

# A EMERGÊNCIA DO MODELO QUADRIpartite DE PROTEÇÃO, ASSISTÊNCIA E INTEGRAÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

ENZO MAYER TESSAROLO  
VIVIANE MOZINE RODRIGUES

## RESUMO

O artigo examina a problemática dos refugiados no Brasil, investigando a atuação de cada ator constituin- te do emergente modelo quadripartite de proteção, assistência e integração dos refugiados: o Estado bra- sileiro, a sociedade civil, o Alto Comissariado das Na- ções Unidas para Refugiados (ACNUR) e os governos subnacionais. No âmbito estatal, identificam-se as leis brasileiras e as políticas públicas de proteção, assis- tência e integração de refugiados; na esfera da socie- dade civil, focaliza-se a atuação de organizações não governamentais que assistem os refugiados; no gover- no subnacional, apuram-se as recentes institucionali- zações de Comitês Estaduais para Refugiados em São Paulo (2006) e no Rio de Janeiro (2009). A metodolo-

gia deste trabalho fundamenta-se no levantamento de dados primários e secundários, realizado por meio de pesquisa bibliográfica, artigos, documentos, tratados internacionais e leis nacionais. A partir do contexto de uma organização em rede e da literatura especializa- da sobre a temática do refúgio, argumenta-se que há um fortalecimento dos espaços públicos no trato dos refugiados e que há uma tendência à descentralização e à subsidiariedade das funções tipicamente desempe- nhadas pelo Estado, o qual passa a delegar a respon- sabilidade de acolhimento dos refugiados à sociedade civil e aos governos subnacionais o papel de desenvol- ver políticas públicas para a integração.

## PALAVRAS - CHAVE

Estado e sociedade, refugiados, estado rede, políticas públicas, direitos humanos.

## INTRODUÇÃO

O Brasil teve avanços significativos nas duas últimas décadas no que diz respeito à proteção dos refugiados. Foi o primeiro país da América Latina a promulgar uma lei voltada especificamente para a temática do refúgio (Lei 9.474/97), que contribuiu para a ampliação conceitual em relação à legislação internacional. Instituiu, pela referida lei, um órgão de deliberação coletiva, o Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE), que consagrou um modelo de proteção tripartite entre Estado, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e sociedade civil. E, nos últimos anos, tendo em vista as crescentes demandas locais impostas pelos fluxos globais, Governos estaduais, consoante articulação entre ACNUR e organizações não governamentais, criaram novos espaços institucionais de proteção<sup>1</sup> em âmbito subnacional, os Conselhos Estaduais, fazendo emergir um modelo quadripartite.

Neste início de século XXI, entendemos que o Brasil mostra-se receptivo às vítimas de deslocamentos internacionais forçados, desenvolvendo uma rede de proteção que consolida um modelo com quatro atores principais, que se inter-relacionam nas diversas dimensões em que atuam. No que consiste esse modelo quadripartite e qual é o papel dos diferentes atores envolvidos nele?

A temática dos refugiados tem recebido pouca, mas crescente atenção dos cientistas sociais brasileiros. De modo geral, as pesquisas e os estudos realizados dividem seus objetos de análise, focalizando ou a dimensão jurídica, ou a social, ou a econômica, ou a política<sup>2</sup>. Este trabalho, diferentemente, visa integrar essas diversas dimensões, pois entendemos que elas estão totalmente interligadas, interconectando-se, complementando-se e influenciando-se: a dimensão social (de assistência aos refugiados) está intrinsecamente ligada à dimensão política (de inclusão e segurança dos refugiados), a qual, por sua vez, atrela-se à dimensão jurídica (de proteção legal) e à dimensão econômica (de inserção no mercado de trabalho).

Buscando compreender o modelo de proteção brasileiro aos refugiados como um todo, adotamos como objeto de análise os principais atores envolvidos nessa problemática. Ainda que por preocupações didáticas e heurísticas destrinchemos

1 Utilizaremos “proteção” neste trabalho tanto em sentido estrito (referindo-se à esfera de assistência jurídica), quanto em sentido amplo, englobando as políticas públicas de proteção, assistência e integração, as quais explicitaremos mais adiante

2 Exemplificativamente, o foco jurídico na problemática dos refugiados vivendo no Brasil é destacado nos trabalhos de Liliana Jubitus (2007) e Renato Zerbini Leão (2007); o foco político-social pode ser percebido nas pesquisas de Andrea Pacífico (2010), Carolina Moulin (2011), Júlia Bertino Moreira (2010) e Rosita Milesi (2006). Tendo como fonte o registro de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a maioria das teses de mestrado e doutorado no Brasil sobre a temática do refúgio concentra-se no campo jurídico, de acordo com o diretório acadêmico sobre refúgio e apatridia. As teses e dissertações listadas foram produzidas no Brasil entre 1987 e 2009. O diretório reúne 23 teses de doutorado e 61 dissertações de mestrado sobre a temática (ACNUR, 2011b).

a apresentação desse modelo em quatro esferas principais (o Estado brasileiro, a sociedade civil, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e os governos estaduais), não perdemos de vista em nenhum momento as suas interconexões. Parafraseando Manuel Castells (1999), desatamos os “nós” somente para aprofundarmo-nos na análise dessa “rede” de proteção brasileira aos refugiados.

Nesse sentido, ao examinarmos as políticas públicas de proteção, integração e assistência aos refugiados, estamos cientes de que tanto o Estado e os governos subnacionais quanto a sociedade civil e o ACNUR possuem papéis diferenciados, porém complementares na elaboração e na execução das políticas públicas.

O caminho que percorremos neste artigo é o seguinte: (I) investigamos a proteção jurídico-formal recebida pelos refugiados no ordenamento brasileiro e o modelo de proteção tripartite instituído no Brasil a partir da promulgação da Lei 9.474/97; (II) averiguamos criticamente as políticas públicas de integração, proteção e assistência aos refugiados; (III) examinamos o papel da sociedade civil e do ACNUR na proteção dos refugiados; e (IV) apuramos o fortalecimento dos espaços públicos voltados à resolubilidade da problemática do refúgio e a emergência de um modelo quadripartite de proteção aos refugiados, expresso pelo surgimento dos Comitês Estaduais em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Metodologicamente, o trabalho utiliza fontes primárias e secundárias. O exame da proteção jurídico-formal recebida pelos refugiados no Brasil é feito através da investigação de leis internacionais e nacionais, estatutos e tratados vigentes no país; a averiguação das políticas públicas existentes decorre de dados primários e secundários de pesquisas acadêmicas e organismos oficiais. A descrição do papel da sociedade civil, por sua vez, é feita com base na literatura especializada sobre o tema. Por fim, o processo de formação e a atuação dos Comitês Estaduais são revelados com base nos Decretos que os instituíram e nos planos de ação divulgados pelos Comitês.

## O MODELO TRIPARTITE DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A proteção jurídico-formal dos refugiados no Brasil encontra fundamento na Constituição Federal de 1988, a “Constituição Cidadã”, e na Lei 9.474/97. Promulgadas em um contexto político de redemocratização, as bases legais protetoras dos refugiados no Brasil almejam reconstruir e retomar o compromisso com o tema dos direitos humanos, em parte perdido durante a ditadura militar (1964-1985), a partir da adoção de um amplo conceito de refugiado. Nesse sentido, buscando incluir e proteger um maior número de imigrantes forçados no país, o ordenamento jurídico brasileiro recepcionou importantes leis internacionais de proteção ao refugiado, como a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e a Declaração de Cartagena (1984)

das Nações Unidas<sup>3</sup>.

Entendemos que o constituinte originário buscou aprofundar a temática dos direitos humanos no Brasil, porquanto instituiu, como fundamento da República Federativa brasileira, o princípio do respeito à “dignidade da pessoa humana” (Brasil, 2010); como objetivo fundamental da República, a promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor e quaisquer outras formas de discriminação” (Brasil 2010); além de ter previsto, como princípios norteadores das Relações Internacionais, a “prevalência dos direitos humanos” e a “concessão de asilo político” (presentes, respectivamente no art. 4º, incisos II e X).

Flávia Piovesan (2008) entende que a “Constituição Cidadã” foi responsável por intensificar a interação e a conjugação do Direito Internacional ao Direito Interno, fortalecendo a sistemática proteção dos direitos fundamentais. A autora chega a afirmar que “o texto de 1988, ao simbolizar a ruptura com o regime autoritário, empresta aos direitos e garantias ênfase extraordinária, situando-se como o documento mais avançado [...] na história constitucional do país” (Piovesan 2008: p. 25).

Para chegar a essa conclusão, Piovesan (2008) elenca uma série de dispositivos constitucionais que tecem a interação entre o Direito brasileiro e os tratados internacionais de direitos humanos. Dentre eles, cabe destacar o art. 5, §§ 1º e 2º, os quais atribuem aos direitos enunciados em tratados internacionais o status de norma constitucional, incluindo-os na lista dos direitos fundamentais garantidos, que possuem aplicabilidade imediata. Além disso, diferentemente dos tratados tradicionais de temas diversos, os tratados internacionais de direitos humanos não necessitam da produção de um ato normativo nacional para que sejam incorporados ao nosso ordenamento jurídico, pois possuem incorporação automática, a partir do ato de ratificação.

As previsões legais presentes na Constituição são de fundamental importância para garantir acesso dos refugiados a direitos sociais e econômicos, pois, conforme o *caput* do artigo 5º, os amparos constitucionais à disposição dos brasileiros são também estendidos aos estrangeiros residentes no país.

Liliana Jubilut, ao pesquisar a aplicação do ordenamento jurídico brasileiro sobre a questão dos refugiados, chega a interpretação semelhante:

a Constituição Federal de 1988 estipula a igualdade de direitos entre os brasileiros e os estrangeiros – incluindo-se os solicitantes de refúgio e os refugiados – do que

3 Sobre essas diferentes leis internacionais, cabe destacar, resumidamente, que, na Convenção de 1951, o conceito de refugiado era restrito de modo espaço-temporal aos países europeus e aos grupos de pessoas atingidas pela Segunda Guerra Mundial; no Protocolo de 1967, essas reservas geográficas e temporais foram removidas; e na Declaração de Cartagena (1984), buscou-se ampliar o conceito para proteger também os refugiados da América, a partir da inclusão de novas causas promotoras de migração forçada.

se depreende que, salvo as exceções nele previstas, este documento coloca o ordenamento jurídico nacional, com todas as suas garantias e obrigações, à disposição dos estrangeiros que vêm buscar refúgio no Brasil (Jubilut 2007: p. 182).

No que diz respeito à outra base jurídica brasileira de proteção aos refugiados, a Lei 9.474/97, é possível afirmar que, a partir de sua promulgação, o Brasil destacou-se internacionalmente como possuindo uma das legislações mais inovadoras e atualizadas do mundo no que concerne o acolhimento de refugiados<sup>4</sup>. Essa lei específica destaca-se por seu grande esforço em ampliar o conceito de refugiado, contribuindo para que, segundo dados do ACNUR e do Comitê Nacional para Refugiados (2007), cerca de um terço dos imigrantes forçados solicitantes de proteção aqui no Brasil tenham seu pedido reconhecido – índice comparável aos níveis internacionais.

Em julho de 2011, conforme estatísticas oficiais do ACNUR, há no Brasil 4.418 refugiados, dentre os quais 3.991 foram reconhecidos pelas vias tradicionais de elegibilidade, isto é, através do CONARE. A maioria dos refugiados no Brasil é oriunda da África (2.831 ou 64,08%), em seguida das Américas (1.011 ou 22,88%), da Ásia (474 ou 10,73%) e da Europa (97 ou 2,2%). Visualizados em conjunto, esses números revelam haver refugiados de 77 nacionalidades diferentes no Brasil (Acnur 2011).

A aprovação da Lei 9.474/97, como destacam Rosita Milesi e Flavia Carlet (2006), representou um marco histórico na legislação de proteção aos direitos dos refugiados, na medida em que resultou da ação conjunta do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e de mais de 40 entidades componentes da sociedade civil, dentre elas, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, a Ordem dos Advogados do Brasil e as Congregações Scalabrinianas.

Essa Lei instituiu também a criação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), construindo e fortalecendo um mecanismo de funcionamento tripartite entre o Estado, a sociedade civil e o ACNUR para reconhecimento do *status* de refúgio (Leão 2007).

O CONARE, mesmo criado no âmbito do Ministério da Justiça, é um órgão de deliberação coletiva composto não só por outros Ministérios (das Relações Exteriores, da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Educação), mas também pelo Departamento da Polícia Federal, com competência no controle do fluxo migratório do território brasileiro, e por organizações não governamentais com papel fundamen-

4 Muitos são os especialistas, diplomatas, políticos e ativistas que destacam esse pioneirismo brasileiro no reconhecimento aos refugiados. Para citarmos apenas uma fonte, ficamos com a de Antônio Guterres, o então Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, que afirmou em visita ao país, em 2005, que "O Brasil é um país de asilo e exemplo de comportamento generoso e solidário". (Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/>)

tal na realização de trabalhos solidários de proteção ao refugiado – como a Cáritas<sup>5</sup> Arquidiocesana do Rio de Janeiro e São Paulo.

A composição múltipla do Comitê é apontada como um importante fator para o cumprimento de suas competências determinadas pela lei, principalmente porque, além de ser a primeira instância de reconhecimento ou não do status de refugiado, cabe ao CONARE, conforme o art. 12 do parágrafo IV do Título III da Lei 9.474/97, “orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados” (Brasil 2011).

Conforme o parágrafo primeiro do artigo 14 da Lei 9.474/97, o ACNUR será sempre convidado a participar das reuniões do CONARE, tendo direito a voz, porém não a voto. Isso significa que o organismo internacional pode ajudar e contribuir nas opiniões, mas a competência de conceder ou não refúgio é, em última instância, do Ministro da Justiça - prova disso é que, contrariando a decisão do CONARE, o então Ministro da Justiça Tarso Genro concedeu o status de refugiado político ao italiano Cesare Battisti.

Caso o CONARE negue uma solicitação de refúgio por entender que o solicitante não preenche os requisitos de elegibilidade previstos na Lei 9.474/97, mas subsistem preocupações humanitárias em torno do pedido do solicitante (como o recente afluxo de haitianos no Brasil), o migrante pode ainda conseguir um visto de residência permanente por razões humanitárias, que é concedido pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIG). Essa prática foi legitimada pela resolução normativa nº13 do CONARE, de 2007, que prevê a concessão de visto de permanência por razões humanitárias pelo CNIG. Trata-se de um mecanismo de proteção excepcional, que passou a ser utilizado apenas recentemente - no caso dos haitianos que deixaram os locais afetados pelo terremoto ocorrido em janeiro de 2010<sup>6</sup>.

Esclarecendo o modelo tripartite consolidado pelo arranjo institucional do CONARE, ratificamos que a criação do órgão envolveu os atores que historicamente estiveram preocupados com a questão dos refugiados. A materialização do CONA-

5 A Cáritas é uma organização sem fins lucrativos criada em 1950 e vinculada à Igreja Católica Apostólica Romana, com destacada atuação em vários projetos sociais em todo o mundo, mormente ao atendimento direto às populações carentes. No Brasil, sua atuação é de crucial importância na questão dos refugiados. No país sua criação se deu em 1956, encontrando-se atrelada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e à Pastoral Social. Desde a instalação no Brasil, em 1977, o ACNUR conta com o apoio das Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo mediante convênio específico, além da Comissão Pontifícia Justiça e Paz, dentro de suas três linhas mestras de atuação: proteção, assistência e integração local do refugiado no Brasil. As Cáritas também atuam prestando auxílio para a revalidação de títulos educacionais, proporcionando acesso ao ensino de todos os graus e cursos profissionalizantes e a bolsas universitárias e políticas de emprego, com o fito de capacitar o refugiado e torná-lo autossuficiente. A Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro é responsável pelo atendimento das regiões Norte e Nordeste, além do próprio Rio de Janeiro, enquanto que a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo atende às regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

6 Estima-se que cerca de 700 mil haitianos deixaram os locais afetados pelo terremoto para buscar abrigo em outros países. De acordo com relatório do CONARE, no Brasil ingressaram aproximadamente 2.800 haitianos. Para um quadro mais detalhado sobre a situação dos refugiados e a concessão do “visto por razões humanitárias”, conferir Godoy (2011).

RE juntou a intenção (na primeira esfera) do Estado brasileiro em receber os imigrantes forçados ao empenho (na segunda esfera) de entidades da sociedade civil e ao esforço (na terceira esfera) do ACNUR em propiciar recursos financeiros para a proteção dos refugiados. O Quadro 1 sintetiza as características descritas ao longo deste subtópico sobre o modelo de proteção tripartite brasileiro.

É possível afirmar que a consagração, em nosso ordenamento jurídico, de dois princípios fundamentais (a solidariedade e a dignidade da pessoa humana) indica que o constituinte brasileiro esteve preocupado em ter como eixo central de nosso universo jurídico a proteção à dignidade da pessoa humana, uma “qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade” (Sarlet 2002: 62).

Conforme veremos na segunda parte do artigo, porém, esses dispositivos jurídico-formais enfrentam diversos desafios ao ingressarem no âmbito da realidade econômico-social brasileira na forma de políticas públicas.

Vale ressaltar que, dentro do próprio ordenamento jurídico brasileiro, há algumas contradições que dificultam a proteção dos direitos humanos dos refugiados. Ao recepcionar a Lei dos Estrangeiros de 1980, promulgada pelo regime militar sob a doutrina da segurança nacional, a Constituição de 1988 manteve em vigor leis de um período no qual o país não reconhecia o ingresso de refugiados em seu território. Assim, na prática, os refugiados já juridicamente reconhecidos enquadram-se na Lei 9.474/97, enquanto os estrangeiros que têm o pedido de refúgio negado ficam à mercê do Estatuto do Estrangeiro, podendo ser deportados.

A despeito do seu conteúdo claramente contraditório, as duas leis permanecem em vigor no país, ditando a maneira como os estrangeiros e refugiados devem ser tratados pelas autoridades nacionais. Na tentativa de findar essa incoerência jurídica, existe um projeto de lei para estrangeiros no Brasil tramitando no Congresso desde 1991. Ao que parece, a intenção do Governo é transformar o Estatuto do Estrangeiro em uma Lei de Migrações. Enquanto isso, a Polícia Federal continua a utilizar as leis de conteúdo obsoleto do Estatuto do Estrangeiro.

### Refugiados no Brasil: principais características:

Definição de refúgio	Definição mais ampla, que agrupa tanto instrumentos internacionais quanto regionais preocupados com a violação de direitos humanos.
Instrumentos internacionais de proteção de refugiados	Convenção de 1951 (adoção em 1960) e Protocolo de 1967 (adoção em 1972).
Instrumentos regionais	Declaração de Cartagena de 1984 (adoção em 1990)

Instrumento nacional	Constituição Federal de 1988, Lei 9.474 de 1997.
Órgão competente para reconhecimento do estatuto de refúgio	CONARE (Comitê Nacional de Refugiados) / Ministério da Justiça
Análise do caso e processo decisório de concessão ou não de refúgio	CONARE (representantes ministeriais, sociedade civil e ACNUR sem direito a voto); mecanismo de funcionamento tripartite.
Assistência e Integração dos refugiados	Sociedade Civil com parcerias do poder público e/ou de entidades privadas.
Contribuição financeira do governo brasileiro para ACNUR	USD 3.500,00 (2010)

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do ACNUR (2011)

## POLÍTICAS PÚBLICAS E REFUGIADOS NO BRASIL

Em nível legislativo, constatamos que a proteção aos refugiados é amplamente assegurada pela Constituição Federal e pela Lei 9.474/97. Contudo, não podemos (nem devemos) nos ater ao exame do que está expresso (e implícito) em nosso ordenamento jurídico e precisamos averiguar também a ação executiva do Estado brasileiro no que diz respeito à assistência, à proteção e à integração dos refugiados, o que implica dizer que, neste tópico, investigaremos se os conteúdos de direitos humanos presentes em nossa Constituição estão fundamentados também na prática, através das ações das políticas públicas.

As políticas públicas serão aqui retratadas a partir de três eixos principais: a) atores envolvidos em sua elaboração-execução; b) resultados obtidos até o momento; e c) alternativas de atuação e do contexto no qual estão inseridas.

Inicialmente, cabe destacar que, ao longo deste trabalho, empregamos a expressão políticas públicas sob um ponto de vista operacional<sup>7</sup> (políticas como um sistema de decisões destinadas a manter ou modificar a realidade da vida social), mas sem perder de vista a dimensão mais abstrata e propriamente “política” das políticas públicas (o reconhecimento de que todos têm direito à participação na vida pública).

Esse posicionamento também nos leva a tentar resgatar o aspecto “público” das políticas públicas, como muitos autores têm feito nos últimos anos. Nessa perspectiva, sobre a qual discorreremos melhor no tópico 4, a primazia do Estado na elaboração e na execução das políticas públicas não deve ser entendida como responsabilidade exclusiva do Estado. A sociedade civil e os próprios refugiados devem participar ativamente da produção de políticas tendo em vista o atendimento a seus

7 Exemplo de uma definição mais operacional de políticas públicas é a de Enrique Saraiva: um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (Saraiva 2006: 29).

interesses – marcados, na própria esfera da sociedade civil, por uma correlação de forças entre os diferentes projetos sociais.

Ou seja, nossa perspectiva de política pública vai além das perspectivas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir a comunidade política, a promover políticas públicas.

Convém ainda explicitar o que entendemos por políticas públicas de proteção, assistência e integração. Políticas públicas de “proteção”, em sentido estrito, são aquelas referentes à esfera de assistência jurídica, relacionadas principalmente ao procedimento de solicitação e acompanhamento da condução de refúgio; as de “assistência” referem-se ao tratamento das necessidades básicas dos solicitantes de refúgio; e as de “integração” ocupam-se especialmente com temas de emprego e educação, com o intuito de inserir os refugiados na sociedade que os acolhe.

O exame das políticas públicas brasileiras disponíveis aos refugiados revela a existência de dois modelos de elaboração de políticas. O primeiro modelo pauta-se pela estratégia da universalização de serviços sociais, a qual, guiada pela CF 88 e pela Lei 9.474/97, garante aos refugiados os mesmos direitos disponíveis aos brasileiros: emprego, renda, saúde, moradia, assistência social, educação, entre outros. O segundo modelo refere-se a políticas focalistas, cujo público-alvo centra-se nos refugiados e em situações de vida específicas desse grupo social.

Enquanto a estratégia universalista atende às demandas dos refugiados por tentar garantir o bem-estar de todos os cidadãos e estrangeiros vivendo no Brasil, a tática focalista busca destinar recursos e serviços diretamente aos refugiados. Aparentemente, as políticas públicas brasileiras às quais os refugiados têm acesso caracterizam-se predominantemente pela combinação desses dois modelos.

De modo geral, as políticas focalistas complementam a universalização de direitos, contribuindo para diminuir as distâncias normalmente existentes entre a realidade dos grupos focalizados e a noção de igualdade de oportunidades embutida nos direitos universais. Por exemplo, através de bolsas escolares para os refugiados, pode-se complementar o sistema educacional público; através da criação de unidades médicas especializadas em tratamento psicológico para os refugiados, pode-se subsidiar o sistema universal de saúde. Para não ficarmos em exemplos abstratos, convém destacar algumas políticas públicas de proteção aos refugiados existentes no Brasil.

No que se refere ao acolhimento dos refugiados, uma ação eficaz do Governo brasileiro, criada em 2005, está na política de dotação orçamentária ao CONARE destinada a assegurar e ajudar no atendimento e na integração dos imigrantes forçados, especialmente em sua acolhida (Milesi e Carlet 2006). Ainda que o governo não atue sozinho no acolhimento dos refugiados, essa rubrica orçamentária é importante, pois permite que entidades da sociedade civil reivindiquem a prestação

dessa assistência financeira.

No que diz respeito ao direito à saúde, Milesi e Carlet (2006) destacam a iniciativa, subsidiada pelo Ministério da Saúde, do Hospital dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro, que criou o primeiro Centro de Referência para a Saúde dos Refugiados, onde funcionários do Sistema Único de Saúde são capacitados para atender os refugiados. Segundo as autoras, essa ação é importante, pois a acolhida dos refugiados requer maior sensibilidade e atenção emocional e psíquica, tendo em vista os traumas psicológicos causados pelas guerras e pela violência que sofreram em seus países de origem.

Na área da educação, convém enfatizar o trabalho de algumas universidades e faculdades que têm buscado discutir a temática dos refugiados, elaborando pesquisas e promovendo conferências para fortalecer o assunto no meio acadêmico – carente de matérias nos cursos de graduação que abarquem o tema do refúgio. Nesse ponto, como revelam os trabalhos apresentados no II Seminário Nacional da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM 2011), são essencialmente importantes as ações da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), da Universidade de São Paulo (USP), e da Universidade Vila Velha (UVV), entre outras integrantes da CSVM, reconhecida pelo ACNUR.

Há ainda a atuação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que, desde 1998, permite o ingresso de refugiados nos cursos de níveis superiores oferecidos pela instituição, através de documentação emitida pelo CONARE, e oferece bolsas de auxílio financeiro, apoio psicológico e oportunidades de estágio aos imigrantes forçados. Deve-se destacar também a iniciativa da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), pioneira em instituir um processo seletivo específico para refugiados.

O ensino básico e fundamental, por sua vez, é oferecido gratuitamente aos filhos dos refugiados na rede pública de ensino municipal e estadual, conforme o modelo universalista previsto na Constituição de 1988.

O papel desempenhado pelas universidades e faculdades – os serviços prestados pelos estabelecimentos de ensino – proporcionam a elevação do nível educacional dos refugiados. Visando à melhor proteção dos estrangeiros, os indivíduos e as entidades mais sensíveis à causa dos refugiados poderiam produzir campanhas de esclarecimento sobre os direitos humanos e a questão humanitária do refúgio. Deve ser compreendido e didaticamente ensinado que os refugiados são as vítimas de situações de perseguição e conflitos armados, e não os produtores delas, de modo a promover um maior conhecimento popular e sensibilidade sobre o assunto (Jubilut 2008:103).

Difundir informações sobre a temática do refúgio é extremamente importan-

te para a integração local dos refugiados. O ACNUR e seus parceiros devem estar engajados em levar informações precisas à comunidade em geral, com o objetivo de evitar a proliferação de imagens equivocadas e preconceituosas, além de despertar a solidariedade para a causa. Afinal, para ser plenamente inserido na sociedade, é preciso que o refugiado não só utilize de serviços públicos, mas também construa relações sociais com membros da comunidade local (Ager; Strang 2008).

Outro direito assegurado aos refugiados no Brasil é o direito ao trabalho. O Governo Federal permite que os refugiados (e os solicitantes de refúgio) obtenham uma carteira de trabalho. E o Ministério do Trabalho e Emprego, buscando combater a discriminação e mitigar os receios dos empregadores brasileiros desinformados sobre o significado do termo refugiado, decidiu (em 2006) que na identificação da Carteira de Trabalho dos imigrantes forçados conste “estrangeiros com base na Lei 9.474/97” ao invés do termo “refugiado” por recomendação do CONARE, composto também por membros da sociedade civil (Ministério do Trabalho e Emprego 2011).

Essa alteração tem sido bem avaliada por voluntários de ONGs que trabalham com refugiados, funcionários do ACNUR, acadêmicos e pelos próprios refugiados (como atestam os relatos colhidos por Andressa Bernardon, 2009, em sua dissertação de mestrado). Há consenso de que essa foi uma importante medida para garantir melhor tratamento aos refugiados, normalmente identificados como “criminosos” e “fugitivos” pela sociedade.

Ainda na área do trabalho, existem as ações de programas especiais focados na capacitação dos refugiados para o mercado de trabalho. Andréa Maria Pacífico e Renata Mendonça (2010) citam as parcerias firmadas entre o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), que oferecem cursos de capacitação profissional, qualificação e treinamento aos refugiados; e a ação conjunta do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) com a Cáritas de São Paulo, que contribui para o ingresso gratuito dos refugiados em seus 2.600 cursos disponíveis.

O SENAC de São Paulo também desenvolve, desde o início dos anos 2000, curso de português para estrangeiros, com professores capacitados para atender às necessidades específicas dos refugiados (Pacífico; Mendonça 2010).

Quanto à habitação, a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (Casp., órgão da Igreja Católica) possui diversas parcerias com albergues, abrigos e pousadas, com o objetivo de garantir uma estadia mínima para os refugiados, enquanto eles não se estabelecem no país (Pacífico 2010).

Percebe-se uma carência na inclusão de políticas públicas para refugiados. Grande parte dos programas destinados aos refugiados, nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, não resultam de políticas públicas criadas pelos governos fede-

ral e estadual, e sim de iniciativas e parcerias da sociedade civil, que conferem às políticas governamentais destinadas ao bem comum (saúde, educação, emprego, assistência social) um sentido de inclusão para os refugiados. Exemplos disso são os cursos de português para refugiados oferecidos gratuitamente nas universidades públicas, as bolsas com desconto ou isenção nas instituições particulares e nas oficinas de trabalho e emprego promovidas pela própria sociedade civil em parceria com agentes públicos e/ou privados.

Conforme Carlet e Milesi, não obstante o espírito humanitário da legislação brasileira, “[...] a realidade destas pessoas [refugiadas] ainda está marcada por uma situação carente, do ponto de vista da inclusão em políticas públicas e das oportunidades básicas necessárias para a reconstrução de uma vida” (Carlet; Milese 2006: p. 136) e a atuação do “[...] Poder Público permanece, ainda, bastante distante, quando não omissa, delegando à sociedade civil a efetivação desta tarefa e abstendo-se de trazer para si o cumprimento desta responsabilidade [de integrar os refugiados à sociedade]” (Carlet e Milesi 2006:138-139).

Um estudo do Núcleo de Estudos de População (NEPO) da Universidade de Campinas (2007), em parceria com o ACNUR, o CONARE e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Rio de Janeiro, entrevistou 2.409 famílias, sendo 1.015 em São Paulo e 1.394 no Rio de Janeiro (estados que concentram mais de dois terços dos refugiados vivendo no Brasil). Essa investigação teve por objetivo obter informações sobre as condições de vida dos refugiados no Brasil e formulou as seguintes conclusões: os problemas mencionados pelos entrevistados estão relacionados ao emprego, à moradia e à discriminação; as condições de trabalho são declaradas insatisfatórias, assim como os níveis salariais; há um precário acesso aos serviços públicos, principalmente no que se refere à moradia e à saúde, e são raros os casos de reconhecimento de certificados e diplomas universitários (Aydos; Baeninger; Domingues 2007).

Para realizar as entrevistas, os pesquisadores do NEPO partiram do número de refugiados reconhecidos nas cidades de São Paulo (1.015) e Rio de Janeiro (1.349) no ano de 2006 e estipularam uma amostra de 139 entrevistas em SP e 191 entrevistas no RJ. Os resultados da pesquisa confirmam que os refugiados não conseguem participar satisfatoriamente do mercado de trabalho brasileiro nem como empregados e nem como empreendedores. Somente 56,4% dos refugiados estavam trabalhando no momento do levantamento, que considerou aptos para trabalhar aqueles maiores de 14 anos - totalizando 408 pessoas. Dentre os que possuíam trabalho (208 casos), apenas 32,8% tinham carteira assinada pelo empregador e 52,2% (119 casos) não tinham carteira assinada. Dos que estavam trabalhando, 14,8% possuíam um trabalho adicional.

Deve-se ressaltar que a precariedade dos vínculos empregatícios e os contra-

tos temporários aos quais os refugiados são impostos não atestam, necessariamente, preconceito ou xenofobia da sociedade brasileira. Além de a pesquisa do NEPO não ter estabelecido uma relação entre o tempo de permanência dos refugiados no Brasil e sua inserção no mercado de trabalho, se analisarmos a condição dos imigrantes forçados dentro do contexto socioeconômico brasileiro, perceberemos que a precariedade do trabalho é uma característica própria do mercado de trabalho no Brasil, principalmente entre os estratos mais pobres – segundo pesquisa de Marcelo Neri (2002), há uma relação inversa entre renda familiar *per capita* e taxa de informalidade.

Conforme resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 40% dos brasileiros empregados possuíam trabalho informal e o desemprego estava no patamar de 7% da população econômica ativa. Na Região Sudeste, dentre os empregados, a proporção de trabalhadores com carteira de trabalho assinada era de 67,3%; e a taxa de desemprego em 2008 foi de 7,8%.

Como a informalidade por si só não determina a precariedade dos postos de trabalho, na medida em que o setor informal muitas vezes representa possibilidades mais efetivas de saída da pobreza que o setor formal (Machado; Ribas; Pedino 2007), caberia averiguar quais atividades os refugiados desempenham no seu cotidiano. Por enquanto, os estudos empíricos realizados não permitem afirmar se a alta incidência de informalidade entre os refugiados decorre de uma auto-opção, de uma imposição dos empregadores ou da escassez relativa de postos de trabalhos formais.

A título de comparação, os autores que se debruçaram sobre a temática da informalidade no Brasil (Soares 2004) sugerem a ocorrência desses dois fatores: uma parcela de trabalhadores informais está nessa condição por escolha própria, enquanto outra parcela encontra-se nessa posição por fatores extrínsecos à sua decisão.

A discriminação e o desconhecimento em relação aos refugiados também podem ser fatores que dificultam a inserção deles no mercado de trabalho. Dentre os refugiados residentes em São Paulo, 53,4% se declararam insatisfeitos ou muito insatisfeitos no quesito “discriminação” (Aydos; Baeninger; Dominguez et al 2007; Acnur 2009).

A partir dos dados coletados pelo Núcleo de Estudos de População (NEPO) da Universidade de Campinas (2007), também foi possível distribuir as famílias refugiadas segundo seus rendimentos monetários. Não foi possível identificar na versão divulgada do estudo do NEPO os critérios utilizados para diferenciar os estratos sociais. Por isso, para fins de comparação entre a situação dos refugiados e dos cidadãos brasileiros, propomos a utilização dos valores estipulados pela Pesquisa

Nacional por Amostragem de Domicílio de 2008, a saber: “classe socioeconômica AB” – população com renda domiciliar acima de R\$4591; classe socioeconômica C – população com renda domiciliar entre R\$1064 e R\$4591; “classe socioeconômica D” - população com renda domiciliar entre R\$768 e R\$1064; “classe socioeconômica E” - população com renda domiciliar abaixo de R\$769.

Seguindo esse padrão, as famílias refugiadas em São Paulo encontravam-se predominantemente na “Classe C”<sup>8</sup> (40,5%). Em seguida, estavam as famílias classificadas como “classe D” (24,1%), “classe AB” (17,7%) e “Classe E” (13,9%). No Rio de Janeiro, a tendência foi semelhante. Houve predomínio de famílias refugiadas na “classe C” (51,7%), mas a “Classe AB” apresentou uma significativa melhora em relação aos estratos inferiores. Enquanto 29,9% dos refugiados enquadravam-se na “classe socioeconômica AB”, a “Classe D” representava 13,9% e a “Classe E” apenas 3%.

Os autores da pesquisa do NEPO sugerem que essas diferenças podem estar relacionadas com o fato de as famílias refugiadas no Rio de Janeiro terem um perfil mais homogêneo no que diz respeito à sua origem (predominante origem africana), por residirem há mais tempo no Brasil e por constituírem famílias mais individuais do que compostas. Em São Paulo, por outro lado, há maiores contingentes latino-americanos, arranjos familiares diversificados e menor tempo de residência (Aydos; Baeninger; Dominguez 2007).

O fato de a situação econômica dos refugiados de origem africana ser pior que a dos refugiados latino-americanos também pode indicar a ocorrência de discriminação racial por parte da sociedade brasileira. Hipótese bastante provável, se levarmos em consideração que os negros ocupam postos de trabalho com baixos salários, em geral, preteridos pelos brancos.

Os dados nos revelam o cenário socioeconômico em que os refugiados se enquadram, mas é preciso estudá-los com certo cuidado, dado que o subdimensionamento tipicamente ocorre nos casos de pesquisas de campo com refugiados. De qualquer forma, eles servem para constatar que a situação de vida dos refugiados não é tão diferente daquelas dos brasileiros dos estratos inferiores e médios.

Uma última menção ao estudo do NEPO (2007) deve ser feita para indicar que a proteção legal é muito bem avaliada pelos refugiados. Além disso, há um bom reconhecimento do papel da Cáritas nas ações de proteção, assistência e integração. Nada surpreendente, dado que a maioria dos programas voltados para os refugiados passa, de alguma forma, pela intervenção desse órgão da Igreja Católica.

Ainda que a pesquisa do NEPO tenha demonstrado que os refugiados avaliavam a lei brasileira como “satisfatória” (o questionário pedia o “grau de satisfação”

8 Ressaltamos que os pesquisadores do Núcleo de Estudos de População (NEPO) empregaram o conceito de “classe socioeconômica” no sentido sociológico atribuído a estratos sociais ou estratos de renda.

dos entrevistados<sup>9</sup> em relação à “proteção legal” brasileira e permitia as respostas: “muito satisfeito”, “satisfeito”, “insatisfeito”, “muito insatisfeito”), entrevistas realizadas por Andrea Pacheco Pacífico (2010) com refugiados residentes em São Paulo mostram que 48% dos entrevistados “não têm opinião” ou “não sabem responder” sobre o direito dos refugiados no Brasil (o questionário pedia ao entrevistado: “opine sobre o direito dos refugiados neste país”). É evidente, portanto, a necessidade de publicizar as políticas públicas existentes.

Percebe-se que, ao chegar ao Brasil, o refugiado enfrenta uma variedade de desafios, que vão da lentidão de reconhecimento pelo Estado, já que as reuniões do CONARE acontecem a cada 45 dias e cerca de 80 solicitações são analisadas por encontro (Delorenzo 2012), à dificuldade com o idioma. Há ainda a informalidade do emprego e dos precários serviços de saúde e a carência de moradia, problemas estes que estão relacionados não só à temática dos refugiados, mas à própria dinâmica do Brasil.

## SOCIEDADE CIVIL E “ESPAÇOS PÚBLICOS”: CARACTERÍSTICAS E CONCEITOS CONTEMPORÂNEOS

O conceito de sociedade civil tem sido tão utilizado, desde os últimos anos do século XX, que acabou convertendo-se em lugar-comum, sendo hasteado como bandeira política tanto por grupos progressistas e de esquerda, quanto por representantes do neoconservadorismo ideológico e do neoliberalismo econômico. O retorno do debate sobre sociedade civil aparece vinculado, sobretudo, às transformações ocorridas no plano internacional (crise do Estado de Bem-estar, ascensão da ideologia neoliberal, fim da União Soviética, globalização) e nacional (redemocratização) e à consequente necessidade de redefinição das relações entre o Estado e as diferentes esferas de ação social dos indivíduos.

Como senso-comum e como *slogan* político, a sociedade civil tem sido “apresentada como a Terra Prometida, a solução de todos os nossos problemas, um espaço no qual existem e se desenvolvem, de forma espontânea, apenas boas qualidades” (Acanda 2006: 16). Para alcançarmos uma correta compreensão da atuação

9 As entrevistas foram realizadas nas Cáritas sediadas no Rio de Janeiro e em São Paulo. A opção por realizar as entrevistas nas sedes dessas instituições se deveu ao fato de os refugiados constituírem uma população protegida, não sendo possível ter acesso a seus endereços residenciais. A fim de obter respostas não enviesadas, a pesquisa contou com uma equipe de entrevistadores para aplicar o questionário aos refugiados. O questionário contemplava 14 perguntas fechadas sobre composição da família, discriminação, proteção legal, participação em programas governamentais, moradia, emprego, nível salarial, condições de trabalho e rendimentos, acesso a saúde, educação, transporte e trajetória migratória. As perguntas abertas indagavam sobre: (1) a permanência do entrevistado e de sua família no Brasil, (2) os motivos que os levaram a ‘escolher’ este país de refúgio, (3) se pretendiam mudar de cidade e como avaliavam o apoio do (4) ACNUR, (5) do CONARE e (6) da CÁRITAS. As respostas às perguntas abertas sobre a avaliação do trabalho das instituições pelos refugiados foram interpretadas a partir das verbalizações dos entrevistados, depois categorizadas em: suficiente, insuficiente e não respondeu/não sabe/não conhece (Moreira 2012).

da sociedade civil na problemática dos refugiados, cumpre desfazeremo-nos dessas significações angelicais de sociedade civil.

Assim como fez Acanda (2006), queremos nos desvencilhar, já no plano das teorias de ciências sociais, (a) das interpretações que apontam a sociedade civil como antítese ao Estado e à política, como espaço livre de coerções e restrições; (b) das considerações que identificam a sociedade civil como região autônoma, marcada por associações voluntárias e espontâneas de indivíduos, sem qualquer intencionalidade política.

Nossas críticas estão relacionadas a duas importantes matrizes contemporâneas que buscam definir a sociedade civil: a neotocquevilliana (Putnam 1995)<sup>10</sup>, e a neoliberal, sobre a qual depositaremos maior atenção, em virtude de sua força ideológica e presença no imaginário social.

Na matriz (neo)liberal, a sociedade civil é entendida basicamente como uma esfera de complementação às funções do Estado (Primeiro Setor, ineficiente e burocrático) e do mercado (Segundo Setor, orientado pela busca do lucro). Daí a ideia de que a atuação do Terceiro Setor<sup>11</sup> (ao qual se vinculam associações comunitárias, ONGs, movimentos sociais) compensaria, entre outras coisas, as políticas públicas abandonadas pelo Estado (Montano 2003).

Nessa dicotomia entre Estado e sociedade civil promovida pela matriz (neo)liberal, a oposição “público”-“privado” seria resolvida pela inserção de um novo âmbito entre essas esferas, o “público porém privado”, responsável por atender demandas sociais públicas a partir de espaços e iniciativas privadas.

Entendemos, com base na teoria política de Gramsci (2002), que o termo sociedade civil não deve ser utilizado para designar exclusivamente o conjunto de organizações não governamentais, como se a sociedade civil estivesse em oposição ao Estado. Ao contrário dessa perspectiva (neo)liberal, defendemos que a sociedade civil é percebida numa constante interconexão com o Estado (a sociedade política

10 Um interessante estudo sobre a temática dos refugiados vinculado à perspectiva neotocquevilliana é a tese de Andrea Maria Calazans Pacheco Pacifico (2010). Nessa matriz epistemológica, a sociedade civil é vista como um espaço livre onde os cidadãos organizam-se e formam associações que irão contribuir para a estabilidade da democracia liberal. O conceito chave proposto pelos neotocquevillianos é o de “capital social”, o qual, de acordo com Putnam (1995), refere-se a redes e a organizações sociais pelas quais os membros de uma comunidade interagem, gerando cooperação e benefício mútuo. As críticas que são feitas a esses autores relacionam-se ao fato de eles conceberem a sociedade civil como um espaço supraclássista, no qual a luta pela emancipação social perde sentido.

11 De acordo com Carlos Montaña (2003), a categoria de “Terceiro Setor” surgiu nos Estados Unidos, em 1978, tendo sido primeiramente utilizada por John D. Rockefeller III para se referir ao forte associativismo e à cultura cívica do “notável sistema de três poderes” existente nos EUA. Nas palavras de Rockefeller, “o terceiro setor é o setor privado sem fins lucrativos” (Apud Montano 2003: 53).

em sentido estrito)<sup>12</sup>, na medida em que a relação entre ambos é “orgânica”.

Daí a máxima gramsciana de que o Estado, lato sensu, é composto (na sociedade política) pelos mecanismos de repressão e violência do qual dispõem a classe dominante e (na sociedade civil) pela difusão de ideologias que buscam a direção e o consenso de aliados. Isso aponta para a ampliação do Estado feita por Gramsci (2002:244): “Estado = sociedade civil + sociedade política, isto é, hegemonia encorajada de coerção”.

A tradicional dicotomia estatal-privado pode ser ultrapassada não só a partir do pensamento gramsciano, de interconexão entre sociedade civil e Estado, mas também a partir da categoria de “espaço público” – analisada pioneiramente por Hanna Arendt (1991) e Vera Telles (1990). Conforme essas duas autoras, os espaços públicos têm a função de tornar transparente e visível aquilo que antes era oculto, isto é, eles remetem à necessidade de romper com as barreiras impeditivas do acesso dos indivíduos à vida coletiva.

Seguindo a linha trilhada por Wanderley e Raichelis (2004:4), entendemos que “o conceito de público remete crescentemente tanto ao Estado quanto à sociedade, em um mesmo movimento, simultaneamente complementar e contraditório”. Nessa perspectiva, o público não está vinculado nem ao Estado nem à sociedade civil, mas ao resultado de uma luta política democrática, de uma construção social e política decorrente

[...] da ação de sujeitos, movimentos e organizações sociais que atuam como mediadores políticos, vocalizando demandas coletivas que confluem para arenas públicas, em que diferentes projetos possam ser debatidos e negociados, criando-se condições para a explicitação de conflitos e viabilização de certos consensos, mesmo que provisórios e em permanente rediscussão (Raichelis; Wanderley 2009:206).

A ascensão dos espaços públicos nas últimas décadas do século XX insere-se em um processo de “publicização”, no qual as forças presentes na sociedade, os sujeitos políticos, penetram na institucionalidade estatal e disputam posições de reconhecimento social e político a partir desses novos âmbitos da vida pública. Assim, os espaços públicos estão totalmente ligados ao processo de democratização (Raichelis; Wanderley 2004).

Os espaços públicos, em suma, são instâncias deliberativas, não monopoliza-

12 Conforme interpretação de Christinne Buci-Glucksmann (provavelmente a primeira a interpretar o Estado concebido por Gramsci como um “Estado ampliado”), Gramsci distinguiu duas esferas no interior da superestrutura: (I) a sociedade política (chamada também de “Estado em sentido estrito” ou “Estado-coerção”), que se identifica com os aparelhos coercitivos e repressivos do Estado; (II) e a sociedade civil (“Estado-ético”), que se identifica com os “aparelhos privados de hegemonia”, uma vez que é constituída pelas organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias (Buci-Glucksmann 1980).

das pelo Estado, por meio das quais as vozes de atores públicos podem ser escutadas; são esferas que

[...] refletem a pluralidade social e política; que, portanto, visibilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder. (Dagnino et al Apud Raichelis; Wanderley 2004:207).

Por meio dos espaços públicos, criam-se, portanto, mecanismos de participação social e política que dão aos indivíduos acesso à vida pública. Ademais, esses espaços possibilitam superar a visão tão arraigada no pensamento político que concebe Estado e sociedade como instituições polares, envolvidas num jogo de soma zero, em que apenas se vislumbram ganhadores ou perdedores.

## O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA ASSISTÊNCIA E NA INTEGRAÇÃO DOS REFUGIADOS

O ACNUR, através de ONGs como a Cáritas, subsidia a ação estatal oferecendo assistência aos refugiados que variam de auxílio para subsistência, moradia e transporte, ao aprendizado da língua, à capacitação e à orientação profissional. Em contrapartida, como foi discutido no III Encontro de Reassentamento de Refugiados do ACNUR (2005), o Estado brasileiro tem a responsabilidade de receber os refugiados e de lhes disponibilizar acesso às políticas públicas de saúde, educação e emprego.

As organizações não governamentais funcionam como pontos de apoio na defesa dos direitos humanos dos refugiados, auxiliando nos monitoramentos de fronteiras, na inclusão social dos deslocados e na busca de parcerias. Esse conjunto de ONGs soma cerca de 30 organizações (como Instituto Migrações e Direitos Humanos, Jesuítas, Centro de direitos humanos e memória popular do Rio Grande do Norte), estando presente em praticamente todos os estados brasileiros, onde se estende a rede solidária para Migrantes e Refugiados (IMDH 2011).

Ainda que as ONGs sejam informadas com antecedência sobre o perfil dos casos de refugiados reconhecidos pelo governo e sobre a data de chegada dos imigrantes forçados, não são raros os problemas enfrentados pelos refugiados na vinda e na recepção em portos e aeroportos, em função do desconhecimento das autoridades de fronteira. Por esse motivo, conforme apresentações do III Encontro de Reassentamento de Refugiados do ACNUR (2005), a ação das ONGs é de suma importância para assegurar a qualidade no atendimento e na acolhida dos refugiados, bem como no transporte e no processo de identificação do indivíduo, que leva cerca de trinta

dias para ser concluído.

Durante o período inicial de integração, as organizações não governamentais buscam auxiliar o requerimento de documentos fundamentais, cuidar minimamente da saúde física, encontrar trabalho, escola para os filhos e promover atividades culturais de integração. Um instrumento que pode ajudar muito nessa etapa é a entrega de um material de apoio, uma espécie de “pacote” informativo (cartilha pedagógica de integração local feita por cada agência de acordo com a sua realidade local, dicionários de português, além de mapas da região e do país).

A documentação é na maioria das vezes um processo longo e complicado. Em relação aos documentos pessoais, o prioritário e mais rápido é o RNE – Registro Nacional do Estrangeiro, que é o documento inicial, depois a carteira de trabalho, que também é um documento acessível junto às delegacias do Ministério do Trabalho (Barbosa; Sagrado 2007:60).

Porém, outros documentos, como o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a abertura de contas bancárias, ainda representam desafios a serem superados (embora a abertura de conta-poupança tenha se revelado uma saída razoável e promissora). Mesmo que os refugiados nem sempre cheguem com todos os documentos necessários de identificação, em geral não costumam existir problemas em relação à retirada da RNE junto às delegacias da polícia federal brasileira (III Encontro de Reassentamento de Refugiados do ACNUR 2005).

De qualquer forma, algumas medidas adotadas pelo ACNUR e pelo CONARE poderiam melhorar esse processo. A questão burocrática é um componente a mais nas dificuldades que os refugiados enfrentam. Por exemplo, aguardar durante meses para receber a Carteira de Identidade, portando apenas um protocolo, é uma dificuldade real. Se a burocracia é pesada para nós, nacionais, seja pelo volume de documentos exigidos, seja pelo custo de fotocópias, autenticações, deslocamentos etc., quanto mais para quem chega desgastado pela perseguição de que foi vítima em seu país e onde perdeu praticamente tudo – bens, emprego, e muitas vezes até a família (Refugees United Brasil 2009).

Após assessorar os refugiados no processo de requerimento de documentação de identificação, as ONGs ajudam-lhes na busca por moradia (aluguel/ compra de casa e móveis). O que acontece, na maioria dos casos, é a viabilização de pensão ou pousadas por um período aproximado de até cinco dias - posteriormente pode-se alugar ou comprar uma casa. A habitação é o primeiro grande problema de fato. Para o aluguel de um imóvel no Brasil, exige-se a figura do fiador. Um refugiado apresentar um fiador é praticamente impossível, o que tem levado as ONGs a assumirem a responsabilidade conjuntamente. Ademais, em alguns casos, também se pede o caução – uma espécie de depósito adiantado. Para a aquisição de um imóvel no Brasil, o programa de habitação popular é outro desafio, pois é necessário en-

frentar muita burocracia, filas e tempo de espera que pode variar em até 10 anos para o recebimento do imóvel (III Encontro de Reassentamento de Refugiados do ACNUR 2005).

Em média, um refugiado leva cerca de três meses para conseguir emprego – antes disso, é exceção, conforme relatos colhidos durante o III Encontro de Reassentamento de Refugiados do ACNUR (2005). O trabalho voluntário nesta fase ajuda no equilíbrio psicológico do refugiado, na adaptação à sociedade acolhedora e na formação de uma rede de contatos, pois permite o envolvimento na comunidade.

Muitas coisas podem ser novidade para o refugiado que chega ao Brasil, como a carteira de trabalho, já que em vários países mais pobres é inexistente a carteira de trabalho na garantia dos direitos sociais. Além disso, o não pagamento de contas na data do vencimento das faturas e a falta de pontualidade dos refugiados os levam a perder entrevistas de emprego, consultas médicas e cursos, por exemplo, dado que estão acostumados a uma maior flexibilidade em seus países de origem (III Encontro de Reassentamento de Refugiados do ACNUR 2005).

O desafio de ingressar no mercado de trabalho também passa pela seletividade de empregadores e refugiados. A questão aqui é que um refugiado com escolaridade elevada pode se recusar a ter um emprego de atendente de loja e, por outro lado, um empregador pode recusar um refugiado com baixa escolaridade para a mesma vaga de atendente de loja. Embora esse problema também seja percebido entre os brasileiros, a situação dos refugiados é mais complexa, pois eles encontram maiores dificuldades em adequar seu grau de instrução com as oportunidades de emprego (III Encontro de Reassentamento de Refugiados do ACNUR 2005).

Uma alternativa na busca pelo emprego são as agências do Sistema Nacional de Emprego (SINE), que promove a intermediação de mão de obra, implantando serviços e agências de colocação em todo o País (postos de atendimento). Estima-se que, em um grupo de 40 adultos refugiados no Brasil, há 07 com carteira assinada, 13 com outras rendas (trabalho informal) e os outros 20 ainda sem uma fonte de renda clara e estável. Isso se justifica por várias razões, desde os aspectos culturais até o desenvolvimento de uma relação de assistencialismo, além de indisciplinas no cumprimento de horários de trabalho ou postura no emprego (III Encontro de Reassentamento de Refugiados do ACNUR 2005).

As orientações gerais aos refugiados em relação às tarefas cotidianas (transporte público, supermercado, tratar com a moeda local, preços médios dos produtos), assim como costumes locais, podem ajudar. Os refugiados devem estar cientes de seu estatuto legal no país e da perda do mesmo em caso de saída não autorizada ou ainda se cometer crime. Ainda devem estar cientes de que, caso queiram retornar ao país de primeiro asilo, as despesas serão pagas pelos próprios refugiados. Todas essas informações precisam estar racionalizadas no espaço público, acessíveis tanto

para refugiados quanto para brasileiros, de modo a otimizar sua integração.

## A EMERGÊNCIA DE UMA NOVA ARENA DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS: OS COMITÊS ESTADUAIS E A FORMAÇÃO DO MODELO QUADRIPARTITE

Iniciamos esta seção retomando o pensamento das transformações percebidas na autonomia do Estado em decorrência dos processos de globalização. Baseando-nos na categoria de Estado-rede proposta por Castells (1999), entendemos que o Estado-nação caracteriza-se atualmente por compartilhar sua autoridade com uma rede de instituições localizadas em âmbito local, regional e global, o que significa dizer que o Estado já não mais se configura como um centro de poder. Afinal, “uma rede, por definição, não tem centro, e sim nós de diferentes dimensões, com relações internodais que são frequentemente assimétricas” (Castells 1999:11).

Castells (1999) esclarece que essa rede institucional é formada por Estados-nação, instituições supra-nacionais, organizações não-governamentais e instituições regionais e locais, todos representando os “nós” necessários para a existência da rede.

Segundo o autor, a administração do Estado rede deve seguir oito princípios principais, dos quais destacamos: (I) a subsidiariedade, que implica uma gestão descentralizada, articulando instâncias nacionais e supranacionais; (II) a participação cidadã, que funciona de forma mais eficaz em âmbito local; a (III) flexibilidade na organização e na atuação da administração; e a (IV) coordenação, que determina democraticamente regras de subordinação hierárquica entre as diferentes instâncias (“nós”) da organização (“rede”).

Nessa linha de raciocínio, Castells (1999) postula que os governos nacionais, regionais e locais se diferenciam exatamente por sua capacidade de intervenção sobre as dificuldades e os desafios impostos pelos fluxos globais. Para ele, ainda que a “rede”, como um todo, não deva ser desconsiderada, as intervenções mais eficazes são aquelas realizadas nos governos subnacionais, devido ao seu maior potencial de flexibilidade para adaptar-se às dinâmicas globais. Nas palavras dele,

a capacidade de ação está instalada mais na rede do que em um nó, seja ele de qualquer dimensão. Por outro lado, os governos locais (ou municipais) e regionais [...] apresentam um maior potencial de flexibilidade para adaptar-se a/ negociar com os fluxos globais (Castells 1999:9).

Aplicando a teoria castelliana à realidade brasileira, evidenciamos a emergência da intervenção de governos subnacionais na problemática da proteção aos refugiados através da criação de Comitês Estaduais designados para a defesa e a promoção dos direitos dos imigrantes forçados.

É nesse contexto que se insere a criação, em 2006, do Comitê Estadual para os Refugiados em São Paulo – um marco na história brasileira de proteção a refugiados (São Paulo 2007). Através desse espaço, constituído por representantes da sociedade civil, por diversos segmentos do governo e pela participação do ACNUR, busca-se formular e aumentar a eficácia e o alcance das políticas públicas de assistência, proteção e integração voltadas para os refugiados que vivem em São Paulo (os quais representam mais da metade do contingente total residente no Brasil, em 2010, segundo dados do ACNUR).

O sucesso dessa iniciativa parece ter “transbordado” para a unidade federal do Rio de Janeiro, uma vez que em dezembro de 2009 o governador Sérgio Cabral instituiu, por meio do Decreto nº 52.349, o Comitê Estadual Intersectorial de Políticas de Atenção aos Refugiados (Rio de Janeiro 2009). Entre as atividades desse espaço institucional, estão: o acompanhamento dos procedimentos de solicitação de refúgio e o acolhimento dos imigrantes forçados; a articulação de convênios com entidades governamentais e não governamentais, buscando auxiliar os refugiados; a elaboração, a implementação e o monitoramento do Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados – elaborado, mas ainda não implementado (Comitê Estadual Intersectorial de Políticas de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro 2012).

No decreto de instituição desses dois Comitês Estaduais, são reconhecidos todos os atributos legais, presentes na Constituição Federal de 1988 e na Lei 9.474/97, garantidores da dignidade da pessoa humana, dos direitos humanos e da proteção dos refugiados. A partir dos documentos originários, é possível constatar que, além da proteção legal concedida pelo Governo Federal nesses órgãos, os refugiados também recebem assistência humanitária por meio da ACNUR e de outras organizações não governamentais.

O desconhecimento e/ou preconceito da sociedade quanto ao termo “refugiado” é um dos maiores obstáculos à integração na sociedade e no mercado de trabalho. Por isso, o Comitê tem atuado bastante no sentido de informar à população carioca sobre os direitos dos refugiados, tendo promovido encontros e palestras que contaram com a participação de acadêmicos, voluntários e gestores locais das áreas de saúde, educação e trabalho (Comitê Estadual Intersectorial de Políticas de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro 2012).

Ademais, segundo depoimentos dos membros do Comitê do RJ, o Comitê solicitou ao Ministério da Justiça que no protocolo de solicitante de refúgio conste a nomenclatura “estrangeiro com base no Art. 21, § 1º da Lei nº 9.474 de 22/07/1997” e não “refugiado”, conforme alteração feita na Carteira de Trabalho e Previdência Social realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Essas iniciativas, destarte, revelam um movimento de descentralização das instituições no Estado brasileiro, em parte respondendo a reivindicações locais e

regionais, em parte por um esforço dos próprios governos em encontrar estratégias alternativas à rigidez da centralização.

Além disso, poderíamos afirmar que a institucionalização dos Comitês está inserida em uma tendência de ascensão da paradiplomacia no contexto internacional. Embora não desejemos aprofundar a análise dessa categoria (para maiores detalhamentos, consultar Soldatos, 1993), convém destacar que há, ao mesmo tempo, um incentivo promovido pelos Estados-nacionais e uma reivindicação de empresas e municípios à adequação local de problemas gerados por fluxos globais.

Os Comitês Estaduais são verdadeiros “nós” da “rede” de proteção aos refugiados. Sua emergência modifica o antigo modelo tripartite, na medida em que representam uma nova arena institucional de proteção aos refugiados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O surgimento de arenas institucionais de proteção aos refugiados em âmbito estadual expressa a consolidação do tema do refúgio na agenda pública e a emergência de um novo ator no modelo de proteção brasileiro. Ao lado do CONARE, do ACNUR e da sociedade civil, agora os Comitês Estaduais apresentam-se como o novo *locus* político de discussão, elaboração e decisão sobre a temática dos refugiados. Persistem, porém, as estratégias de atuação existentes desde a década de 90.

Historicamente, o Estado brasileiro tem atuado sobre a temática do refúgio com estratégias de descentralização e subsidiariedade. De modo geral, o Governo Federal tem restringido sua atuação à esfera da proteção jurídica, buscando acompanhar os refugiados no processo de solicitação de refúgio, e tem delegado as funções de assistência e integração principalmente à sociedade civil e ao ACNUR. Nesse sentido, o papel do Governo tem se resumido à atuação de alguns órgãos principais, como o CONARE (responsável pelos processos de elegibilidade e de políticas públicas), o Conselho Nacional de Imigração (CNIG, que concede “visto humanitário” em alguns casos em que solicitantes de refúgio que não preenchem totalmente os requisitos de elegibilidade da Lei 9.474/97), a Polícia Federal (elaboração de documentos) e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (promovendo encontros, parcerias e seminários), conforme as competências elencadas pela Lei 9.474/97.

A sociedade civil, por sua vez, é representada quase que exclusivamente pela Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Rio de Janeiro (parceiras do ACNUR). Elas monopolizam as ações de assistência e integração aos refugiados, na medida em que possuem ampla experiência na área e viabilizam serviços de habitação, saúde, educação e trabalho através de parcerias com outras instituições e com os governos estaduais e federal.

Convém ressaltar que a Cáritas destacou-se como o principal ator não gover-

namental envolvido nas ações de assistência e integração dos refugiados, pois este artigo centrou-se na realidade dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, maiores receptores de refugiados no Brasil.

É preciso ampliar e incentivar a participação de outros movimentos sociais em torno dos refugiados, pois os próprios voluntários da Cáritas relataram (Pacífico 2010) uma série de dificuldades e insuficiências na proteção dos refugiados, dentre as quais destacamos: não há alojamento suficiente para refugiados; o acesso ao serviço público de saúde é dificultado em razão do idioma; creches e/ou escolas não possuem vagas suficientes para as mães deixarem os filhos quando buscam por emprego; falta-lhes estabilidade, pois a maioria dos trabalhos oferecidos é trabalho temporário, de dois a três meses.

Sugere-se que grande parte das dificuldades enfrentadas pelos refugiados corresponde aos problemas vividos pelos brasileiros mais pobres. É difícil o acesso ao sistema de saúde em quase todas as regiões do país, mas o acesso é gratuito para ambos – refugiados e brasileiros. Nesse sentido, não se percebe em larga escala um tratamento institucional discriminatório em relação a esses estrangeiros. E nem privilégio – caso este acontecesse, denotaria uma discriminação inversa. Entretanto, não podemos deixar de registrar aqui que também há casos de xenofobia.

Essa insinuação, no entanto, não deve impedir ou desencorajar a criação de novas ações e canais de participação entre Estado, sociedade brasileira e refugiados, pois a condição de vulnerabilidade dos refugiados ainda é enorme, dado que o acesso aos direitos básicos só lhes é plenamente garantido no momento em que os Estados onde buscam refúgio os reconhecem juridicamente como refugiados (Sogu, 1999; Haddad 2008).

Embora o surgimento dos Comitês Estaduais em São Paulo e no Rio de Janeiro demonstre que a temática dos refugiados não se encerra na ação estatal centralizada, o modelo de proteção brasileiro restringe os refugiados aos espaços da caridade social. Eles não estão presentes nas arenas institucionais que os representam e não participam do processo de formulação das políticas que lhes dizem respeito.

Esse modo de operação, na prática, não só diminui a eficácia das políticas públicas focalizadas, dado que o público-alvo não participa de sua elaboração, como sugere a incapacidade de os refugiados serem agentes autônomos – incapacidade contestada por recentes trabalhos, como o de Andrea Pacífico (2010) e Carolina Moulin (2011), que revelam a construção de redes sociais pelos refugiados e o surgimento de movimentos reivindicatórios dos refugiados por melhores condições de vida no Brasil.

É necessário, por isso, resgatar o sentido do “público”, como instância deliberativa heterogênea constituída ao mesmo tempo por refugiados, por representantes da sociedade civil brasileira, do mercado e do Estado. Deve-se também ampliar

a “rede” institucional de proteção aos refugiados, que, no momento, entendemos como sendo formado por quatro “nós” em constante relação: o “nó” estatal (representado pelo CONARE e pelo Governo Federal), o “nó” subnacional (materializado nos Comitês Estaduais), o “nó” da sociedade civil (na ação centralizada pela Cáritas) e o “nó” da esfera internacional (consubstancializado no ACNUR).

A emergência desse modelo quadripartite demonstra que a proteção assegurada no Brasil aos refugiados configura-se não em um centro de poder, mas no poder de redes. Para fortalecer essa rede, é preciso ainda permitir e incentivar a participação dos refugiados nas arenas de discussão que lhes dizem respeito. Assim, eles deixarão de ser meros objetos de caridade e passarão a ser agentes de sua própria integração. A ampliação dos espaços públicos acena para essa possibilidade, na medida em que alarga os campos de disputas políticas e solidifica redes de solidariedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACANDA, Jorge. 2006. *Sociedade civil e hegemonia*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- AGER, Alastair; STRANG, Alison. 2008. "Understanding integration: a conceptual framework". *Journal of Refugee Studies*, Vol. 21, Nº 2, 2008, p. 166-191.
- ARENDT, Hannah. 1991. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense.
- ALTO COMISSARIADO DAS NACOES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR); INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH). 2005. *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília: Servidéias Comunicação Ltda.
- ALTO COMISSARIADO DAS NACOES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR); COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (CONARE). 2007. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE*. Brasília. Disponível em: < <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5780.pdf?view=1>>. Acesso em: 10 de agosto de 2010.
- ALTO COMISSARIADO DAS NACOES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). 2011. *Dados sobre refúgio no Brasil*. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Dados\\_sobre\\_refugio\\_no\\_Brasil\\_-\\_Abril\\_2011a](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Dados_sobre_refugio_no_Brasil_-_Abril_2011a)>. Acesso em: 30 de janeiro de 2012.
- ALTO COMISSARIADO DAS NACOES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). 2011b. *ACNUR lança diretório acadêmico sobre refúgio e apatridia*. Disponível em: < <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-lanca-diretorio-academico-sobre-refugio-e-apatridia/>>. Acesso em: 2 de fevereiro de 2012.
- BARBOSA, Luciano Pestana; SAGRADO DA HORA, José Roberto. 2007. *A polícia federal e a proteção internacional dos refugiados*. Brasília: ACNUR, p.60.
- BAENINGER, Rosana; DOMINGUEZ, Juliana; AYDOS, Mariana. 2007. *Condições de Vida da População Refugiada: divulgação da pesquisa de campo e resultados preliminares*. Anais do V Encontro Nacional de Migrações. Campinas, Nepo/ Unicamp.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 01 nov. 2010.
- BRASIL. *Lei nº 9.474, de 22 de Julho de 1997. Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm)>. Acesso em: 01 nov. 2011.
- BRASIL, *Lei 6.815, de 19 de Agosto de 1980. Estatuto do Estrangeiro*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm)>. Acesso em: 01

de Nov. 2011

- BUCI-GLUCKSMANN, Christine. 1980. Gramsci e o Estado: por uma teoria materialista da filosofia. São Paulo: Paz e Terra.
- CASTELLS, Manuel, 1999. Estado-rede: a possibilidade do Estado na sociedade informacional. São Paulo: Paz e Terra.
- COMITÊ ESTADUAL INTERSETORIAL DE POLÍTICAS DE ATENÇÃO AOS REFUGIADOS DO RIO DE JANEIRO, 2012. Plano Estadual de políticas de atenção aos refugiados. Disponível em: <[http://download.rj.gov.br/documentos/10112/556509/DLFE-47406.pdf/plano\\_estadual\\_politicas\\_atencao\\_refugiados\\_consulta\\_publica.pdf.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/556509/DLFE-47406.pdf/plano_estadual_politicas_atencao_refugiados_consulta_publica.pdf.pdf)>. Acesso em: 15 de abril de 2012.
- DAGNINO, E. et al (org). 2002. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra.
- DELORENZO, Adriana, 2012. “Em busca de um lugar seguro”. n: Revista Fórum. Disponível em: <[http://www.revistaforum.com.br/conteudo/detalhe\\_materia.php?codMateria=9227](http://www.revistaforum.com.br/conteudo/detalhe_materia.php?codMateria=9227)>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2012.
- ENCONTRO DE REASSENTAMENTO DE REFUGIADOS DO ACNUR, 3, São Paulo, 2005.
- FISCHEL DE ANDRADE, José. H.; MARCOLINI, Adriana. 2002. “A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características”. In: Revista Brasileira de Política Internacional, v.45, n.1, p.168-176.
- GODOY, Gabriel Gualano, 2011. “O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar”. In: 60 anos de ACNUR: perspectivas e futuros. RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme (orgs). São Paulo.
- GRAMSCI, Antonio. 2002. Cadernos do cárcere. v. 3. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- HADDAD, Emma. 2008. The refugee in international society: between sovereigns. Cambridge, Cambridge University Press.
- INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. 2011. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/IMDH/Default.aspx>>. Acesso em: 20 de agosto de 2010.
- JUBILUT, Liliana Lira. 2007. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método.
- LEÃO, Renato Zerbini R. (Comp.). 2007. O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE. Brasília: CONARE; ACNUR.
- MACHADO, Ana Flávia; RIBAS, Rafael P.; PENIDO, Mariângela. 2007. Mobilidade entre estados de pobreza e inserção no mercado de trabalho: uma análise para o Brasil metropolitano em 2004. Texto para discussão No 300. Belo

- Horizonte, Cedeplar/ Universidade Federal de Minas Gerais (disponível em: [www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20300.pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20300.pdf))
- MILESI, Rosita; CARLET, Flavia. 2006. “Refugiados e políticas públicas”. In: RODRIGUES, Viviane Mozine (org). Direitos humanos e refugiados. ES: UVV.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Relatório da 1ª Oficina sobre Trabalho e Emprego para Solicitantes de Refúgio e refugiados(as). São Paulo, 2011. Disponível em: [http://www3.mte.gov.br/trab\\_estrang/refugiados.asp](http://www3.mte.gov.br/trab_estrang/refugiados.asp). Acesso em: 3 de fevereiro de 2012.
- MONTAÑO, Carlos. 2003. Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2 ed. São Paulo: Cortez.
- MOREIRA, Júlia Bertino. 2010.. “Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil”. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 53. no.1. Brasília: Jan/July 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000100006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000100006&script=sci_arttext)>. Acesso em: 10 nov. 2010
- MOREIRA, Júlia Bertino. 2012. Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010). Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas.
- MOULIN, Carolina. 2011. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. Rev. bras. Ci. Soc. [online], vol.26, n.76, pp. 145-155.
- NERI, M.C. 2002. “Decent Work and the Informal Sector in Brazil”. EPGE, Ensaios Econômicos, n. 461.
- PACÍFICO, Andrea Pacheco. 2010. O Capital Social dos Refugiados; Bagagem Cultural e Políticas Públicas. Maceió: Edufal.
- PACÍFICO, Andrea Pacheco; MENDONÇA, Renata. “A proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil”. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 9, n. 1, p. 170-181, jan/jun 2010.
- PIOVESAN, Flávia. 2008. “A Constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos”. Revista Jurídica da Faculdade de Direito / Faculdade Dom Bosco. v. 2, n. 1, p. 20- 33.
- PRATT, Anna. 2005. Securing borders: detention and deportation in Canada. Vancouver, University of British Columbia Press.
- PUTNAM, Robert D. 1995. “Bowling alone: America’s declining social capital”. Journal of democracy, vol. 6, n. 1, p. 65-77.
- RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo. 2004. “Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional”. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, Ano XXV,. n. 78, p. 5-32.
- \_\_\_\_\_. 2009. A cidade de São Paulo: Relações Internacionais e gestão pública. São Paulo: EDUC.

- RIO DE JANEIRO, Decreto 42.182 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o Comitê Estadual Intersetorial de políticas de atenção aos refugiados e dá outras providências.
- REFUGEEES UNITED BRASIL, 2009. Burocracia dificulta adaptação de refugiados no Brasil. Disponível em: <<http://refunitebrasil.wordpress.com/2009/05/26/burocracia-dificulta-adaptacao-de-refugiados-no-brasil/>>. Acesso em: 02 de janeiro de 2010.
- RODRIGUES, Viviane Mozine (org.). 2006. Direitos humanos e refugiados. Vila Velha, ES: UVV.
- SÃO PAULO, 2007. Decreto nº 52.349, de 12 de novembro de 2007. Institui o Comitê Estadual para Refugiados – CER e dá providências correlatas.
- SARLET, Wolfgang Ingo. 2002. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição da República de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- SEMINÁRIO CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO, 2., 2011, Vila Velha.
- SOARES, F.V. Some Stylized Facts of the Informal Sector in Brazil. IPEA. Texto para Discussão, n. 1020, 2004.
- SOGUK, N., 1999. States and strangers: refugees and displacements of statecraft. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- SOLDATOS, Panayotis. 1993. “Cascading subnational paradiplomacy in na interdependent and transnational world”. In: BROWN, Douglas; FRY, Earl (Eds.). States and provinces in the international economy. California: Institute of governmental studies press, University of California, p.45-64.
- SPRANDEL, Márcia; MILESI, Rosita. 2003. “O Acolhimento a Refugiados no Brasil: Histórico, Dados e Reflexões”. In: MILESI, Rosita. Refugiados: Realidades e Perspectivas. Brasília: Loyola, p.119-121.
- TELLES, Vera da Silva. 1990. “Espaço Público e Espaço Privado na Constituição do Social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt”. In: Tempo Social. São Paulo, vol. 1, n. 1, p. 23-48.

## ABSTRACT

The article examines the problem of refugees in Brazil, investigating the role of each actor involved in the emerging quadripartite model of protection, assistance and integration of refugees: the Brazilian government, civil society, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and subnational governments. At state level, one examines the laws of Brazil and the public policies of protection, assistance and integration of refugees; in the sphere of civil society, one focuses on the work of NGOs; in the

subnational government, one investigates the recent institutionalization of State Committees for Refugees in São Paulo (2006) and Rio de Janeiro (2009). It is argued that there is a strengthening of public spaces in the treatment of refugees, and that there is a trend toward decentralization and subsidiarity of the functions typically performed by the government, which delegates the responsibility of receiving refugees to civil society and the role of developing public policies for integration to subnational governments.

## KEYWORDS

State and society, refugees, network state, public policies, human rights.

## SUBMETIDO EM

Janeiro de 2011

## APROVADO EM

Agosto de 2012

## ENZO MAYER TESSAROLO

Doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Ciências Sociais (PUC-SP/UVV-ES). Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Governo do Estado do Rio de Janeiro, atuando na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (NEAMP/PUC-SP), e do Núcleo de Apoio aos Refugiados do Estado do Espírito Santo (NUARES).

Contato: enzotessarolo@gmail.com

## VIVIANE MOZINE RODRIGUES

Doutoranda em Ciências Sociais na PUC/SP e bolsista CAPES com estágio de doutoramento na Universidade de Lisboa/PT, Mestre em Planejamento Regional e Gestão das Cidades pela Universidade Candido Mendes/RJ. Professora dos Cursos de Economia e de Relações Internacionais da UVV (Universidade de Vila Velha) e Coordenadora do NUARES - Núcleo de Apoio aos Refugiados do Estado do Espírito Santo, com publicações na área de Direitos Humanos e refugiados.

Contato: vmozine@uvv.br