

Política brasileira para refugiados: política de Estado ou política de governo?

*Brazilian refugee policy:
State policy or government policy?*

Carolina Sanches Lecornec Dias
Darli Magioni Junior
Fernanda Ferreira de Freitas
Leonardo Carvalho L. A. Bandarra
Patrícia Nabuco Martuscelli

Resumo

Este artigo estuda historicamente as ações do governo brasileiro frente ao grupo dos refugiados e solicitantes de asilo, como definidos pela Convenção de Genebra de 1951, com o intuito de classificar se houve uma política de Estado ou uma política de governo em relação a essa temática. A metodologia utilizada foi, assim, uma análise histórica das posições dos diferentes presidentes da República a respeito dessa população, focando-se a atuação governamental durante o regime militar, o período da redemocratização e os governos recentes. É possível concluir que houve mais continuidades do que grandes mudanças, o que pode ser explicado pelo papel do Ministério das Relações Exteriores e seu chamado “acervo diplomático”.

Palavras-chave: Refugiados; Política de Estado; Política de governo; Redemocratização no Brasil; Regime militar brasileiro.

Abstract

This paper studies the actions historically taken by the Brazilian Government considering the refugees and asylum seekers as defined by the Convention Relating to the Status of Refugees (1951) in order to classify if it has been undertaken as a State Policy or a Government Policy. The methodology used was thus an historical analysis from the position assumed by the different presidents regarding this population, focusing on the governmental performance during the military regime, the redemocratization period and the most recent administrations. It is possible to conclude that the continuities were more relevant than the changes. One explication for this phenomenon is the importance of the Exterior Relations Ministry and its “diplomatic memory”.

Key words: Refugees; State policy; Government policy; Redemocratization in Brazil; Brazilian military government.

O instituto do asilo diplomático, um conceito característico da América Latina, originou-se por causa da constante instabilidade política na região, a qual criou a necessidade de se conceder proteção aos chamados “criminosos políticos”. A concessão de asilo diplomático, todavia, não implicava a outorga de asilo territorial. Atualmente, o sistema de asilo encontra-se praticamente em desuso na América Latina, tendo-se consolidado o instituto do refúgio, o qual se estabeleceu de maneira preponderantemente independente, como medidas de proteção garantidas efetivamente somente no século XX, com o fim da Segunda Guerra Mundial. A despeito desse reconhecimento tardio, a questão dos refugiados consiste, até hoje, em um sério desafio à comunidade internacional, permanecendo um tema em crescente relevância para os países latino-americanos.

Segundo Verwey, Zerbini e Silva (2000), o Brasil não permaneceu indiferente diante das vítimas dos deslocamentos internacionais forçados e vem desenvolvendo uma política relevante acerca da matéria. É considerado, inclusive, um país que tem tradição na concessão de abrigo e proteção a pessoas perseguidas, sendo o instituto jurídico do refúgio no Brasil regulado pela Lei 9.474/1997, que define os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados no Brasil. Tal lei concede aos refugiados direitos e deveres particulares, diferentes dos atribuídos aos estrangeiros (SOARES, 2012).

Considerando tal cenário, é pertinente estudar de maneira aprofundada de que forma se dá o posicionamento brasileiro em relação ao tema, em especial no que concerne à formulação da referida política. Assim, trabalhar-se-á com a pergunta de pesquisa: consiste a política brasileira para os refugiados em uma política de Estado ou política de governo?

Para tal, é necessário elucidar os conceitos utilizados na presente análise, sendo eles: refugiados, política de Estado e política de governo. Acerca do termo “refugiados” será empregada como base a definição explicitada na Convenção das Nações Unidas sobre o estatuto de refugiados de 1951 e adotada pelo Brasil em 1960, a qual estabelece como refugiados indivíduos que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa, e receando com razão serem perseguidos em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação a certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontrem fora do país de que têm nacionalidade e não possam ou, em virtude daquele receio, não queiram

pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiverem nacionalidade e estiverem fora do país no qual tinham a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possam ou, em virtude do dito receio, a ele não queiram voltar.

As disposições da convenção não são aplicáveis às pessoas que cometeram crimes de guerra, contra a paz ou contra a humanidade, nem às que cometeram crimes de direito comum fora do país de asilo. Ademais, serão consideradas as ponderações apresentadas no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, as quais sanaram a limitação temporal e geográfica da convenção, criada no contexto pós-Segunda Guerra. Assim, omite-se a parte do “como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, tornando o conceito aplicável a casos futuros e ao próprio estudo a ser realizado.

Além do termo acima exposto, serão consideradas as ideias de política de Estado e política de governo. Políticas de Estado, primeiramente, são assumidas como políticas estáveis, apoiadas em uma noção de consenso, apresentando, assim, uma continuidade em sua orientação. Políticas de governo, por outro lado, referem-se a um produto do jogo político à época, variando ao longo de diferentes governos e, portanto, sujeitas a maiores alterações (LIMA, 2012).

Com base nos conceitos apresentados, procura-se confirmar ou refutar a hipótese construída sobre o problema de pesquisa escolhido, fundamentado na expectativa de que a política brasileira para os refugiados consista em uma política de Estado. Para isso, será realizada uma análise histórico-conceitual apoiada na bibliografia disponível acerca do tema abordado, em fontes primárias e nos textos adotados na disciplina.

Para melhor atender a tal intuito, o presente artigo se divide em quatro partes. As três primeiras visam a delinear o desenvolvimento da política brasileira para refugiados nos diferentes governos que se sucederam na Presidência da República. Nesse sentido, a primeira e a segunda partes analisarão, respectivamente, a política desenvolvida durante os governos militares e as primeiras administrações civis que a estes se sucederam, ambos tomados enquanto bloco. Já a terceira parte exporá os desenvolvimentos ocorridos no período recente, focando especificamente as políticas observadas durante os governos civis que se alternaram na Presidência, a saber: os governos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff. A última parte consiste na conclusão.

Os governos militares

Tradicionalmente considerado um país receptivo à chegada de refugiados e imbuído da atmosfera internacional propícia à criação de regimes internacionais de proteção aos direitos humanos surgida após a Segunda Guerra Mundial (MOREIRA, 2010), o Brasil anterior à ascensão dos militares ao poder participou ativamente dos diversos mecanismos desenvolvidos para a proteção internacional do refugiado, tal como a Convenção sobre Refugiados de 1951, que ele foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar, em 1960 (DOMINGUEZ; BEANINGER, 2007), e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur), de cujo Comitê Consultivo – depois transformado em Comitê Executivo – o Brasil é membro originário (MOREIRA, 2007).

Em 1964, com a instauração do regime militar, contudo, a postura brasileira em face dos refugiados se vê modificada repentinamente, tornando-se “resistente e reativa” (TRINDADE *apud* MOREIRA, 2010). Antes um país receptor dessa categoria de imigrante, tendo recebido, por exemplo, 40 mil refugiados europeus apenas no ano de 1954, o Brasil passa a se tornar um país deles emissor (MOREIRA, 2008). Ademais, devido ao seu contexto político autoritário, deixa de receber imigrantes forçados a saírem de outros países latino-americanos, fugidos da perseguição que sofriam de regimes ditatoriais (MOREIRA, 2010), a maioria deles uruguaios, argentinos e chilenos. Uma situação ainda mais alarmante: segundo Jamil Chade (2012), dos 3,3 mil latino-americanos que chegaram ao Brasil entre 1977 e 1982 em busca de asilo político e fugindo da tortura, apenas 1380 receberam o *status* de refugiado. Ademais, continua a reportagem, durante o período de vigência do regime militar brasileiro, em apenas cinco anos mais de mil argentinos, uruguaios e chilenos foram expulsos do país, em uma operação que contava com o apoio da diplomacia. Internacionalmente, as delegações brasileiras assumiram uma postura bastante defensiva nos diversos fóruns internacionais sobre a temática, recebendo assim críticas diversas, “inclusive da Igreja Católica de Roma, da Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA, da Anistia Internacional e do governo dos EUA, sob a administração de James Carter, que elegera os direitos humanos como plataforma de política externa” (SILVA, 2011, p. 16-17).

Teria, contudo, o Brasil realmente modificado a sua postura política perante os refugiados? De fato, acredita-se que o Brasil,

mesmo durante a vigência de um regime autoritário militar, teria mantido uma linha política referente à defesa dos refugiados. Tal afirmação pode ser considerada verdadeira na medida em que tais imigrantes não eram passíveis de serem englobados pela política brasileira para refugiados, visto que, desde a ratificação da Convenção para Refugiados de 1951, o país adotara uma definição restrita do próprio conceito de “refugiado”, dada a vigência para o país da chamada cláusula de reserva geográfica. Tal mecanismo jurídico, utilizado, segundo Moreira (2010), para encobrir objetivos políticos (visto terem fugido os imigrantes latino-americanos de regimes totalitários análogos), preconizava que seriam reconhecidos como refugiados apenas aqueles imigrantes de origem europeia (MOREIRA, 2010; MORÊZ, 2009). Esse mecanismo, ademais, se insere no contexto histórico específico da convenção, quando se buscava proteger os imigrantes fugidos de seus países por conta de fatos relacionados à Segunda Guerra Mundial, e se completa com outro mecanismo igualmente restritivo, extinto pelo Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados (ao qual o Brasil aderiu ainda no ano de 1972), a saber: a reserva temporal, que, também prevista na convenção, restringia como refugiados aqueles fugidos dos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” (MOREIRA, 2010, p. 112).

Entretanto, apesar da restrita definição de “refugiado” adotada pelo país, os imigrantes latino-americanos politicamente perseguidos em seus países de origem recebiam somente o visto de turista, válido por noventa dias e “fruto de um acordo feito entre o governo brasileiro e o Acnur, que iniciou sua missão no Brasil em 1977” (MOREIRA, 2007, p. 5), embora só tenha sido reconhecido oficialmente como órgão internacional pelo governo em 1982 (JUBILUT, 2012). Isso transformou o país não mais em um destino para os refugiados, como costumava ser previamente a 1964, mas em um país de trânsito, onde os refugiados permaneciam enquanto aguardavam serem reassentados em outros países (MOREIRA, 2007). Nesse sentido, durante o período militar, como destacam Liliana Jubilut e Silvia Apolinário (2008), cerca de 20 mil refugiados sul-americanos foram reassentados em países da Europa, da Oceania e no Canadá.

Contudo, concomitante a esse processo de afastamento das autoridades públicas de questões relativas à temática dos refugiados, observou-se maior proatividade nessas questões de certos

setores da sociedade civil, tal como aqueles ligados à Igreja Católica de Roma. Assim, vale destacar a atuação de entidades como a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) e a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ), entidades vinculadas à *Caritas Internationalis*, uma organização não-governamental ligada à Igreja Católica que “procura auxiliar as populações em suas maiores necessidades em mais de 200 Estados” (JUBILUT, 2012; JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008). Ambas as entidades muito contribuíram para a proteção dos refugiados, mesmo que não reconhecidos como tal no Brasil, recebendo-os enquanto o Acnur buscava um país para o seu reassentamento (MOREIRA, 2007; JUBILUT, 2012).

Dessa forma, observou-se no período em evidência uma ampliação da atuação de segmentos da sociedade civil, bem como do Acnur, que passaram a exercer um papel basal na proteção ao refugiado – mesmo aquele que não possuía tal *status* segundo a definição aceita pelo país. Assim, mesmo em tal período considerado nebuloso na história da política brasileira de proteção aos refugiados manteve-se certa coerência, possibilitada a partir da restrição proporcionada pela conceituação utilizada, cuja modificação ocorrerá tão-somente após a redemocratização do país.

Os primeiros governos civis

O curto período que marca a transição política brasileira dos governos de presidentes militares para o novo período democrático é marcado por importantes progressos na política brasileira para os refugiados, em especial a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, resultado do encontro de representantes e especialistas de dez países latino-americanos. Além de poder ser considerado o momento da “retomada do compromisso”, em contraste com a postura reativa dos anos 1970, o momento da redemocratização estabeleceu as bases para a consolidação de uma política brasileira que incorporaria o “espírito de Cartagena” ao ordenamento jurídico pátrio.

A Declaração de Cartagena de 1984 é importante, de acordo com o ex-ministro da Justiça Paulo Barreto e com Renato Zerbini Leão (2010, p. 1), pois “inclui elementos que ligam as três correntes de proteção internacional [da pessoa humana] – direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados – na legislação e operação”. Disso se trata o “espírito de Cartagena”, que o Estado brasileiro buscou seguir, ainda que não tenha assinado o documento.

Essa declaração lançou os conceitos básicos da questão dos refugiados para a América Latina no campo dos direitos humanos. Um dos seus principais feitos foi a ampliação do conceito de refugiado para a região, que passa a incluir o termo “violação maciça de direitos humanos” aos elementos já expressos na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967. Essa ampliação se justificava pela necessidade de

encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da Organização da União Africana (OUA) (artigo I, parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos.¹

A declaração começou a ser incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Federal promulgada em 1988. É possível observar a influência dos princípios de Cartagena sobre os constituintes, por exemplo, no artigo I, §3, que diz respeito à “dignidade da pessoa humana”. Os artigos III e IV também fazem referência à prevalência dos direitos humanos. Mas com especial atenção, o artigo V, inciso 77, que afirma que “[o]s direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Isso demonstra o respeito constitucional àquilo acordado na Declaração de Cartagena, eliminando os empecilhos para a incorporação dos princípios da declaração por meio da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (BARRETO; LEÃO, 2010).

Outro avanço no período de redemocratização foi obtido em 1989, pelo decreto nº 98.602, com a retirada da reserva geográfica sobre a Convenção de 1951. Assim, o Brasil passou a acolher refugiados de qualquer origem, e não somente europeus, como outrora. Esse fato possibilitou a entrada de um grande fluxo de refugiados africanos a partir de 1992, formado principalmente por angolanos e liberianos.

Por fim, o momento da redemocratização representou uma conjuntura favorável à retomada do engajamento do Brasil no tema dos refugiados, que se havia perdido durante os governos militares. A preocupação com os direitos humanos tanto dentro dos governos dessa nova fase, quanto por parte de atores não-estatais, contribuiu para os avanços a partir de 1984, que se traduziriam nas bases para uma nova política brasileira para refugiados.

1. Extraído da Declaração de Cartagena sobre Refugiados.

Período recente

Governo Fernando Henrique Cardoso

Dois são os principais marcos para o regime de proteção dos refugiados no Brasil durante o governo FHC: a Declaração de San José sobre refugiados e pessoas deslocadas (1994) e a promulgação da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

A Declaração de San José foi adotada no âmbito do Colóquio Internacional em Comemoração do Décimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados. Ela “atualiza, reitera e amplia o âmbito de aplicação da Declaração de Cartagena, ao enfatizar a importância dos direitos humanos dos refugiados e das pessoas deslocadas internamente na América Latina e no Caribe, incluindo os movimentos migratórios forçados” (Acnur, 1984). A Declaração de São José inova ainda ao ressaltar a importância do enfoque de gênero, dos direitos de populações indígenas, das crianças e das pessoas que emigram por motivos econômicos (conclusões 10 a 13 da Declaração), recordando-nos que elas são, em primeiro lugar, titulares de direitos humanos que devem ser respeitados em todo momento, circunstância e lugar (CUNHA, 2013).

O Brasil foi o primeiro Estado da região a formular uma legislação nacional para refugiados, a Lei Federal nº. 9.474 de 1997, considerada uma das mais avançadas do mundo. Ela foi promulgada no país após a rápida aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 1936/96, formulado com o auxílio técnico do Acnur. Isso se deu especialmente devido à forte pressão exercida pela sociedade civil organizada, particularmente a Igreja Católica, por meio das Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e São Paulo, do Centro Scabrianiano de Estudos Migratórios e do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) (MOREIRA, 2008, p. 8; LEÃO, 2004, p. 201).

A Lei 9.474 foi responsável por criar um órgão colegiado para analisar e julgar as solicitações de refúgio: o Comitê Nacional para Refugiados (Conare). Presidido pelo Ministério da Justiça e vice-presidido pelo Ministério das Relações Exteriores, ainda é formado por representantes de outros ministérios (Trabalho, Saúde, Esporte e Educação), da Polícia Federal e por um representante da sociedade civil (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, que se alternam no posto, e IMDH, que atua como suplente). O Acnur atua apenas como membro com direito de voz, sem direito a voto. Por isso, houve uma transforma-

ção no processo decisório do refúgio: o Acnur perdeu peso político, procurando incentivar a mobilização da sociedade civil e dando espaço para instituições domésticas, e o governo assumiu maior poder decisório. “Assim, o arranjo institucional do Conare consolida a estrutura tripartite que já estava sendo montada desde meados de 1970 no Brasil, reunindo os principais atores em relação aos refugiados: a sociedade civil organizada doméstica, o governo e o Acnur” (MOREIRA, 2008, p. 9). O Conare também é responsável pela promoção e coordenação de políticas e ações necessárias para a proteção e integração local dos refugiados.

A Lei 9.474 também cria as diretrizes para o Programa de Reassentamento Solidário do Brasil, acordado com o Acnur em 1999.

Governo Lula da Silva

Em reunião realizada na Cidade do México em 2004, elaborou-se o plano de ação do México para fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina. Foi criado, por iniciativa do representante brasileiro, o Programa Regional de Reassentamento Solidário, que “abre a possibilidade para que qualquer país da América Latina se associe no momento que considere oportuno, oferecendo-se para receber refugiados que se encontram em outros países da América Latina” (Acnur, 2004, item 3). “O programa de reassentamento regional se coadunava com o novo sentido dos fluxos de refugiados, bem como era compatível com as diretrizes de política externa, sobretudo a ênfase na cooperação regional” (MOREIRA, 2008, p. 10). Por meio desse plano, o Brasil passa a receber principalmente refugiados colombianos. Países como Argentina e Chile também aderem ao reassentamento solidário.

Em 2007, foi criado o Comitê Estadual para os Refugiados de São Paulo (CER), que visa a promover políticas de assistência, inclusão social e garantir direitos aos refugiados residentes no estado. A sua estrutura institucional se espelha na do Conare, mas confere maior representatividade à sociedade civil. Apesar disso, perpetuou a ausência de participação dos refugiados no processo decisório (MOREIRA, 2008, p. 11-12). Uma explicação para a pouca participação da população de refugiados e solicitantes de refúgio no Comitê é que esse grupo é uma minoria se comparado ao total da população brasileira. Esse modelo de CER é posteriormente replicado em outros estados brasileiros.

Nesse sentido, o Brasil vem se destacando pela sua atuação frente aos refugiados. O Acnur o considera um líder regional nessa matéria, com capacidade de ajudar a prevenir a intensificação de conflitos na região que possam resultar em novos fluxos. Também reconhece o seu comprometimento com a proteção dos refugiados e entende ser exemplar o tratamento que lhes é dado no país, tanto em termos de legislação quanto dos esforços empregados para a integração [...] a relação do Brasil com a organização internacional vem se estreitando. (MOREIRA, 2008, p. 11)

Governo Dilma Rousseff e desafios

Um dos principais desafios para o governo brasileiro é o número crescente de solicitantes de refúgio que chegam diariamente ao país, muitos deles oriundos de áreas dos grandes conflitos atuais como Mali e Síria. Outros, como grande parte dos haitianos, vêm por questões econômicas e não conseguem ser reconhecidos como refugiados. Além disso, em um contexto de crise econômica, o Acnur e os parceiros da sociedade civil têm que lidar com um maior número de pessoas contando com recursos escassos. Segundo dados do Conare, no final de 2011, havia no país cerca de 4500 refugiados de 77 nacionalidades diferentes.

A política do governo Dilma para refugiados segue a linha das desenvolvidas por seus antecessores. Atualmente, o acesso dos refugiados a políticas públicas permanece uma dificuldade, ainda que três famílias colombianas tenham tido acesso ao programa Minha Casa, Minha Vida. Como mostra Sampaio,

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

Também se percebe uma tentativa de fortalecimento do Conare e dos comitês estaduais por parte dos governos federais e estaduais. Além disso, mostra-se a necessidade de criação de novos comitês nos Estados do Acre e do Amazonas. Quanto à questão do reassentamento, o governo brasileiro tem feito visitas no mesmo modelo tripartite para o Equador com o intuito de realizar entrevistas com os colombianos lá instalados para trazê-los para o Brasil como parte de seu programa de reassentamento solidário. O gover-

no deve realizar esses reassentamentos nos anos de 2013 e 2014, contudo não há previsão de reassentamentos extrarregionais.

Por fim, o Brasil busca ser um líder regional em matéria de refúgio. Dessa forma, o país deve ser a sede do encontro de Cartagena+30 em 2014. Essa reunião intergovernamental definirá as novas diretrizes do refúgio para a América Latina.

Conclusão

O Brasil é um país tradicionalmente receptor de imigrantes e defensor do conceito de asilo diplomático ou político. Em sua história, o país recebeu um grande número de japoneses, italianos, sírio-libaneses e africanos, dentre outros povos, que ajudaram a formar o país que hoje reivindica um lugar de liderança no cenário internacional.

O Brasil faz parte de tratados de Direito Internacional sobre asilo diplomático, conforme sua Lei 6.815, de 1980, que dispõe sobre a concessão de asilo político a estrangeiros. Essa disposição permitiu a entrada de “150 vietnamitas e dezenas de cubanos [que] foram assistidos pela Comissão de Justiça e Paz (CJP) e pela Caritas Arquidiocesana de São Paulo (Casp)” (MOREIRA, 2008, p. 7). Além disso, mesmo durante a ditadura militar, entraram no país dezenas de pessoas do Leste Europeu, o que servia para deslegitimar o bloco soviético. Essas obtiveram seu *status* de refugiado reconhecido pelo Acnur. O país não precisou denunciar a Convenção de 1951 porque essa não determinava qualquer obrigação do governo brasileiro frente a pessoas que não estivessem saindo da Europa devido a eventos que aconteceram durante a Segunda Guerra Mundial. Dessa forma, mesmo durante o regime militar, o país não violou suas obrigações internacionais, visto que não considerava como refugiados pessoas de fora do continente europeu. Mesmo assim, apesar da entrada de refugiados no país durante o período militar, não se pode negar que essa época foi uma inflexão, em que a questão dos refugiados permaneceu num “perfil baixo” devido ao tratamento dado pelo governo a refugiados políticos da América Latina e à não-adesão do país ao Protocolo de 1967 nesse momento. Contudo, esse “perfil baixo” não apresenta uma mudança na política do Estado brasileiro para a questão dos refugiados, pelo contrário, durante o regime militar foram gestadas algumas estruturas que depois contribuiriam para que o Brasil se tornasse, no futuro, uma

liderança regional em matéria de refúgio e um dos Estados com legislação mais avançada sobre o tema.

Ainda que tenha expulsado milhares de latino-americanos que fugiam de seus próprios regimes militares, o governo brasileiro permitiu que esses indivíduos ficassem no país por um tempo determinado com visto de turista até que fossem reassentados pelo Acnur em outras localidades. Ao mesmo tempo, esse “afastamento momentâneo” do governo da temática do refúgio foi importante para o fortalecimento da sociedade civil, especialmente das Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo, que protegeram refugiados latino-americanos que se encontravam no país. Essa atuação da sociedade civil no período foi essencial para o desenvolvimento de uma estrutura tripartite cristalizada na Lei nº 9474 de 1997 e na composição do Conare. O modelo tripartite, resultado de uma atuação conjunta do governo, sociedade civil e Acnur, é considerado exemplar na proteção e integração de refugiados e solicitantes de refúgio.

Assim, é possível considerar que, mesmo com 20 anos de ditadura militar, a política brasileira para refugiados foi desenvolvida no país como uma política de Estado, e não de governo, que foi se adaptando às demandas internacionais a partir de quadros conceituais tradicionais da política externa brasileira. A política brasileira para refugiados apresenta traços de continuidade que podem ser observados nos governos estudados. É possível analisar um comprometimento crescente do Brasil com a questão do refúgio, que começa com a adesão à Convenção de 1961. Durante a ditadura militar o afastamento do governo leva a um empoderamento de outros atores, que serão peças-chave para o desenvolvimento da Lei 9474. Mesmo assim o país aceita alguns não europeus. Em 1982, aceita a presença do Acnur em seu território. Em 1988, deixa claro em sua Constituição que suas relações internacionais serão pautadas nos direitos humanos e na concessão de asilo político. Em 1989, retira a cláusula geográfica. Em 1997, aprova a lei que cristaliza a estrutura tripartite na condução da política brasileira para refugiados e, em 2004, cria o Programa Regional de Reassentamento Solidário, firmando-se como liderança regional na questão do refúgio.

Por fim, é possível concluir que a política brasileira para refugiados sofreu uma mudança gradual, influenciada pelas demandas e ideias da comunidade internacional, pelo contexto político brasi-

leiro, pelos diferentes atores domésticos e pautada em concepções tradicionais de política externa. Assim, segue a concepção de Ar-billa, pois

[...] a incontornável participação de determinados atores, assim como o peso do “acervo diplomático”, conduziram a uma mudança nos quadros conceituais que sublinhava e recuperava os elementos de continuidade, moderando o impacto do redirecionamento da política externa. (ARBILLA, 2000, p. 374)

Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Declaração de San José sobre refugiados e pessoas deslocadas**, San José de Costa Rica, 7 dez., 1994. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/declaracao-de-s-jose-sobre-refugiados-e-pessoas-deslocadas/>>. Acesso em: 11 jul. 2012.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina**, Cidade do México, 16 de novembro de 2004.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Declaração de Cartagena**, Cartagena de Índias, 22 de novembro de 1984.

ARBILLA, José Maria. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 337-385, jul./dez. 2000.

BARRETO, Luiz Paulo T.; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena. **Revista Forced Migration**, 35. ed., jul. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em: 14 jun. 2012.

CHADE, Jamil. Brasil expulsou mais de mil refugiados no auge da ditadura no Cone Sul. **O Estado de S. Paulo**, 3 nov., 2012. Disponível em: <<http://www.estado.com.br/noticias/nacional,brasil-expulsou-mais-de-mil-refugiados-no-auge-da-ditadura-no-cone-sul,955140,0.htm>>. Acesso em: 2 mar. 2013.

CUNHA, Guilherme da. **Migrantes e refugiados**: marco jurídico e estratégia no limiar do século XXI. [S.L.] Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/migrantes/artigo20.htm#_ftn1>. Acesso em: 23 fev. 2013.

DOMINGUEZ, Juliana Arantes; BAENINGER, Rosana. Programa de reassentamento de refugiados no Brasil. **Instituto de Migrações e Direitos Humanos**, out./2007. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

HAYDU, Marcelo. O envolvimento do Brasil com a problemática dos refugiados: um breve histórico. **Ponto-e-vírgula**, v. 6, p. 183-200, 2º semestre, 2009.

JUBILUT, Liliana L. A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados. In: SIVAL, César A. S. (Org.). **Direitos humanos e refugiados**. Dourados: Universidade Federal de Grande Dourados, 2012.

JUBILUT, Liliana L.; APOLINÁRIO Silvia M. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. **Universitas Relações Internacionais**, v. 6, n. 2, p. 9-38, segundo semestre, 2008.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O instituto do refúgio no Brasil após a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – Conare. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, Fortaleza, Ano 5, v. 5, n. 5, p. 1-19, segundo trimestre, 2004.

LIMA, Maria Regina Soares de. Prefácio. In: AMORIM NETO, Octávio. **De Dutra a Lula: a condução da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

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

MOREIRA, Julia Bertino. O acolhimento dos refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES, 5, 2007, Campinas. **Anais...** Campinas: [s. ed.] 2007.

MOREIRA, Julia Bertino. **Políticas para refugiados nos contextos internacional e brasileiro do pós-guerra aos dias atuais**. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu, 29 set./3 out. 2008.

MORÊZ, Francieli. Os reflexos do direito internacional dos refugiados no ordenamento jurídico brasileiro: breve análise. **Revista Eletrônica da Ordem dos Advogados do Brasil**, Paraná, n. 3, p. 37-52, jan./jul. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. Série Tratados da ONU, nº 2545, v. 189.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Nações Unidas. Coletânea de Tratados, v. 606. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/protocolo-de-1967-relativo-ao-estatuto-dos-refugiados/>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

SAMPAIO, Programa brasileiro de reassentamento solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 5, n. 5, 2010. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, p. 19-39. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Caderno_de_Debates_5.pdf?view=1>. Acesso em: 4 mar. 2013.

SILVA, César A. S. **Os regimes internacionais para refugiados e a situação brasileira**. Centro de Investigação e Análise em Relações Internacionais (Ciari), São Francisco da Serra, 2011.

SOARES, Carina. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro**: análise da efetividade da proteção nacional. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2012.

VERWEY, Anton; ZERBINI, Renato; SILVA, Ariel. A percepção brasileira dos refugiados. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 1, p. 183-185 jun. 2000.

