

Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento

O reassentamento está contemplado como uma das três soluções duradouras identificadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) para solucionar o problema de proteção dos refugiados. Na ausência das demais soluções duradouras, como a repatriação voluntária e a integração local, o reassentamento torna-se a solução adequada.

Cyntia Sampaio¹

Definição de Reassentamento

O reassentamento está contemplado como uma das três soluções duradouras identificadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) para solucionar o problema de proteção dos refugiados. Na ausência das demais soluções duradouras, como a repatriação voluntária e a integração local, o reassentamento torna-se a solução adequada. O reassentamento caracteriza-se pela transferência de refugiados, que já se encontram sob a proteção de um país, a um terceiro país pelo fato de sua vida, liberdade, segurança, saúde ou direitos humanos fundamentais continuarem em risco neste país onde solicitaram e receberam refúgio pela primeira vez.

Ao longo dos anos, o ACNUR vem trabalhando com o objetivo de sensibilizar os países para o estabelecimento de programas de reassentamento que possam brindar a proteção internacional aos refugiados em necessidade de reassentamento. A adesão voluntária dos países a este chamado deve ser interpretada como um ato de verdadeira generosidade e compromisso dos Estados. Atualmente, existem 24 países² com programas regulares de reassentamento estabelecidos, cujas características e critérios diferem consideravelmente, a depender de diversos fatores como: recursos financeiros e humanos alocados; cotas anuais de recepção; legislação em matéria de refúgio; solidez do programa de reassentamento como política de Estado; aceitação e envolvimento da sociedade em geral no processo de acolhida e integração; estágio de desenvolvimento da rede de proteção social disponível para os demais cidadãos, entre outros.

Em seu relatório de Projeção das Necessidades Globais de Reassentamento 2011, o ACNUR estima que 805.535 pessoas estarão em necessidade de reassentamento em 2011. Em seguida, o mesmo relatório aponta que apenas 80.000 vagas foram disponibilizadas para reassentamento pelos países que possuem o programa no ano de 2009. Logo, temos uma

¹ Assistente social graduada pela Universidade Federal de Pernambuco. Já trabalhou em ONGs brasileiras e canadenses no atendimento a refugiados e solicitantes de refúgio. Atualmente, trabalha como Assistente Sênior de Reassentamento do ACNUR Brasil.

² Argentina, Austrália, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Islândia, Irlanda, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Paraguai, Portugal, Reino Unido, Romênia, Suécia, República Tcheca e Uruguai.

estimativa de que a cada 100 refugiados em necessidade de reassentamento, apenas 10 deles são reassentados por ano.

Uso estratégico do Reassentamento

Por definição, o uso estratégico do reassentamento é caracterizado pela sua utilização com vista a maximizar os benefícios, direta ou indiretamente, para além daqueles percebidos apenas pelos refugiados a serem reassentados. Os benefícios resultantes do uso estratégico do reassentamento podem alcançar outros refugiados, o país de primeiro asilo, outros países da região ou o regime de proteção internacional em geral. Com o envolvimento ativo dos Estados, dos refugiados e da sociedade civil, o reassentamento pode abrir caminhos para promover a solidariedade e cooperação internacional.

O ACNUR vem utilizando sistematicamente o reassentamento de maneira estratégica para ampliar a proteção de refugiados em escala global. Esses esforços são empreendidos em várias negociações para melhorar as condições de proteção no país de primeiro asilo, como por exemplo, mitigando o risco de *refoulement*³, garantindo que os documentos de identificação adequados sejam expedidos para os solicitantes de refúgio e refugiados, ou possibilitando o acesso do ACNUR a refugiados que se encontram detidos. Em situações prolongadas de refúgio, o uso estratégico do reassentamento vem sendo utilizado para promover outras soluções duradouras, como por exemplo, a integração local.

Critérios do ACNUR para o Reassentamento

Faz-se oportuno esclarecer que o reassentamento não é um direito dos refugiados, mas sim, uma possibilidade de solução duradoura quando as demais deixam de existir, e que depende exclusivamente da concordância de países receptores em abrirem suas fronteiras àquelas pessoas em necessidade de proteção em um terceiro país. O reassentamento tem relação direta com necessidade de proteção e não com a vontade de um indivíduo em ser reassentado.

Nos últimos anos as oportunidades de integração local nos países de primeiro asilo se tornaram mais reduzidas e ainda existem países que não são signatários dos instrumentos internacionais que brindam a proteção aos refugiados como a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967. Há outras situações, em que os países oferecem apenas uma proteção temporária até que o refugiado seja recebido, o mais breve possível, por outro país.

Diversos países podem encontrar dificuldades em absorver um grande fluxo de refugiados sem que isto gere instabilidade econômica, social ou política. Não é incomum a xenofobia da população local contra os refugiados. Os refugiados podem sofrer também limitações no acesso ao emprego devido ao seu status migratório e terem seus direitos mais

³ Quando um Estado devolve um refugiado ou solicitante de asilo a um território onde a sua vida ou liberdade seria ameaçada por motivo de raça, religião, nacionalidade, afiliação a um grupo social específico ou por sua opinião política

elementares negados, como o de praticar sua religião, ter acesso ao sistema de ensino e de se movimentar livremente pelo território de acolhida.

Em casos assim, o reassentamento em um terceiro país figura como a única solução duradoura disponível para os refugiados. Os critérios utilizados pelo ACNUR para identificação de refugiados em necessidade de reassentamento podem ser encontrados abaixo:

- 1) Necessidade de proteção legal e física: quando o refugiado sofre ameaça de devolução ao país de origem ou de expulsão a outro país a partir de onde o refugiado possa ser devolvido. Ou quando o mesmo sofre ameaça de prisão, detenção ou encarceramento arbitrário. Ou ainda quando continua sofrendo ameaça a sua segurança física ou aos direitos humanos no país de primeiro asilo, em condição análoga à contida na definição de refugiado.
- 2) Sobreviventes de violência ou tortura: pessoas que sobreviveram a um ato de tortura, em conformidade com a definição reconhecida na Convenção sobre Tortura e Maus Tratos de 1984.
- 3) Necessidade médica: quando a vida desta pessoa corre perigo devido a: a) ausência de tratamento médico adequado; b) risco irreversível de perda de funções; c) estado de saúde o impede de viver uma vida normal e ser auto-suficiente; d) país de primeiro asilo não oferece tratamento adequado devido à falta de instituições médicas especializadas; e) em caso de uma necessidade especial, o país de primeiro asilo não oferece as condições para que a pessoa possa adaptar-se e desenvolver-se de maneira satisfatória.
- 4) Mulheres em risco: mulheres refugiadas que enfrentam problemas particulares de proteção em razão de gênero.
- 5) Reunião familiar: O ACNUR aplica parâmetros próprios na identificação dos grupos familiares, porém cada país tem sua própria interpretação acerca da matéria.
- 6) Crianças e adolescentes desacompanhados: crianças e adolescentes que se encontram separados de ambos genitores e de outros parentes e que não se encontram sob os cuidados de qualquer adulto que, legalmente, ou de acordo com o costume, tenha responsabilidade de fazê-lo.
- 7) Refugiados idosos: o reassentamento de idosos ocorre apenas no marco da reunião familiar, tendo em conta os interesses e necessidades do idoso.
- 8) Refugiados sem perspectiva de integração local: para os refugiados que não vislumbram a integração local no país de primeiro asilo devido à qualidade de asilo oferecida e as perspectivas sociais inerentes a ele, como por exemplo, a incidência de atos de xenofobia contra refugiados.

Primeiros passos no Reassentamento de Refugiados no Brasil

Diversas experiências de transferência de refugiados a um terceiro país podem ser encontradas ao longo do século XX, iniciando na década de 20 com os cerca de 45.000 russos

que buscaram refúgio na China após a Revolução Russa e, posteriormente, foram reassentados em outros lugares. Contudo, o reassentamento como é conhecido hoje, com o estabelecimento de convênio entre o ACNUR e os países de reassentamento e estruturação de programas de acolhida, começou a tomar forma a partir da década de 70, perante a crise vivenciada pelas centenas de milhares de vietnamitas que fugiam do regime comunista em barcos pequenos e frágeis, conhecidos como “*boat people*”.

No Brasil, o reassentamento já estava previsto desde a criação da Lei 9.474/97, expresso no Artigo 46 onde se lê: “*O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades*”. Em 1999, é celebrado o Acordo Macro para Reassentamento de Refugiados estabelecido entre o governo da República Federativa do Brasil e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, firmando os passos iniciais em torno do reassentamento no país. Na descrição do seu objetivo, o Acordo Macro reconhece que o “*reassentamento é um instrumento importante de proteção aos refugiados, na busca de soluções duradouras*”.

Historicamente, o Brasil se comprometeu a reassentar refugiados que se enquadrassem nos seguintes critérios de reassentamento: 1) Necessidade de proteção legal e física; 2) Mulheres em risco. Ao longo dos anos, constata-se a tendência de ampliação dos critérios de reassentamento e, notadamente, a análise de casos que se enquadram na categoria de refugiados sem perspectiva de integração local.

O Acordo Macro vislumbra em seu texto a implementação de um projeto piloto voltado para a recepção de refugiados originários da ex-Iugoslávia, porém, a primeira experiência de reassentamento seria concretizada apenas três anos depois. Fischel e Marcolini (2002) nos informam que em novembro de 2000, o escritório Regional do ACNUR para o Sul da América do Sul localizado em Buenos Aires contratou um consultor de reassentamento com o objetivo de planejar e implementar os programas de reassentamento no Brasil, Chile e Argentina, tendo em conta o estreito envolvimento dos respectivos governos e organizações da sociedade civil organizada.

O ano de 2001 contou com duas atividades importantes para o desenho do programa de reassentamento. Em março, houve uma missão do ACNUR às cidades previamente selecionadas pelo Ministério da Justiça para a implementação do projeto piloto, tendo em conta critérios como extensão geográfica, atividade econômica e origem étnica da população. Em agosto deste mesmo ano, foi realizado um seminário no Rio de Janeiro com a participação de representantes do ACNUR, Governo Federal e ONGs.

Em abril de 2002, ocorreu a primeira experiência de reassentamento no Brasil com a chegada de 23 refugiados afegãos vindos de um longo período de refúgio na Índia e Irã. Devido à extinção das causas que geraram a fuga do país de origem, muitos deles acabaram

optando pela repatriação voluntária ao Afeganistão. A segunda experiência piloto toma corpo levando em conta as reflexões advindas da experiência com os afegãos e já passa a ter um desenho de programa com procedimentos mais fortalecidos. Em setembro de 2003, 16 refugiados colombianos foram reassentados no Rio Grande do Sul, provenientes da Costa Rica.

Estas duas experiências iniciais propiciaram uma série de reflexões válidas para aprimorar o programa de reassentamento, possibilitando a superação de algumas dificuldades iniciais. A seguir, alguns exemplos destas dificuldades: 1) A assistência financeira oferecida pelo projeto era muito elevada, em relação à realidade econômica do país. Isto não estimulou os refugiados a buscarem empregos durante o período que recebiam assistência financeira e gerou muitas frustrações quando se viram obrigados a procurar empregos com o encerramento do projeto. 2) O conhecimento incipiente das instituições acerca das questões culturais e lingüísticas dos refugiados gerou uma série de mal entendidos e dificuldades de comunicação neste primeiro momento do projeto. 3) A ênfase dispensada ao estabelecimento dos procedimentos operacionais postergou a necessidade um olhar estratégico voltado para questões de integração dos refugiados a médio e longo prazo. 4) A ausência do escritório do ACNUR no Brasil comprometeu a qualidade do monitoramento destas duas experiências e dificultou uma contribuição mais ágil e efetiva na solução dos entraves relativos à integração local.

Influências do Plano de Ação México

Em 2004, por ocasião das comemorações do vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, foi promovida uma ampla reflexão sobre a situação dos refugiados no mundo e particularmente na América Latina, em virtude das crises humanitárias da região e dos desafios da integração econômica dos refugiados. Como compromisso assumido neste encontro, 20 países da região assinaram a Declaração e o Plano de Ação do México, instrumentos que reconhecem a responsabilidade dos Estados de garantir a proteção internacional de refugiados, bem como a necessidade de cooperação internacional na busca de soluções duradouras.

O Plano de Ação do México (PAM) consolida a estratégia dos governos, do ACNUR e da sociedade civil para fazer avançar a proteção dos refugiados no sub-contidente pelos próximos anos e inova ao inserir formalmente o conceito de *solidariedade* na agenda internacional. No marco do PAM, foram identificados cinco objetivos, sendo eles: 1) Desenvolvimento Teórico, através da promoção de estudos e pesquisas acadêmicas sobre a proteção dos direitos humanos e dos refugiados no contexto latino-americano; 2) Fortalecimento Institucional, através da capacitação e sensibilização de funcionários públicos para garantir o acesso à proteção internacional de todos aqueles que dela necessitem e da ampliação das relações com a sociedade civil, para melhorar a recepção e assistência aos refugiados; 3) Cidades Solidárias, pela busca de alternativas de auto-suficiência dos refugiados

na sociedade de acolhida; 4) Fronteiras Solidárias, por meio do desenvolvimento das comunidades localizadas nas zonas limítrofes às regiões em conflito, bem como da garantia de proteção e assistência aos refugiados; 5) Reassentamento Solidário, mecanismo de proteção que visa oferecer uma resposta humanitária efetiva ao conflito na Colômbia.

Tendo em vista as lições aprendidas nos dois anos de implementação dos projetos pilotos, o Governo do Brasil propôs a criação de um programa de reassentamento regional voltado para solucionar os problemas dos refugiados latino-americanos, no marco da solidariedade internacional e da divisão de responsabilidades entre os países da região que recebem grandes fluxos de refugiados, como Costa Rica, Equador, Panamá e Venezuela. Outros países, como o Chile, Argentina, Uruguai e Paraguai, aderiram ao reassentamento solidário no contexto regional e passaram a figurar como países receptores de refugiados reassentados.

O programa de reassentamento brasileiro toma novo fôlego em 2004, seguindo a reabertura do Escritório do ACNUR no Brasil, a capacitação de novos atores envolvidos no programa de reassentamento e a melhoria dos procedimentos em todas as etapas do processo, desde a missão de entrevista realizada no primeiro país de asilo até o projeto de acolhida e integração na sociedade brasileira.

Identificação e submissão de casos para o Brasil

Os refugiados em necessidade de reassentamento são identificados nos países de primeiro asilo pelos oficiais de proteção do ACNUR. Os casos são apresentados para apreciação dos países de reassentamento de acordo com o perfil e urgência, e em alinhamento com o calendário das missões de entrevistas dos países em questão. No caso do Brasil, existem dois procedimentos de avaliação dos casos apresentados para reassentamento.

O primeiro procedimento, e mais comum, é a avaliação através da missão de entrevista. A missão de entrevista caracteriza-se pelo deslocamento de uma delegação tripartite, formada pelo Governo do Brasil, sociedade civil (e.g. ONGs) e ACNUR, ao país de primeiro asilo para realizar entrevistas com os refugiados identificados para o reassentamento no Brasil e, também, para apresentar o programa de reassentamento aos candidatos com todas suas prerrogativas e características. Ademais, é apresentado um vídeo sobre o Brasil e os refugiados interessados em serem reassentados no Brasil assinam um termo de adesão voluntária ao programa.

Ao fim das entrevistas, a delegação brasileira discute os casos entrevistados e decide pela recomendação positiva ou negativa dos casos com base na necessidade eminente de proteção e potencial de integração das famílias. Estas recomendações são apresentadas durante a primeira plenária do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) posterior à missão de entrevista, e os membros, por maioria simples⁴, decidem sobre a aprovação ou não dos

⁴ De acordo com o artigo 14 de Lei 9.474, fazem parte do CONARE: Ministério da Justiça, que o preside; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Trabalho e do Emprego; Ministério da Saúde; Ministério

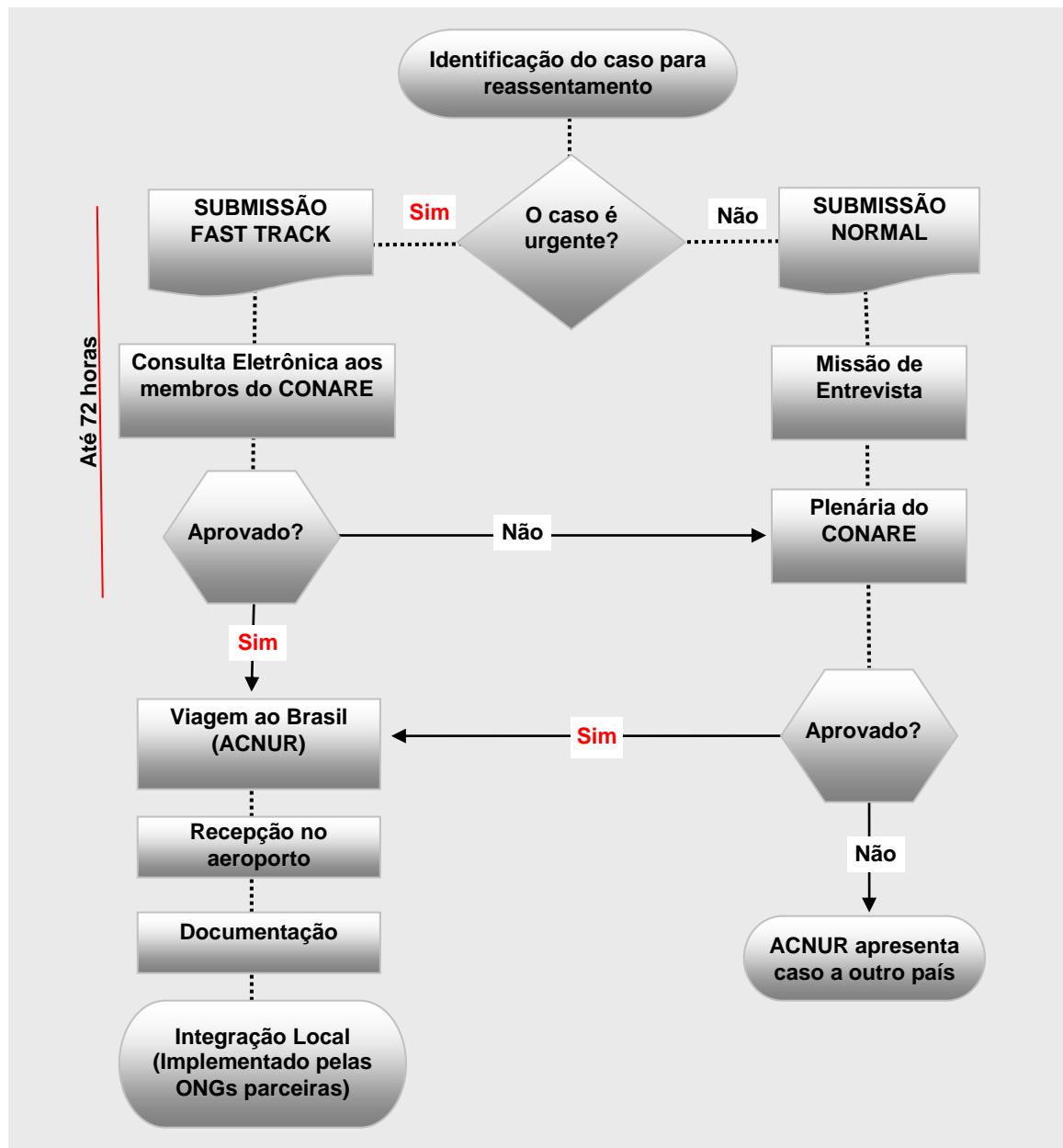
casos. Os casos aprovados são informados pelo ACNUR, quando, então, é dado início aos trâmites da viagem dos refugiados ao Brasil. Aponta-se, como uma boa prática, o fato do Brasil não exigir atestado de antecedentes criminais e/ou exames médicos anteriores à viagem. Estas práticas, infelizmente, são comuns em alguns países de reassentamento e em muitos casos possuem caráter tão restritivo que chega a inviabilizar o reassentamento. Os casos não aprovados pela plenária do CONARE são encerrados, não cabendo recurso de qualquer natureza.

Devido ao aumento no número de pedidos de reassentamento de colombianos com graves problemas de proteção física ou legal no país de primeira acolhida, o Brasil criou, em 2005, um procedimento de urgência que pudesse apreciar tais casos. O procedimento de urgência – *fast track* - prevê que a análise dos casos seja realizada pelo CONARE em até 72 horas desde sua apresentação pelo ACNUR. Nestes casos emergenciais, a chegada ao Brasil pode ser viabilizada em apenas 10 dias após o deferimento do pedido.

Os oficiais de proteção do ACNUR nos países de primeiro asilo identificam casos onde há risco eminente à segurança ou à vida de um refugiado e encaminham os casos ao ACNUR Brasil que, por sua vez, os submete eletronicamente para a coordenação executiva do CONARE. A coordenação executiva é responsável pela comunicação do caso aos demais membros e a decisão deverá ser votada por unanimidade para ter validade. Esta decisão não procede de uma missão de entrevistas por parte do Brasil. Na ocorrência do indeferimento por algum dos membros, o caso negado pode ser reapresentado na plenária seguinte do CONARE.

Destaca-se o pioneirismo do Brasil ao ser o primeiro e único país da América Latina a estabelecer este procedimento de emergência. Até o fim de 2009, aproximadamente 20% dos refugiados reassentados no Brasil se beneficiaram deste importante mecanismo de proteção. Apenas um número limitado de países possui programas especiais para aceitar refugiados para reassentamento de emergência submetidos com base em dossiê. Em 2009, estes países eram: Brasil, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Noruega, Nova Zelândia e Suécia. Países como a Austrália e o Canadá, em circunstâncias excepcionais e muito determinadas podem avaliar casos emergenciais para reassentamento.

Fluxograma 1 : Esquema de Análise dos Casos Apresentados



Experiência Palestina

Mesmo com as experiências prévias realizadas em 2002 e 2003, o programa de reassentamento brasileiro vem se consolidar de fato em 2004, inspirado pelo Plano de Ação do México. O programa passa a ter um enfoque específico na questão do conflito colombiano, priorizando a acolhida de refugiados desta nacionalidade que se encontrem em outros países da América Latina. Desde então, o Brasil reassentou 291 refugiados colombianos nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio Grande do Norte.

Em 2003, o deslocamento forçado de palestinos gerou a criação de campos de refugiados em uma região desértica próximo às fronteiras da Síria, Jordânia e Iraque. A Síria e a Jordânia fecharam suas fronteiras sob a alegação de que não possuem condições de receber mais refugiados palestinos. Na impossibilidade de acessar os territórios vizinhos e temendo o retorno ao Iraque, as pessoas se instalaram nos campos de refugiados criados pelo ACNUR.

Em 2003, o campo de Ruweished foi criado neste contexto, abrigando cerca de 1.000 refugiados.

O ACNUR iniciou uma campanha de sensibilização junto aos países árabes para o acolhimento desta população e algumas poucas demandas foram atendidas. Esgotadas as possibilidades de uma solução duradoura no mundo árabe, o ACNUR iniciou uma campanha de sensibilização junto aos países tradicionais de reassentamento, notadamente, países como Estados Unidos, Canadá, Austrália e países escandinavos. À medida que as missões de entrevista destes países eram realizadas ao campo de Ruweished, iniciou-se o esvaziamento do campo. Em 2007, o número de refugiados remanescentes no campo foi reduzido para 107 pessoas. O ACNUR passou a apresentar os casos de Ruweished a alguns países emergentes de reassentamento, e neste momento, foi iniciado um diálogo com o Chile e o Brasil para um possível reassentamento deste grupo na América do Sul.

Sensibilizado com a precária condição de vida de 107 refugiados palestinos que permaneciam no campo há cerca de 4 anos, sob as mais adversas condições climáticas e de estrutura física e social, o Brasil decidiu, em caráter humanitário e emergencial, acolher todo o grupo a fim de promover o simbólico fechamento do campo de Ruweished. Destaca-se a boa vontade do Brasil em receber todas as pessoas sem fazer qualquer distinção quanto à idade, nível educacional, doença pré-existente, atestado de antecedentes criminais, etc.

Em seguida ao anúncio feito pelo Governo do Brasil, foi iniciado um processo de orientação cultural sobre a realidade do país aos refugiados, ainda no campo, enquanto aguardavam os trâmites da viagem. Em paralelo, o ACNUR em conjunto com o CONARE e seus parceiros implementadores, identificou representantes da comunidade árabe-palestina a fim de envolvê-los no acolhimento e inclusão dos refugiados palestinos na sociedade brasileira. Neste ínterim, uma refugiada deu a luz a uma criança ainda no campo de Ruweished, aumentando o tamanho do grupo a ser reassentado. Assim, o grupo de 108 refugiados foi reassentado nos estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo, já que ambas localidades contavam com parceiros implementadores experientes e com uma comunidade árabe-palestina próspera e bem estabelecida.

A chegada dos refugiados palestinos ocorreu em quatro datas distintas, entre os meses de setembro e novembro de 2007. Dentre os 44 núcleos familiares iniciais que chegaram ao país, 20 núcleos foram reassentados nas cidades de Pelotas, Rio Grande, Santa Maria, Sapucaia do Sul e Venâncio Aires, no estado do Rio Grande do Sul, e os outros 24 foram reassentados na cidade de Mogi das Cruzes, no estado de São Paulo. A composição dos dois grupos foi realizada com base no grau de parentesco e afinidade dos refugiados, observados durante o longo convívio no campo de Ruweished. Já a escolha das cidades para cada núcleo familiar foi realizada de acordo com a oferta de serviços disponíveis e articulações locais previamente estabelecidas para o atendimento das demandas específicas de cada caso.

Desenhou-se um projeto de acolhida e integração adaptado às características específicas do grupo, que contava com parâmetros diferenciados de assistência e de metodologia, como por exemplo: duração do projeto superior ao projeto de reassentamento dos colombianos, valor da assistência financeira um pouco mais elevado, mais horas-aula de português, disponibilização de tradutores contratados e voluntários, assistência odontológica particular.

Papel dos parceiros implementadores

Os parceiros implementadores são ONGs que trabalham em parceria com o ACNUR e CONARE na promoção da assistência e integração local de refugiados. Mediante a disponibilidade de fundos provenientes de doações voluntárias da comunidade internacional ao ACNUR para o financiamento direto do Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário, os parceiros implementadores oferecem serviços de orientação cultural, assistência e incidência política que podem ser traduzidos em atividades concretas que variam em função das parcerias estabelecidas em cada localidade e da situação sócio econômica de cada cidade/estado.

Os papéis dos atores envolvidos no programa de reassentamento brasileiro podem ser contemplados no item 9.1 do Acordo Macro, onde se encontra que:

“O Governo do Brasil será responsável pela recepção e facilitará a integração dos refugiados reassentados, contando com o apoio do ACNUR e de organizações governamentais ou não governamentais. O ACNUR contribuirá financeiramente com a integração dos refugiados por meio de um projeto no qual se designará a entidade executora. Tal projeto será executado por tal entidade, em coordenação com o ACNUR”.

A implementação direta do programa vem ocorrendo desde 2002 com o apoio de ONGs parceiras do ACNUR nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio Grande do Norte. Notadamente, estes parceiros se utilizam da estratégia da dispersão territorial ao reassentar famílias de refugiados em municípios de pequeno e médio porte que oportunizam um acolhimento personalizado às famílias, pelo fato da administração local estar sensibilizada e envolvida com a questão do refúgio.

Entre as atividades desenvolvidas pelos parceiros implementadores estão: recepção dos refugiados no aeroporto; aluguel e preparação de habitação temporária; orientação cultural e social (cidade/região/país, legislação brasileira, direitos e deveres, uso da moeda local, identificação de equipamentos públicos na região); aulas de português; auxílio na emissão de documentos (e.g. RNE, CPF, Carteira de Trabalho) e abertura de conta bancária; assistência financeira para compra de vestimentas, alimentação e utilidades domésticas no momento da chegada; facilitação do acesso de estudantes às escolas da rede pública; transferência do auxílio subsistência pelo período de 12 meses; encaminhamento para serviços de saúde disponíveis na rede pública; encaminhamento de interessados aos cursos de capacitação; apoio na inserção no mercado de trabalho (elaboração de CVs, cadastro em bancos de emprego, sensibilização do empresariado local); esclarecimentos quanto ao reconhecimento de diploma e acesso ao ensino superior; encaminhamento para serviços de psicologia e

odontologia disponíveis na rede pública ou parceiros locais, como universidades; orientação e auxílio para fortalecimento de capacidades e pequenos empreendimentos, entre outros.

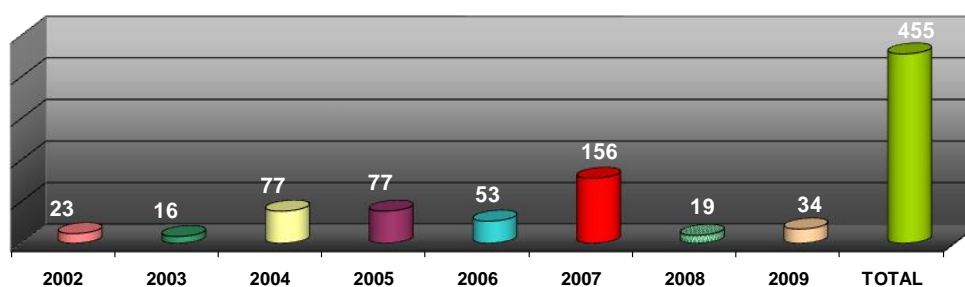
Todas as atividades dos parceiros implementadores são desenvolvidas em estreita coordenação com ACNUR e CONARE. O objetivo último da integração local é permitir que o refugiado possa restabelecer um sentimento de segurança e alcançar a auto-suficiência social e econômica, satisfazendo suas necessidades básicas após acabado o fim da assistência financeira disponibilizada em caráter emergencial e temporário pelo ACNUR. A construção de um futuro no país de acolhida, juntamente com o restabelecimento dos laços familiares e dos vínculos com a comunidade e com os sistemas sociais, é o desejo de todas as partes envolvidas no acolhimento dos refugiados. Como todo processo de empoderamento, o refugiado é constantemente estimulado a assumir seu papel de protagonista no processo de reconstrução de sua vida no Brasil. Ele, também, é encorajado a se esforçar para usufruir, da melhor maneira possível, dos serviços disponibilizados pelas instituições.

Para galgar a satisfatória integração no país e alcançar a auto-suficiência econômica, os refugiados contam com uma gama de direitos, tais como: liberdade de movimento em território nacional; acesso a documentos de identificação (RNE e CPF); acesso a documentos diversos (carteira de trabalho, carteira de habilitação, passaporte brasileiro para refugiados); estudar; exercer atividade remunerada; obter propriedade mobiliária e imobiliária; obter propriedade intelectual e industrial; associar-se em organizações sem fins políticos e lucrativos; sustentar ações em juízo; solicitar visto de residência permanente após 6 anos de refúgio no Brasil; praticar livremente sua religião; escolher local de residência e retornar voluntariamente ao país de origem.

Por outro lado, como todo estrangeiro residente no país, os refugiados possuem deveres, frente à comunidade acolhedora, tais como: respeitar as leis brasileiras, respeitar a ordem pública, manter sua documentação atualizada, solicitar autorização de viagem ao CONARE para viagens ao exterior e esforçar-se para integrar-se na sociedade brasileira, bem como, prover seu próprio sustento econômico.

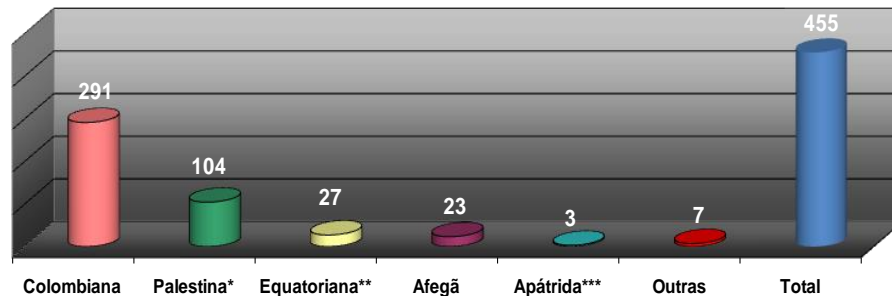
Perfil da população reassentada no Brasil

Gráfico 1: Total de Chegadas por ano
(Entre 2002 e 2009)



Fonte: CONARE/Junho 2010

Gráfico 2: Total de Chegadas por nacionalidade
(Entre 2002 e 2009)



Fonte: CONARE/Junho 2010

O reconhecimento da condição de refugiado é uma prerrogativa do Governo do Brasil seguindo as orientações dos tratados internacionais de proteção de refugiados dos quais é signatário. O reconhecimento desta condição é algo temporário que, preferencialmente, será extinto pela transformação deste status para a condição de residente permanente e posterior obtenção da cidadania brasileira. Contudo, há situações que levam à cessação ou à perda da condição de refugiado.

Pelo Artigo 38 da Lei 9.474/97, a cessação da condição de refugiado ocorrerá quando o estrangeiro:

- I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional ou;
- II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;
- III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;
- IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;
- V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;
- VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

Já as condições que implicam a perda da condição de refugiado estão expressas no Artigo 39 da Lei 9.474/97, onde está previsto que a perda será aplicada na ocorrência das situações abaixo:

- I - a renúncia;
- II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;
- III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;
- IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro. (ver Resolução Normativa 05/99)

Quadro 1: Aplicação das cláusulas de cessação e perda
(Entre 2002 e 2009)

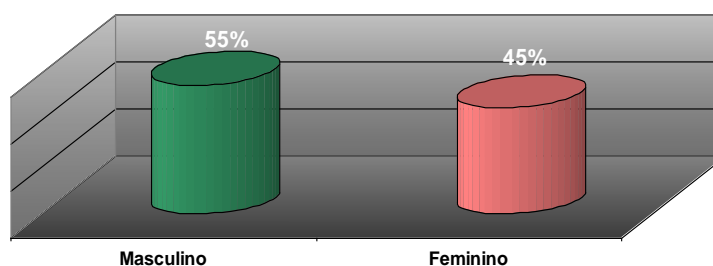
Cessação ou perda do status de	Número de
--------------------------------	-----------

refugiado entre os reassentados	peçoas
Cessaço	32
Perda	16
Total	48

Fonte: CONARE/Junho 2010

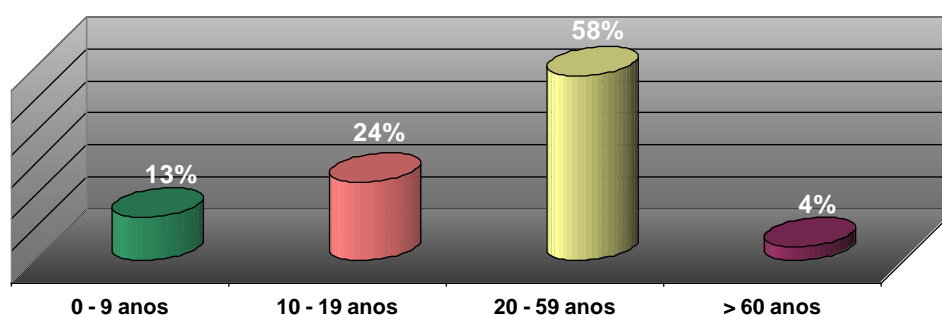
Com a cessaço e perda do status de refugiados reassentados tendo sido aplicadas a 48 peçoas, acrescido o total de 6 falecimentos, o universo de reassentados vivendo no Brasil em dezembro de 2009 foi reduzido para 401 peçoas.

Gráfico 3: Reassentados remanescentes no país por sexo
(Entre 2002 e 2009)



Fonte: CONARE/Junho 2010

Gráfico 4: Reassentados remanescentes no país por faixa etária
(Entre 2002 e 2009)



Fonte: CONARE/Junho 2010

Reflexões para o fortalecimento do Programa

É mister observar que após 8 anos do Programa de Reassentamento Solidário no Brasil os desafios postos nas etapas iniciais já foram superados e que novas barreiras precisam ser enfrentadas. Nos dias atuais, os maiores desafios do reassentamento no Brasil possuem uma relação direta com a capacidade das instituições públicas e privadas de promover as condições necessárias para um processo de integração local satisfatório e sustentável. Discorrer sobre questões de integração relacionadas aos refugiados reassentados no Brasil é a mesma coisa que falar sobre o processo de integração local dos refugiados de primeiro asilo. Não há qualquer distinção entre a busca de soluções para um grupo ou para o outro.

Neste sentido, faz-se imprescindível um acompanhamento minucioso da realidade vivenciada pelos refugiados em seu cotidiano para subsidiar a identificação dos entraves à integração local que se apresentam ao coletivo de refugiados, e aqueles que se apresentam a

casos específicos. O diálogo tripartite entre Governo Federal, ACNUR e sociedade civil precisa ser, permanentemente, estimulado e as estratégias de promoção da integração local devem ser desenvolvidas de modo coordenado. Uma vez consolidados os procedimentos técnicos e operacionais voltados à elegibilidade e documentação dos refugiados, o CONARE, através de sua composição interministerial, é conclamado, pela realidade objetiva, a desempenhar um papel mais ativo nas questões de integração dos refugiados.

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

Dito isto, elenca-se um conjunto de ações estratégicas mais imediatas, e não exaustivas em si, para tratar dos entraves, brevemente, mencionados acima. A saber:

- Redução no tempo mínimo de residência legal no país para que o refugiado se torne apto a solicitar o status de residente permanente. Atualmente, este tempo mínimo é de 6 anos. Oportunidades valiosas, como acesso a crédito habitacional e estudantil, são inviabilizadas devido ao status migratório.

- Inclusão de novos ministérios na composição do CONARE, nominalmente, o Ministério das Cidades e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

- Participação das Secretarias Especiais ligadas à Presidência da República: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e Secretaria de Direitos Humanos (SDH).

- Como previsto no item 9.2 do Acordo Macro, instituição de uma comissão interinstitucional encarregada da recepção e integração local dos refugiados, composta por representantes do CONARE, ACNUR, Governos dos Estados e Municípios de reassentamento e ONGs envolvidas em aspectos operacionais de integração de refugiados. A integração local dos refugiados deve ser entendida como solução para todos os refugiados, sejam eles reassentados ou de primeiro asilo.

- Estabelecimento de cotas anuais de reassentamento para estimular o contínuo desenvolvimento do programa, além de possibilitar um planejamento mais estratégico por parte das entidades financiadoras e implementadoras. Ao contrário de outros países de reassentamento, o Brasil não estabelece cotas anuais para a recepção de refugiados reassentados, atribuindo o número de novas chegadas à disponibilidade de recursos financeiros doados pela comunidade internacional, através do ACNUR, e à capacidade operacional dos parceiros implementadores em articular serviços que facilitem a promoção da integração local desta população.

- Busca de fontes alternativas de financiamento do programa de reassentamento, sejam privadas ou governamentais, bem como, o desenho de novas modalidades de implementação do programa, a exemplo de países tradicionais de reassentamento como a Noruega e o Canadá a fim de assegurar a sustentabilidade financeira, técnica e política do programa.

Referência bibliográfica

ADRADE, José H. Fischel e MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características. In: Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 45 No. 1 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100008 [acessado em 15/08/2010]

ANDRADE, José H. Fischel de e Marcolini, Adriana. Brazil's refugee Act: model refugee law for Latin America?. Forced Migration Review 12. Disponível em: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR12/fmr12.13.pdf> [acessado em 10/08/2010]

BRASIL, Presidência da República. Lei 9474, de 22 de julho de 1997. Brasília, 1997.

MARQUES, Carla Cristina e NOGUEIRA, Maria Beatriz. Brazil: ten years of refugee protection. Forced Migration Review 30. Disponível em: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR30/57-58.pdf> [acessado em 10/08/2010]

UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2011. Junho de 2010. Disponível em:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5acc3e2.html> [acessado em 15/08/2010]

UN High Commissioner for Refugees, Progress report on resettlement. Maio de 2010, EC/61/SC/CRP.11. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5ac6942.html> [acessado em 15/08/2010]

UN High Commissioner for Refugees, Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration. Setembro de 2002. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html> [acessado em 05/09/2010]

UN High Commissioner for Refugees, Resettlement Handbook (country chapters last updated September 2009). Novembro de 2004. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b35e0.html> [acessado em 15/08/2010]

UN High Commissioner for Refugees, Strategic Use of Resettlement. Junho de 2010. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c0d10ac2.html> [acessado em 15/08/2010]