



**REFÚGIO COMO DIREITO HUMANO INTERNACIONAL:** a relação entre  
proteção e política social

**REFUGE AS INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS:** a relationship between protection and  
social policy

Tathiana Costa dos Santos

Universidade Federal Fluminense

**RESUMO**

Este trabalho corresponde a uma reflexão sobre o papel do Estado na garantia de ações eficazes e duradouras de integração humanitária do refugiado na sociedade brasileira, destacando a fragilidade do financiamento desta política. Ressaltamos a necessidade de trazer a tona para a discussão atual, a temática do refúgio como direito humano internacional e sua relação com a proteção e política social, tendo como referência de análise a lei 9.474/97.

**PALAVRAS-CHAVE:** Refúgio; Direito; Proteção; Política Social

**ABSTRACT**

This work corresponds to a reflection on the role of the State in guaranteeing effective and lasting actions of refugee humanitarian integration in the Brazilian society, highlighting the fragility of the financing of this policy. We emphasize the need to bring up the current discussion, the refuge theme as an international human right and its relation with protection and social policy, having as reference of analysis Law 9.474/97.

**KEYWORDS:** Refuge; Right; Protection; Social Policy



## **1 INTRODUÇÃO**

Este trabalho é fruto de estudos realizados na disciplina: Política Social no Brasil, do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social – Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Apresenta como objetivo, aproximar os conteúdos ministrados nessa disciplina com a temática do refúgio que faz parte do meu objeto de pesquisa, o que justifica o interesse pela abordagem de discussões relacionadas a esta questão emergente na sociedade brasileira, a qual requer ser mais explorada não somente no meio acadêmico, mas na sociedade brasileira.

Compreender o papel do Estado e das políticas sociais no Brasil, no que diz respeito à proteção dos refugiados, se torna relevante diante da realidade da sociedade brasileira marcada por desigualdades sociais e econômicas. Desta forma este trabalho contribui para uma reflexão crítica sobre o papel das políticas públicas em uma sociedade capitalista, onde propostas são materializadas em ações que permeiam o campo da política social. Para o fornecimento de subsídios teóricos que possibilitassem um amparo consistente sobre o tema do refúgio conforme a reflexão almejada foi empregada como metodologia a análise da Lei 9.474/97.

Desta forma, separamos o artigo em tópicos onde destacaremos: o refúgio como direito, a Lei 9.474/97, seus atores e papéis, política social, proteção e financiamento e a fragilidade de financiamento da política de refúgio.

## **2 REFÚGIO COMO DIREITO**

O refúgio é um tema bastante polêmico e complexo, emergente na sociedade brasileira. É um direito fundamental e humano garantido por lei, porém carece ser mais explorado no meio acadêmico e melhor apreendido pela sociedade como um todo. Todavia, sabemos que somente a lei não é suficiente para a garantia de Por isto, refletir direitos em sociedades com histórico de violações e desigualdades como é o caso do Brasil. O estudo sobre esta temática é relevante, já que dados divulgados pela Organização das Nações Unidas - ONU, apontam que nas últimas décadas cerca de 65 milhões de pessoas no mundo deixaram seus locais de origem por causa de conflitos, perseguições e violações de direitos humanos.



Os refugiados são considerados migrantes internacionais forçados, que cruzam as fronteiras nacionais de seus países de origem em busca de proteção. Eles fogem de situações de violência, como conflitos internos, internacionais ou regionais, perseguições em decorrência de regimes políticos repressivos, entre outras violações de direitos humanos. (MOREIRA, 2014, p.85)

A questão do refúgio é preocupante e bastante séria, por se tratar de um direito humano universal, baseado no princípio de *non refoulement*, também conhecido como princípio da “não-devolução”, por meio do qual os países são proibidos de expulsar uma pessoa para um território onde possa estar exposta à perseguição. Entretanto, para que esse direito seja garantido implica responsabilidade do Estado em afiançar medidas e ações eficazes e humanitárias voltadas para a proteção destes indivíduos no território de acolhida.

Segundo o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, no Brasil vivem atualmente mais de 8.800 refugiados de 79 diferentes nacionalidades, sendo as cinco maiores comunidades originárias da: Síria, Angola, Colômbia, República Democrática do Congo e Palestina. O CONARE é um importante ator no cenário brasileiro, por ser o órgão que dirige e coordena a ação internacional de proteção e ajuda aos refugiados, também responsável por analisar os pedidos e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, bem como orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados.

Conforme o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR os refugiados estão fora do seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados à sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. São pessoas que foram obrigadas a deixar seus países devido a conflitos armados, violência generalizada e violação dos direitos humanos. O papel do ACNUR é de grande relevância, por ter o mandato de dirigir e coordenar a ação internacional para proteger e ajudar as pessoas deslocadas em todo o mundo e encontrar soluções duradouras para estas.

De acordo com Moreira (2014) a categoria dos refugiados emerge como consequência das ações ou omissões políticas empreendidas pelo Estado. Diante disso, o país acolhedor deve prover proteção a essa população estrangeira recebida em seu território e garantir direitos que estavam em risco no país de origem.



Cada refugiado é consequência de um Estado que viola os direitos humanos, [...] é necessário que esta problemática seja enfrentada sob a perspectiva dos direitos humanos [...] que devem ser respeitados antes, durante e depois do processo de refúgio. (PIOVESAN, 2003, p. 124-128).

Por isso, buscamos relacionar esta temática as políticas sociais brasileiras e a forma de proteção social ofertada pelo poder público. Isto porque, não podemos tratar o refúgio no Brasil sem relacioná-lo a noção de cidadania e justiça social, onde o Estado precisa propor ações que garantam direitos fundamentais a estes sujeitos.

### 2.1- A Lei 9.474/97, seus atores e papéis

Uma relevante iniciativa tomada pelo poder público brasileiro, foi à promulgação de uma lei específica para o refúgio – Lei 9.474/97, onde nela está prevista a responsabilidade do Estado na proteção e integração de refugiados em todo território nacional. Este instrumento normativo aponta que o refugiado tem assegurados direitos como obter documentos, trabalhar, estudar e exercer os mesmos direitos civis que qualquer cidadão estrangeiro em situação regular no Brasil. É a primeira lei do ordenamento jurídico brasileiro a implementar um Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. É um verdadeiro marco na trajetória de comprometimento do Brasil com a temática dos refugiados. Esta trajetória inicia-se, em 1952, com o reconhecimento da Convenção sobre o Estatuto do Refugiado, de 1951. (ALMEIDA, 2000, p. 374)

Um importante avanço da lei 9.474/97 foi à criação do CONARE, do qual participam o governo, a sociedade civil e a Organização das Nações Unidas - ONU via ACNUR. Este organismo responsável por coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados, atualmente é composto por um representante dos seguintes órgãos: Ministério da Justiça e Cidadania - que o preside, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Departamento de Polícia Federal, Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, como representantes da sociedade civil organizada, e a Caritas Arquidiocesana de São Paulo, como suplente, o ACNUR, como membro consultivo com direito a voz, sem voto. Além do Instituto de Migração e Direitos



Humanos e a Defensoria Pública da União que também participam como membros consultivos.

Não podemos deixar de mencionar que a Cáritas – RJ é um organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) pioneira no trabalho de assistência aos refugiados no Brasil, iniciado na década de 1970. Está inserida nos trabalhos da Arquidiocese do Rio de Janeiro, cujo objetivo é prover o acolhimento, a proteção legal e facilitar a integração local de refugiados e solicitantes de refúgio, que buscam no Brasil uma nova oportunidade de vida, em paz e segurança. Assim como o papel do Instituto de Migração e Direitos Humanos fundado em 1999, mesmo sendo uma entidade social sem fins lucrativos vinculada à Congregação da Irmãs Scalabrinianas de atuação em parceria com várias organizações da sociedade, por ter a missão de promover o reconhecimento da cidadania plena de migrantes e refugiados, atuando na defesa de seus direitos, na assistência sócia jurídica e humanitária, em sua integração social e inclusão em política públicas, com especial atenção às situações de maior vulnerabilidade.

Outro importante aspecto é o fato da lei 9.474/97 ser considerada moderna por adotar um conceito ampliado de refugiado. Isto porque, a legislação brasileira reconhece como refugiado todas as pessoas que buscam segurança diante de situações de grave e generalizada violação de direitos humanos, assim como de circunstâncias que representam uma grave perturbação da ordem pública. Contudo, cabe a determinados atores sociais a “avaliação” desta condição a partir de seu olhar, o que pode definir ou não se uma pessoa terá esse status reconhecido.

Um elemento importante destacado por Moreira (2014) é que na lei 9.474/97, consta que os refugiados devem ter os mesmos direitos e assistência básica recebida por qualquer outro estrangeiro que resida legalmente no país de acolhida, entre eles direitos civis básicos como liberdade de pensamento e deslocamento, propriedade e não sujeição à tortura e a tratamentos degradantes e direitos econômicos e sociais como assistência médica, direito ao trabalho e educação. Contudo, sabemos que os refugiados ainda enfrentam obstáculos para acessar esses direitos e serviços sociais públicos, o que reforça o nosso argumento sobre a importância do Estado brasileiro reconhecer o refúgio como direito fundamental, e portanto, a necessidade de sua intervenção através da política social, capaz de contemplar as particularidades dessa população que vem emergindo na sociedade brasileira.



Embora o Brasil seja internacionalmente reconhecido como um país acolhedor do ponto de vista do direito, há um mito de proteção nacional. Isto porque os refugiados encontram dificuldades para se integrar dignamente à sociedade brasileira e estes obstáculos iniciais estão relacionados ao idioma e às questões culturais. Além disso, problemas comuns de inserção no sistema de proteção nacional vivido pelos brasileiros também são enfrentados pelos refugiados, diante da dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, à educação superior, serviços públicos de saúde e moradia, por exemplo.

A decisão estatal de reconhecer e receber refugiados envolve, sem dúvida, múltiplos e complexos fatores, abarcando tanto a política externa como doméstica. O país receptor pode utilizar o acolhimento de refugiados como instrumento para deslegitimar o país de origem, ao rotulá-lo como perseguidor, repressor ou violador de direitos humanos. Pode favorecer a entrada de refugiados de determinadas origens, em virtude de questões sociais, étnicas, culturais, políticas ou econômicas, em detrimento de outras. (MOREIRA, 2014, p. 87)

Neste sentido, pensar o refúgio como direito, implica no reconhecimento do refugiado como cidadão que carece de proteção pela ação do Estado, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988, ao tratar dos objetivos fundamentais previstos no art. 3º, aponta que é papel do Estado brasileiro tomar as providências necessárias para que os indivíduos tenham condições mínimas de exercer sua cidadania e viver com dignidade. (BRASIL, 1998)

### **3 POLÍTICA SOCIAL, PROTEÇÃO E FINANCIAMENTO**

Não podemos tratar de ação do Estado sem destacar o financiamento como elemento fundamental, uma vez que faz parte da própria política. A ausência de financiamento público compromete as ações e qualidade dos serviços prestados. Para a garantia dos direitos sociais é de suma importância que haja fundo público e definição de orçamento. Todavia, conforme destaca Salvador (2012) o orçamento não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento; ele é, desde suas origens, uma peça de cunho político.



Castro (2012) argumenta que toda política pública para sua manutenção exige, de modo lógico, a mobilização de recursos fiscais compatíveis. De mesmo modo, Salvador (2012) afirma que o fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital. Para este autor, a presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo.

Entretanto, o fundo público ganhou contornos restritivos, tanto pela ótica do financiamento como pela dos gastos sociais, muito aquém das já limitadas conquistas da socialdemocracia ocorrida nos países desenvolvidos. Este autor destaca que:

O orçamento público no capitalismo brasileiro é refém dos rentistas do capital financeiro, obstaculizando a construção de um sistema de proteção social universal. Os ricos neste país continuam não pagando impostos, pois suas rendas estão isentas da tributação. Ao mesmo tempo em que a maior parcela do orçamento é destinada ao capital portador de juros, por meio do pagamento de juros e amortização da dívida pública (SALVADOR, 2012, p. 20).

No Brasil, as despesas do Estado com gastos sociais obedecem a determinados critérios, o que pode ocasionar conflitos e disputas entre os atores. No capitalismo ocorre uma disputa na sociedade por recursos do fundo público no âmbito do orçamento estatal. O orçamento público é um espaço de luta política, com as diferentes forças da sociedade, buscando inserir seus interesses. O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social (SALVADOR, 2012).

As despesas vinculadas são importantes despesas do Estado brasileiro para garantir direitos, contudo, nem sempre o fato de garantir a vinculação significa que os gastos são feitos de forma a garantir a justiça social e a expandir os benefícios e serviços de forma universal, buscando erradicar as desigualdades sociais (SALVADOR, 2012, p. 14).

O financiamento (orçamento público para os gastos sociais) é um importante elemento a ser considerado ao tratar sobre ações de proteção compatível com a política nacional de refúgio no Brasil. A respeito disto, ressaltamos a necessidade de alteração e aprimoramento da lei 9.474/97, incluindo nesta a definição de orçamento público para a



efetivação das ações previstas em seus artigos, a começar pela garantia de acolhida digna e integração humanitária, ou seja, de promoção de bem-estar aos refugiados.

### 3.1- A fragilidade de financiamento da política de refúgio

Até o momento, sabemos que parte do recurso da política de refúgio advém do ACNUR, que por sua vez, é financiado por um pequeno subsídio anual do orçamento regular das Nações Unidas, utilizado para os custos administrativos, onde a maior parte provém de contribuições voluntárias de Organizações Não-Governamentais (ONGs) e do setor privado, incluindo empresas privadas, fundações e pessoas físicas.

No Brasil, a União, através do Ministério da Justiça, repassa recursos para as instituições religiosas filantrópicas como a Caritas Arquidiocesana e o Instituto de Migração e Direitos Humanos, por meio de Convênios anuais. Entretanto, tais convênios são frágeis, pois não garantem que o repasse ocorra regularmente em face do jogo de interesses políticos que priorizam determinadas demandas.

Diante disto, a maior parte das ações voltadas para assistência, acolhimento e integração da população refugiado no Brasil, tem sido executada através de parcerias do poder público com a sociedade civil, representada por instituições da sociedade civil, onde se destaca a Caritas Arquidiocesana como pioneira na assistência aos refugiados. Com isso o que se observa é o protagonismo das instituições filantrópicas e religiosas no desempenho de ações de acolhimento e proteção ao refugiado no Brasil, revelando a tradição brasileira da proteção social pela via da filantropia e desresponsabilização do Estado na provisão de bem-estar e cidadania aos indivíduos.

As políticas têm sido um reforço ao modelo histórico de proteção social, principalmente na assistência social, de parceria com entidades beneficentes, filantrópicas, religiosas, ou nas versões modernas, mas tendo em comum a difusão de valores de solidariedade interclasse, trabalho voluntário, ajuda mútua e autoajuda comunitária e familiar, inviabilizando, desse modo, os preceitos constitucionais de universalização, de definição dos deveres do Estado com a proteção social. (TEIXEIRA, 2013, p. 276)

A política social no Brasil, apesar da atual amplitude é, ainda, marcada por políticas específicas com baixa coordenação entre elas e grandes desafios em termos de





abrangência (universalidade e integralidade) e qualidade dos bens e serviços oferecidos (CASTRO, 2012, p.1018).

No Brasil, além da tradição da forma de modalidade de prestação de serviços que envolve o setor privado (mercantil ou não-mercantil), com nuances diferenciadas em cada política social, considerando as possibilidades de individualizar, ou não, as demandas ou revertê-las em ajuda solidária, aliam-se as medidas institucionais, legais, estatais, que institucionalizam essa participação da sociedade civil, ganhando novas dimensões nas várias fases da política e novos discursos e modos de operar, a partir da década de 1990 com a reforma das políticas sociais. (TEIXEIRA, 2013, p. 272)

Diante dos cortes com gastos sociais, sistema de proteção social não universal, desresponsabilização do Estado em detrimento do protagonismo da filantropia, ações públicas fragmentadas e insuficientes, fragilidade da lei 9.474/97 que não prevê financiamento e diversas ações para a garantia de reconhecimento de direitos sociais para além da condição de refugiado acreditamos ser possível superar tais desafios, a partir do compromisso do Estado na definição e garantia do financiamento público para ações específicas, envolvendo diferentes atores considerando a complexidade da questão.

#### **4 CONCLUSÃO**

O Brasil desde o ano de 1997 tem uma legislação voltada especificamente para a questão do refúgio, porém somente a lei não garante proteção social e cidadania. Embora haja grande participação de ONGs e de instituições filantrópicas no atendimento aos refugiados, vemos como necessárias ações universais e permanentes de iniciativa do Estado, na perspectiva da proteção e garantia da integração social dos refugiados por meio de políticas, programas e serviços adequados.

Buscamos ressaltar a importância da ação do Estado quanto a sua necessidade de reconhecer os refugiados como sujeitos inseridos na sociedade brasileira e que, portanto, devem ter seus direitos fundamentais e humanos respeitados, bem como incluídos no sistema proteção social brasileiro através do acesso a direito e serviços específicos as suas particularidades. Também, destacamos o financiamento público



como um elemento fundamental na garantia de políticas públicas voltada à integração e permanência humanitária dos refugiados no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei n. 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 95, p. 373-383, jan. 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências, Brasília, DF.

CASTRO, Jorge Abrahão. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, v. 22, n. 43, p. 85-98, dez. 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, V. 14, N. 2, p. 04-22, Jan/Jun. 2012.

TEIXEIRA, Solange Maria. Sistema de proteção social brasileiro na contemporaneidade: “novas” relações entre estado e sociedade? In: **Revista FSA**, Teresina, v. 10, n. 1, art. 15, pp. 264-280, Jan./Mar. 2013.