

UNITED NATIONS



NAÇÕES UNIDAS



AVANÇOS E DESAFIOS DA PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL



Brasília, dezembro de 2014.



Avanços e desafios da proteção aos refugiados no Brasil

1. Compromisso mundial / Legislação internacional

Cerca de dois milhões e meio de pessoas foram forçadas a fugir de seu país de origem em busca de proteção durante o ano de 2013. Este é o número mais alto de novos casos de refúgio nos últimos 20 anos. A maior parte destas pessoas foi forçada a se deslocar devido à violência na Síria, contudo, outros conflitos também provocaram o deslocamento de milhares de pessoas na República Centro Africana, na República Democrática do Congo, no Sudão, no Mali e na Somália. Ao mesmo tempo, outros milhões de pessoas foram forçadamente deslocadas dentro de seu país de origem. Ao mesmo tempo em que surgem estas novas situações de deslocamento forçado, as situações já existentes demoram cada vez mais para serem resolvidas.

Para buscar proteção para os refugiados, deslocados internos e apátridas em todo o mundo, as Nações Unidas, a partir da atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), se baseia em seu mandato e em um conjunto instrumentos internacionais e regionais (Quadro 1). A Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e o seu Protocolo de 1967 são os principais

instrumentos internacionais de proteção aos refugiados, nos quais o Brasil é parte.

O Brasil é também parte dos instrumentos regionais de proteção aos refugiados e apátridas, sendo eles: a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984); Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994); Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (2004), a Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano (2010) e a Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional de Refugiados (2012).

Além do mandato de proteção aos refugiados, o ACNUR recebeu a missão de trabalhar com governos para prevenir e solucionar os casos de apatridia e para proteger os direitos dos apátridas. Em todo o mundo, estima-se que existam cerca de 10 milhões de pessoas nesta situação. Com relação à proteção de pessoas apátridas, o Brasil é um dos poucos países signatários da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954) e da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia (1961).



2. Compromissos do país / Legislação nacional

De acordo com o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), o Brasil possui 7.289¹ refugiados reconhecidos de 81 nacionalidades distintas (25% deles são mulheres), incluindo refugiados reassentados. Os principais grupos são compostos por nacionais oriundos da Síria, Colômbia, Angola e República Democrática do Congo. Este perfil está mudando gradualmente após a adoção da cláusula de cessação aplicável aos refugiados angolanos e liberianos em 2012, e também devido ao grande aumento de solicitações de pessoas fugindo do conflito na Síria. O Brasil, que desde 1997 possui uma lei nacional para a proteção dos refugiados, tem sido diretamente afetado pelo deslocamento forçado de milhares de pessoas ao redor do mundo.

A Lei brasileira de refúgio, Lei nº 9.474, estabelece os critérios e procedimentos para a concessão do refúgio no Brasil, e dispõe sobre o procedimento de determinação da condição de refugiado, o ingresso no território nacional, a formalização do pedido de refúgio e seu trâmite administrativo, bem como sobre os direitos e deveres dos refugiados

reconhecidos no Brasil. De acordo com a Lei nº 9.474, o refugiado reconhecido no Brasil goza dos mesmos direitos e está sujeito aos mesmos deveres dos estrangeiros em situação regular no país, o que também está previsto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988. A Lei brasileira de refúgio é inovadora ao ampliar a definição de refugiado contida na Convenção de 1951, admitindo também como refugiado aquele indivíduo que se vê obrigado a deixar o seu país de origem devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, um dos aspectos fundamentais da Declaração de Cartagena de 1984.

Com relação à busca pela prevenção do surgimento de novos casos de apatridia, o Brasil tomou uma importante e exemplar iniciativa em 2007, – através da Emenda Constitucional 54/07. Tal medida solucionou a situação de milhares de brasileiros nascidos no exterior, e evitou que outros brasileiros nascidos em outros países pudessem correr o risco de ficarem apátridas. Com a adoção da EC 54/07 os brasileiros nascidos no exterior poderão ser registrados em repartição diplomática ou consular brasileira (e considerados brasileiros natos), sem que para isso seja necessário residir no Brasil.

¹ ACNUR. Refúgio no Brasil: uma análise estatística. Janeiro de 2010 a outubro de 2014. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014. Acesso em: 05/12/2014.



3. Resultados, avanços e desafios

Estimativas² da Organização das Nações Unidas (2013) mostram que existem mais de 232 milhões de pessoas construindo suas vidas fora dos seus países de origem. Esse volume de migrantes internacionais representa 3,2% da população mundial (de 7 bilhões de pessoas). Parte significativa e crescente do movimento migratório (40%) envolve os chamados países do Sul, em contraste com a visão histórica de predomínio dos países do Norte – desenvolvido – como destino de migrantes.

No Brasil, essa tendência de incremento se reflete nos processos de documentação migratória recente. O número de pedidos de permanência e de transformação de vistos dobrou em comparação a 2010, chegando a 30.000 pedidos anuais. Também elevou-se em 50% os pedidos de naturalização e de igualdade no Brasil alcançando em torno de 1.500 pedidos anuais. Um aumento das autorizações de trabalho para emissão de vistos laborais também é apontado pelo MTE. As autorizações passaram de 56 mil em 2010 para quase 70 mil em 2011, mantendo-se atualmente na casa das 60 mil. Dados do Registro Nacional de Estrangeiros (MJ/DPF) mostram um aumento de 1 milhão e 300 mil residentes documentados em 2009,

² International migration and development- Report of the Secretary-General (2013) Disponível em: http://www.un.org/esa/population/migration/ga/SG_Report_A_68_190.pdf

para cerca de 1 milhão e 700 mil residentes em 2013, uma taxa de incremento superior a 6% ao ano³.

Quatro quintos dos refugiados do mundo vivem em países em desenvolvimento, e as recentes crises têm aumentado essa porcentagem. Nos últimos 4 anos o país assistiu o número de novas solicitações de refúgio aumentar em mais de 800%. De acordo com o CONARE, em 2010 o Brasil registrou 566 novas solicitações de refúgio. Já no ano de 2013 foram registradas 5.256 novas solicitações. Em 2014, até outubro, foram registradas 8.302 novas solicitações.⁴ A maioria dos solicitantes de refúgio vem da Ásia, África e América do Sul (UNHCR The Global Appeal, 2014/2015).

O Brasil tem feito importantes esforços com o intuito de proteger os refugiados, e o país tem buscado enfrentar o aumento do número de solicitações de refúgio com um olhar humanitário. Neste sentido, alguns importantes avanços foram conquistados, e outros desafios ainda deverão ser enfrentados.

³ Paulo Abrão, Secretário Nacional de Justiça, discurso proferido no Ministério da Justiça em 28 de agosto de 2014.

⁴ ACNUR. Refúgio no Brasil: uma análise estatística. Janeiro de 2010 a outubro de 2014. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014. Acesso em: 05/12/2014.



Em reconhecimento ao desempenho do Brasil sobre o tema do refúgio, o país foi escolhido para sediar a Conferência Cartagena+30, que ocorreu nos dias 2 e 3 de dezembro de 2014 em Brasília. Como resultado de amplo processo de subconsultas regionais, o evento reuniu representantes de governos da América Latina e do Caribe a nível ministerial para consolidar e ampliar as conquistas da Declaração de Cartagena. Os países se comprometeram, durante o encontro, a aderir às convenções internacionais sobre apatridia, criar leis nacionais e lançar medidas efetivas para erradicar a apatridia nas Américas durante a próxima década, bem como avançar na busca de soluções duradouras para as vítimas do deslocamento forçado. Além de incluir a região do Caribe nas discussões, a celebração de Cartagena+30 levou à adoção da Declaração e Plano de Ação do Brasil, instrumentos que enfrentam os principais desafios contemporâneos de proteção na região, inclusive as novas formas de violência no Triângulo Norte da América Central e o deslocamento forçado por mudanças climáticas ou desastres ambientais.

Uma iniciativa exemplar adotada pelo Brasil foi a aprovação da Resolução Normativa nº 17 do CONARE, em de setembro de 2013, que dispõe sobre a concessão de visto por razões humanitárias a indivíduos forçosamente deslocados ou afetados por conta do conflito armado na Síria,

que manifestem vontade de buscar refúgio no Brasil. Até outubro de 2014, o Brasil reconheceu 1.524 Sírios como refugiados.⁵ Deste total, aproximadamente 50% obtiveram o visto da Res. 17 em representações diplomáticas brasileiras de 18 países. Os sírios já representam hoje a principal nacionalidade de refugiados reconhecidos no Brasil.

Outra medida que apresenta um significativo impacto no perfil dos refugiados reconhecidos pelo Brasil, foi a entrada da Colômbia no Acordo de Residência do Mercosul e Associados. A entrada da Colômbia no Acordo de Residência oferece aos nacionais da Colômbia uma nova alternativa migratória, e sendo assim, tem provocado a diminuição das solicitações de refúgio de nacionais deste país. Atualmente, o Brasil possui 1.218 colombianos reconhecidos como refugiados.⁶ Em 2014, cerca de 4.427 nacionais da Colômbia solicitaram a residência provisória com base no Acordo do Mercosul até o mês de setembro. Os colombianos são agora a segunda maior nacionalidade

⁵ ACNUR. Refúgio no Brasil: uma análise estatística. Janeiro de 2010 a outubro de 2014. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014. Acesso em: 05/12/2014.

⁶ ACNUR. Refúgio no Brasil: uma análise estatística. Janeiro de 2010 a outubro de 2014. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014. Acesso em: 05/12/2014.



de refugiados reconhecidos no Brasil, já que foram ultrapassados pelos sírios em julho de 2014.

Em 2012, o ACNUR anunciou a entrada em vigor cláusula de cessação para refugiados de Angola e da Libéria. A medida foi adotada pelo ACNUR com base na paz e na estabilidade alcançada naqueles dois países após sangrentas guerras civis, e se aplica aos angolanos que deixaram o país durante a guerra da independência com Portugal (1965/1975) e a subsequente guerra civil que terminou em 2002. A medida foi muito importante porque, ao cessar a condição de refugiado, atribuiu a angolanos e liberianos a residência permanente. Desta maneira, teve impacto expressivo no perfil demográfico do refúgio no Brasil, pois, em 2012, cerca de 40% da população refugiada era originária desses dois países.

Uma importante ação que está sendo levada a cabo pelo CONARE em parceria com o ACNUR é a Iniciativa de Fortalecimento do Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado. Este projeto tem por objetivo fortalecer a capacidade do Comitê de realizar procedimentos de determinação da condição de refugiado cada vez mais justos e eficientes, visando o respeito ao devido processo, e garantindo o direito de solicitar refúgio a todos aqueles que necessitem de proteção internacional.

Em dezembro de 2011, na Reunião Ministerial dos Estados partes da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e da Convenção para Redução dos Casos de Apatridia de 1961, o Brasil se comprometeu a apresentar ao Congresso Nacional, um projeto de lei que discipline o procedimento nacional para a determinação da condição de apátrida; a ampliar o programa de reassentamento solidário; e a aprofundar os esforços para a integração local dos refugiados. Os compromissos brasileiros foram reiterados em 2012 no Segundo Relatório Nacional apresentado ao Mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Em setembro deste mesmo ano, o Brasil aceitou a recomendação que lhe foi feita com base no RPU relativa ao fortalecimento da integração local dos refugiados e migrantes.

Como resultado destes compromissos, em agosto de 2014, o Ministério da Justiça apresentou um projeto de lei que cria o processo de determinação da condição de apátrida no Brasil, estabelecendo direitos e obrigações para estas pessoas. O texto deverá ser enviado ao Congresso Nacional ainda em 2014. Tal iniciativa vai também ao encontro da campanha global do ACNUR de erradicar a apatridia até 2024.

Outro avanço neste sentido foi a assinatura do Memorando de



Entendimento entre o ACNUR e a UNICEF, em outubro de 2013, com o objetivo de estabelecer um marco de cooperação entre as Partes para viabilizar capacitações e atuações em conjunto, bem como fortalecer a proteção das crianças solicitantes de refúgio, refugiadas e apátridas, sobretudo as separadas ou desacompanhadas. Uma das principais medidas previstas no Plano de Ação Conjunta consiste na incidência política e advocacia para promoção da universalização do registro de nascimento gratuito, especialmente na região norte, o que insere numa estratégia de prevenção da apatridia.

Outra iniciativa que merece destaque é a parceria estabelecida em 2013 entre o ACNUR e o Ministério da Justiça com o objetivo de desenvolver e operacionalizar diversas iniciativas inovadoras durante o período 2014-2018. Tais iniciativas estão relacionadas aos compromissos assumidos pelo governo do Brasil em dezembro de 2011 durante a Reunião Ministerial organizada pela sede do ACNUR em Genebra. O governo brasileiro compromete-se nomeadamente com: a atualização de estatísticas do CONARE e o desenvolvimento de um banco de dados; o desenvolvimento de uma metodologia e a implementação de um projeto piloto pioneiro para a migração laboral de refugiados colombianos que vivem no Equador, com o apoio do ACNUR e da OIT; o reassentamento de

60 jovens refugiados congolese; a elaboração de um Plano Nacional de Integração Local; a realização do evento final de Cartagena + 30; o fortalecimento do CONARE, bem como uma série de atividades para melhorar a visibilidade das questões de refugiados no país. Para este fim, o Ministério da Justiça se comprometeu a fazer uma doação ao ACNUR para que o escritório possa, conjuntamente como o governo, implementar essas atividades.

Em 2014, pela primeira vez, o governo do Brasil promoveu uma iniciativa inovadora de mobilização nacional e internacional dos diversos atores interessados no tema e na discussão dos conceitos centrais da política migratória com a realização da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – COMIGRAR, que aconteceu entre os dias 30 de maio e 1º de junho de 2014, na cidade de São Paulo. A COMIGRAR foi organizada pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça, como um processo de debate público que objetiva elaborar subsídios para a criação de políticas públicas voltadas para o setor. Durante sua fase preparatória, a Conferência registrou mais de 200 etapas preparatórias em dez estados, mobilizadas mais de 2.500 reivindicações.

A integração local dos refugiados no país segue sendo um dos principais desafios. Buscar garantir que os refugiados de fato consigam se



integrar na sociedade de modo a reconstruir suas vidas é fundamental para alcançar a proteção efetiva destas pessoas. Uma boa prática que vindo sendo desenvolvida em alguns estados do país é a criação de Comitês Estaduais para Migrantes e Refugiados. Os Comitês Estaduais estão presentes em cinco estados do Brasil (Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo e Amazonas). Desde a sua criação, eles têm sido importantes espaços para promover o acesso da população de interesse aos serviços e políticas públicas, e a melhorar as condições da integração local. Garantir a expansão e a operacionalidade destes Comitês representa um passo significativo na busca pela efetiva integração dos refugiados no país.

Outro desafio que deve ser mencionado diz respeito aos fluxos migratórios mistos, onde refugiados, vítimas de desastres naturais, vítimas de tráfico de pessoas, crianças desacompanhadas e até mesmo redes criminosas se utilizam das mesmas rotas. Assim sendo, identificar e implementar as respostas adequadas a cada pessoa se torna uma tarefa cada vez mais difícil. O Brasil também tem sido impactado por fluxos de imigração que demandaram respostas de proteção específicas. Este foi o caso da migração de nacionais do Haiti depois do terremoto de 2010. De acordo com dados da Polícia Federal, entre janeiro de 2010 e julho de 2014, 39.342 nacionais do Haiti entraram no

Brasil. Segundo o Conselho Nacional de Imigração, até julho de 2014, pouco mais de 9.500 haitianos receberam visto de residência por razões humanitárias no Brasil. Em janeiro de 2012, em resposta a este fluxo migratório irregular, o Brasil passou a emitir, em caráter especial, um visto de trabalho válido por cinco anos, reconhecendo os problemas econômicos e humanitários decorrentes do terremoto que destruiu o Haiti. O intuito desta medida consistia em facilitar a regularização migratória dos haitianos, a fim de evitar que estes permanecessem indocumentados. Até junho de 2014, dentre os quase 40 mil haitianos que chegaram ao país, cerca de 12.470 receberam vistos de trabalho emitidos nas Embaixadas de Porto Príncipe, Quito, Lima e Santo Domingo.

Orientado pela perspectiva IDG (idade, gênero e diversidade), agências como a ONU Mulheres, o ACNUR e a UNAIDS trabalharam em conjunto para inserir a temática de gênero e de HIV/AIDS em eventos proporcionados por organizações parceiras da sociedade civil que atuam no tema de refugiados. Na Copa dos Refugiados, realizada pelo ACNUR em agosto de 2014 na cidade de São Paulo, a ONU Mulheres apoiou o evento, incorporando a campanha “Valente não é Violento”, uma iniciativa dentro da campanha UNA-SE Pelo Fim da Violência Contra as Mulheres, do Secretário-Geral das Nações Unidas. Além disso, o UNAIDS também contribuiu através da



campanha de conscientização sobre HIV “Proteja o Gol”.

Finalmente, é importante mencionar que, após esforços de incidência política de organismos como o PNUD, a OIM e o ACNUR, bem como da sociedade civil, o Ministério da Justiça apresentou publicamente a proposta de um Anteprojeto de Lei de Migrações em agosto de 2014. O anteprojeto de Lei, baseado em um enfoque de direitos humanos, pretende substituir o Estatuto do Estrangeiro fundado em um enfoque de segurança nacional, datado de 1980, período de ditadura militar.

4. Conclusão/Posicionamento da Equipe ONU no Brasil

O crescente número de solicitações de refúgio recebidas pelas autoridades brasileiras impõem importantes desafios, ainda mais em uma situação de fluxos mistos, onde a identificação e garantia de acesso ao território é ainda mais complexo. A busca por respostas de proteção eficazes exigirão planejamento por parte do poder público e engajamento social. É preciso redobrar esforços para garantir que um procedimento de determinação da condição de refugiado justo e eficiente esteja operativo, e que o mesmo esteja disponível àquelas pessoas que necessitem da proteção

internacional, garantindo assim a proteção e o respeito ao princípio da *não devolução (non-refoulement)* e aos direitos humanos dos solicitantes.

Apesar de uma legislação reconhecidamente avançada, é preciso progredir em políticas e estratégias de planejamento para receber os solicitantes de refúgio e refugiados que chegam ao país, com atenção especial aos grupos vulneráveis, garantindo a presença de pessoal especializado e sensibilizado com o tratamento de solicitantes de refúgio e refugiados para que lhes seja conferido um tratamento condizente com o respeito aos direitos humanos. Além disto, é necessário criar condições para que a integração local seja uma solução duradoura efetiva.

Por fim, reconhecendo que os movimentos migratórios impõem enormes desafios; que um ambiente mais favorável para os migrantes é, por consequência, mais favorável aos refugiados; e acreditando que migrantes e refugiados tem um papel significativo a desempenhar no desenvolvimento do país, é importante que o Brasil adote uma legislação migratória mais atualizada, que esteja de acordo com a realidade dos fluxos migratórios que o país vem enfrentando e que seja baseada no respeito aos direitos da pessoa humana.



5. Referências

Cartilha para Refugiados no Brasil - ACNUR (2014)

Cartilha para Solicitantes de Refúgio no Brasil - ACNUR (2014)

UNHCR The Global Appeal 2014/2015.

6. Anexos

Quadro 1: Marcos Internacionais de Proteção aos Refugiados

[Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados](#)

[Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961](#)

[Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954](#)

[Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano](#)

[Declaração de Cartagena de 1984](#)

[Declaração de San José sobre refugiados e pessoas deslocadas de 1994](#)

[Declaração e Plano de Ação do México de 2004](#)

[Estatuto do ACNUR](#)

Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional de Refugiados e Apátridas

[Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967](#)