pesquisa-sobre-perfil-dos-refugiados-sera-feita-por-conare-ipea-e-acnur/>>. Acesso em: 06 jul. 2013.

ANDRADE, J.H. Fischel de; MARCOLINI, A. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, v.45, n.1, 2012, p. 167-176.

BRASIL. Lei n. 9.474, de 10 de setembro de 1997. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19494.htm>. Acesso em: 18 jul. 2013.

_____. Ministério da Justiça. **Conare apresenta dados sobre refugiados no Brasil**. 2013. Disponível em:

<[http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={674805E8-6838-4CB2-A369-3EFA87A5B44E}&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D{AA956413-422F-4DBA-A6C7-6D1478E54580}%3B&UIPartUID={2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE}](http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={674805E8-6838-4CB2-A369-3EFA87A5B44E}&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D{AA956413-422F-4DBA-A6C7-6D1478E54580}%3B&UIPartUID={2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE}>)>. Acesso em: 01 jul. 2013.

_____. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 18 jul. 2013.

CARNEIRO, Wellington Pereira. A declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois. In: SILVA, César Augusto S. da (Org.) **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados, MS: UFGD, 2012. p. 13-31.

CASTELLS, M. **A Sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CIBAI. **Entrevista concedida a Lisiane Piffero Camargo**. Porto Alegre, 2013.

COMIRAT. **Entrevista concedida a Lisiane Piffero Camargo**. Porto Alegre, 2013.

CÓRDOVA, Haman. Entrevista concedida à DPU. DPU. **Notícias**: Acordo para reconhecimento de pedidos de refúgio é apresentado à DPU. 2013. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17639:acordo-para-reconhecimento-de-pedidos-de-refugio-e-apresentado-a-dpu&catid=79&Itemid=220>. Acesso em: 15 out. 2013.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA: conclusões e recomendações, 1984. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2\[mode\]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2\[folder\]=157](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2[mode]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2[folder]=157)>. Acesso em: 18 jul. 2013

DPU. **Entrevista concedida a Lisiane Piffero Camargo**. Porto Alegre, 2013.

FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Administração em Diálogo**, São Paulo, n.7, 2005, p. 77-89.

FREY, Klaus; PENNA, Manoel Camillo; CZAJKOWSKI JUNIOR, Sérgio. **Redes de políticas públicas e sua análise**. Relatório Final. Redes técnico-sociais e gestão democrática da cidade. Anexo 06, Curitiba, 2007.

GAIRE. **Entrevista concedida a Lisiane Piffero Camargo**. Porto Alegre, 2013.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

IPEA. **Perfil dos refugiados no Brasil é tema de evento no IPEA**. 2013. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18441>. Acesso em: 28 jun. 2013.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

_____. A população refugiada no Brasil: em busca de proteção legal. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 6, n. 2, jul./dez. 2008, p. 9-38.

MILESI, Rosita; CARLET, Flavia. Refugiados e políticas públicas. In: : SILVA, César Augusto S. da (Org.) **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados, MS: UFGD, 2012. p. 77-97.

MOREIRA, Julia Bertino. **A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil**. Cadernos PROLAM/USP, São Paulo, v.2, n.7, 2005, p. 57-76.

_____. O Acolhimento dos Refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos.(2007). Disponível em <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/5EncNacSobreMigracao/comunic_sec_2_aco_ref_bra.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2013.

_____. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.53, n.1, jan./jul. 2010, p.111-129.

ONU. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados (1951)**. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em: 15 jul. 2013.

ONU. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 1967. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em: 20 jun. 2013

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Max Limonad, 2004.

PORTUGAL, Sílvia. Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica. **Oficina do CES**, n.271, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Secretária da Justiça e Direitos Humanos. **Comitê estadual de refugiados será instalado durante seminário de mobilidade humana**, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.sjdh.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=1&id=1265&pg=>>. Acesso em: 22 out. 2013

SAMPAIO, Cyntia. Programa Brasileiro de Reassentamento Voluntário: evolução e reflexão para seu fortalecimento. **Cadernos de Debate**: refúgio, migrações e cidadania, Brasília, v.5, n.5, nov. 2010, p. 19-39.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas**, Porto Alegre, v.5, n1, jan./jun. 2005, p. 29-58.

SEBASTIÃO, João; CAMPOS, Joana; MERLINI, Sara; CHAMBINO, Mafalda. Redes (des) conexas de intervenção local na violência infanto-juvenil. **Mediações**, Londrina, v.18, n1, jan./jun. 2013, p. 183-205.

SILVA, Marcelo Kunrath; MOURA, Joana Tereza Vaz de. Atores Sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v.16, número suplementar, ago. 2008, p.43-54.

SJDH. Entrevista concedida à Acnur. ACNUR. **Rio Grande do Sul cria comitê para migrantes, refugiados, apátridas e vítimas do tráfico de pessoas**. 2012. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/rio-grande-do-sul-cria-comite-para-migrantes-refugiados-apatridas-e-vitimas-do-traffic-de-pessoas/>>. Acesso em: 25 out. 2013.

TEIXEIRA, Sonia M. F.. **O desafio da gestão das redes de políticas**. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública , Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002. Disponível em: <http://www.lead.org.br/filemanager/download/375/O_Desafio_da_Gest%C3%A3o_de_Redes_de_Pol%C3%ADticas.pdf>. Acesso em: 22 out. 2013.

APÊNDICE

Questões que nortearam as entrevistas.

Instituição: _____

1. Gostaria que você me falasse um pouco sobre a instituição. Como surgiu? Há quanto tempo existe?
2. Há quanto tempo trabalha com refugiados?
3. Como chegaram até vocês as primeiras demandas?
4. Como elas chegam até vocês hoje?
5. Você poderia me dar alguns exemplos de casos que vocês tenham atuado recentemente?
6. Você conhece ou ouviu falar de outras instituições que também atendam refugiados? Quais? O que fazem?
7. Qual o procedimento quando a demanda não compete a vocês?
8. Pensando no trabalho da sua instituição com os refugiados, qual é, na sua opinião o principal problema do programa de reassentamento hoje?