



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

O ESTADO BRASILEIRO FRENTE ÀS SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO: O CASO DOS AFRICANOS (1998-2006)

Alex André Vargem

Instituto do Desenvolvimento da Diáspora Africana no Brasil - IDDAB

Introdução

Com os fluxos migratórios contemporâneos, chama a atenção são as vítimas de perseguições, os refugiados. Trata-se de pessoas que fogem de conflitos dos quais causam graves violações à integridade física da população civil atingida à medida que atentam contra a sua vida, liberdade e segurança. Além das guerras civis, grupos de pessoas ou indivíduos isoladamente podem sofrer algum tipo de ameaça ou perseguição. De acordo com Sousa Santos (2003) os imigrantes e refugiados são populações hipertranscionalizadas que vivem a compressão do espaço-tempo, ou seja, o processo social pelo qual se aceleram e se difundem pelo globo, sem terem sobre suas vidas qualquer controle.

Estima-se que 75% de civis em áreas de conflitos são mortos ou feridos. Segundo a Convenção de 1951, qualquer pessoa que se apresente um “fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”, pode ser considerado um refugiado. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR destaca que o número global de refugiados dos quais protege e assiste, em 2009, foi de mais de 30 milhões de pessoas, sendo que mais de 40% deste contingente encontra-se em solo Africano. Estes números são contestáveis se pensarmos que não são declarados os refugiados clandestinos, ou seja, aqueles que não passaram pelo crivo do Acnur assim como não passaram ou foram rejeitados por algum governo de “acolhida”.

As migrações internas e internacionais voluntárias ou forçadas são um fenômeno de grande relevância na África. As migrações se concentram em trabalhadores, refugiados e deslocados internos. Com as instabilidades políticas no período das lutas pela libertação e conquistas da independência entre as décadas de 60 e 70, assim como questões de ordem sócio-cultural e econômica foi o estopim para guerras civis



duradouras. O prolongamento desta situação política tem contribuído para o aumento do fluxo de refugiados e imigrantes. Como o exemplo de Angola, com uma guerra civil que durou 27 anos (1975-2002), entre UNITA e MPLA (movimento de Libertação de Angola). Houve uma grande dispersão da população angolana e segundo dados fornecidos pela ONU, em 1996 existiam 12.7 milhões de deslocados internos, ou seja, 10% da população e 310 mil refugiados nos países vizinhos. Na Somália, milhares de mortes, vítimas da fome e da guerra civil com uma população de 7 milhões dos quais mais de um milhão de deslocados internos e 457 mil em outros países fronteiriços, assim como o genocídio Inter étnico de Ruanda em 1994, onde mais de 800 mil pessoas, na sua maioria pertencentes à minoria tutsi mas também muitas da maioria hutus, foram mortas em uma sangrenta luta Inter étnica. Uma pequena “*peacekeeping operation*” operação de paz das Nações Unidas que se encontrava no local foi incapaz de deter o genocídio. Isto gerou um fluxo migratório superior a 1 milhão de pessoas

Esta situação de deslocamentos forçados é semelhante a alguns países africanos que atualmente estão em conflito. Entre os principais estão: Burundi (376 mil), República Democrática do Congo (370 mil), e o conflito armado em andamento na região de Darfur, no oeste do Sudão, (523mil).

Os que convivem com esta situação e procuram fugir dos locais de conflito, fogem via terra, ar ou em navios. Em outras situações, quando o navio chega a seu destino direta ou indiretamente como o Brasil, são encaminhado a Polícia Federal e quando não forem repatriados, são amparados pela Cáritas Arquidiocesana¹ que atua em parceria com a Acnur. No caso de oito refugiados africanos resgatados na costa brasileira, em Recife em 2005, que entraram clandestinamente no porão do navio chinês Ti King. Quando descobertos pela tripulação do navio foram espancados e jogados ao mar. Salvaram-se, pois nadaram até a costa brasileira, outros foram resgatados por uma embarcação de pescadores e estão tentando regularizar sua situação no país. Assim como outros 2 (dois) da Costa do Marfim e 6 (seis) da Nigéria e Libéria, que estavam escondidos em navios de bandeiras estrangeiras, e tiveram proteção de organizações da

¹ Organização não-governamental que atua na assistência e proteção aos refugiados no Brasil, como alojamento, alimentação subsidiada, além de auxílio em dinheiro.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

sociedade civil em Recife. Alguns obtiveram o refúgio e outros tiveram o pedido recusado pelo Conare².

“Eu estava em meu país, morava em uma vila, essa vila foi atacada por militares, nós não tínhamos como agir ou reagir, nossas casas foram queimadas, as nossas mulheres foram violentadas e mortas, nossos filhos foram massacrados...e eu fugi para o mato, do mato, andei até chegar no porto, no porto entrei num navio...segui sem saber onde eu estava, até chegar aqui em uma cidade chamada Santos, e aqui é o Brasil” (Depoimento de um refugiado africanos)

O Brasil e o Direito Internacional do Refugiado

No ano de 1997, foi sancionada uma Legislação específica para os refugiados³, do qual internalizou o Direito Internacional do Refugiado no ordenamento jurídico pátrio. Esta lei delimita os critérios para se definir o status de refugiados contidos na Convenção de 1951, que foi aprovada para solucionar o problema de pessoas que se tornaram refugiados em resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, ou seja, para solucionar os casos de refugiados surgidos na 2ª Guerra Mundial, os europeus e do Protocolo de 1967, que incorporou as novas categorias de refugiados que foram surgindo, como já mencionado, o início das lutas de libertação e independência na África nos anos 60, que teve como resultado, grandes deslocamentos populacionais. Além de conter também, o principio de “graves e generalizadas violações de direitos humanos” para a concessão do refúgio importado da Declaração de Cartagena em 1984.

Esta Lei, elaborada por atores governamentais e da sociedade civil, da qual consta no plano nacional de direitos humanos, originou a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – Conare, com a função de receber as solicitações de refúgio e determinar se os solicitantes reúnem as condições necessárias para serem reconhecidos como refugiados.

Sobre o desenho institucional, o Conare é uma comissão interministerial sob o âmbito do Ministério de Justiça, de decisão colegiada. Os membros do órgão são

² Cordeiro, C. Boletim Gajop, 2004

³ □ Brasil. Lei n. 9474, de 22 de jul. de 1997



apontados pelo presidente da República, após a indicação dos órgãos aos quais representam. É representado pelo Ministério da Justiça que preside o comitê, do Ministério das Relações Exteriores que ocupa a vice-presidência; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério de Saúde; Ministério da Educação; Polícia Federal; participação da sociedade civil, representado pela Cáritas e Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) – com direito a voz, mas não a voto. Como demonstrado, é um comitê de maioria estatal, com decisões tomadas por maioria simples. O Comitê aceita ou rejeita a solicitação de refúgio e outorga às pessoas que reconhece como refugiados, a documentação que lhes permite residir legalmente no país, trabalhar com registro oficial, a ter acesso aos serviços públicos como os de maior complexidade de saúde, e ao sistema de ensino superior.

Atualmente, existem mais de 4 mil refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro de 70 nacionalidades, em sua maioria, oriundos do continente africano (78%). No período de 1998 à fevereiro de 2005, como demonstrado na seguinte tabela, o Conare apresenta um alto número de solicitações indeferidas de refugiados africanos (834) 49% em comparação as deferidas (863) 51%, segundo a tabela abaixo:

Solicitações de Africanos Apreciadas pelo Conare (1998 - Fev 2005)

Solicitações Apresentadas	Solicitações Deferidas	Solicitações Indeferidas	Perda da Condição
1697	863	834	74

Fonte: Conare

Sobre a perda da condição, é necessário compreender que o refúgio é uma concessão, assim como é dado, também é retirado, e segundo a legislação, a perda se dá quando este refugiado representa um problema para a segurança pública nacional. Segundo membros da instituição, isto acontece quando estes refugiados se envolvem com atividades ilícitas.

No Geral, entre 1998 e 2006⁴ sobre a decisão do Comitê sobre todas as solicitações apresentadas incluindo todas as nacionalidades, é apresentado o seguinte quadro:

***Solicitações Apreciadas pelo Conare (1998-2006)**

Solicitações Apresentadas	Solicitações Deferidas	Solicitações Indeferidas	Perda da Condição
3681	1587	2094	110

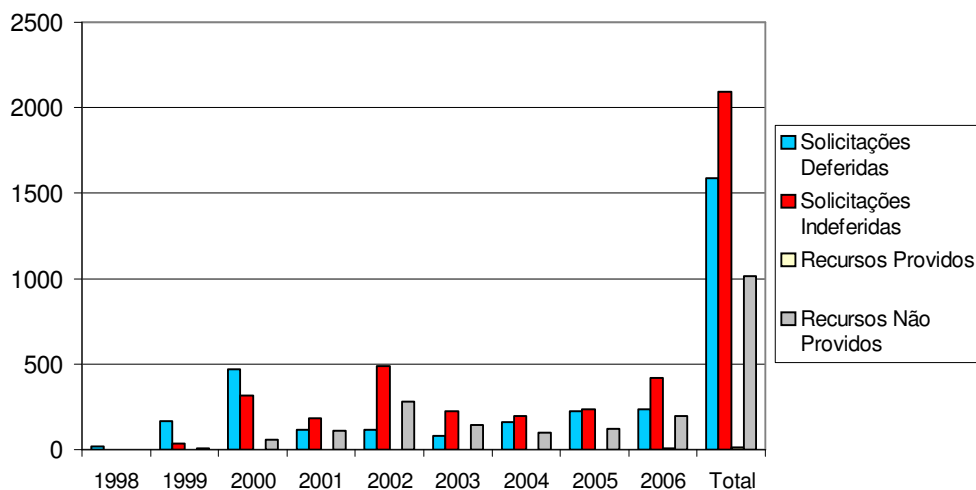
Fonte: Conare

*Incluem-se todas as nacionalidades

Neste período, mais de 3,5 mil solicitações apresentadas, 1587 solicitantes conseguiram o status de refugiado e 2094 não conseguiram, além de que 110 perderam a condição. Portanto, 60% dos solicitantes não obtiveram o status de refugiado no Brasil.

O seguinte gráfico faz uma distinção ano a ano das decisões do comitê. Com exceção de 1999 e do ano de 2000, onde a maioria dos solicitantes obteve o refúgio, os outros anos representaram uma situação desfavorável para os solicitantes de refúgio..

Socilações de Refúgio Apreciadas pelo CONARE (1998-2006)



Fonte: Conare

⁴ Brasil. Conare, 2007, 75.



*Gráfico elaborado a partir de dados do Conare.

Problematização

A entrevista concedida do solicitante de refúgio aos membros do governo, Cáritas e Acnur torna-se um parâmetro central para a decisão da concessão do refúgio. Uma das justificativas do governo frente a este alto índice de indeferimento se dá porque estes solicitantes são considerados migrantes “econômicos”, ou seja, não se enquadram na situação de fundado temor de perseguição como na já mencionada Convenção de 1951.

“É normal que haja mais pedidos de refúgio negados do que deferidos. Muitas solicitações não se enquadram na lei”, disse Luiz Paulo Barreto, secretário. Presidente do Conare. “Há casos, como de nigerianos, em que o refúgio é solicitado com base em questões econômicas, tais como a falta de emprego no país de origem. Mas a lei não prevê a concessão dentro deste contexto.” (Refugees United. Disponível em <<http://refunitebrasil.wordpress.com>> Acesso em: 15 Set,2009.

A justificativa é a mesma utilizada em outros países como a Itália com índice de 75% rejeição, França com 85%, e a Grécia com o incrível número de 99% de rejeição. Para estes governos, os solicitantes são migrantes “econômicos” no qual gera protestos e críticas da sociedade civil. De acordo com Derderian & Schockaert (2010) a terminologia e distinção entre refugiados “políticos” e migrantes “econômicos” permanecem em grande medida construções artificiais. Se considerarmos que ambos pegam a mesma rota de fuga, se considerarmos que uma pessoa que também é perseguida politicamente também pode sofrer formas de sanção ou exclusão econômica antes de passar a outros registros de violência simbólica, material ou psíquica. A relação entre as duas categorias é intrínseca.

O refugiado é entrevistado e julgado pelas instituições, a qual lhe cabe a tarefa de “conferir” a história deste indivíduo e reduzi-lá a um campo no formulário. Além do fato de que o refugiado ao se dirigir ao agente de fronteira para solicitar refúgio, permanece com medo sobre o que lhe possa acontecer. Este processo é difícil e delicado. Não dá para reduzir toda esta complexidade de vida a “mentirosos” ou “falsos refugiados”, caracterizando-os por imigrantes “econômicos”. Para a análise da



concessão do refúgio é necessário levar em conta um conjunto de variáveis: Qual a percepção e conhecimento que os entrevistadores assim como os membros do Comitê possuem sobre migrações internacionais? Quais são suas convicções políticas? Qual o conhecimento que eles possuem sobre o país do solicitante? O que os membros do comitê consideraram ser um “país seguro”? Como interpretaram a lei? O solicitante de refúgio foi informado pelos membros das instituições dos seus direitos (quais os critérios para a obtenção do refúgio). Além do fato de que não há nenhum mecanismo de *Accountability*, prestação de contas, transparência e monitoramento da sociedade civil sobre o órgão que é de maioria estatal. As decisões são a portas fechadas.

O Recurso

Caso tenha o pedido negado, o refugiado tem direito ao recurso, entrando com o pedido no prazo em até 15 dias. Compete única e exclusivamente ao Ministro da Justiça dar o parecer sobre o recurso. De 1998 até o final de 2006, dos 1.040 pedidos de recurso, apenas 10 foram concedidos, o que representa menos de 1% das pessoas que conseguiram o estatuto do refugiado por esta via. Este mecanismo se torna ineficaz, como uma 2º via para se obter o status de refugiado no Brasil.

Sem perspectivas de obterem refúgio em outro país, somado ao abandono institucional, eles tornam-se refugiados clandestinos no Brasil. A partir disto, surge no Brasil a exemplo de outros países, movimentos sociais de estrangeiros clandestinos e irregulares *sans-papier* - sem documentos, que lutam para serem reconhecidos pelo Estado Brasileiro. Eles se organizam por meio de associações de imigrantes e refugiados, e manifestam o desejo de obterem a cidadania. A luz do pensamento de Boaventura (2003) trata-se do cosmopolitismo defendido pelo autor, no qual grupos oprimidos e excluídos (subalternos) lutam contra a sua situação de subalternização. A questão da Anistia para estrangeiros em situação irregular foi uma das prioridades para este movimento no 2º semestre de 2009, que diferentemente como diz alguns autores defensores do discurso “Brasil melhor lei de refúgio“, este movimento contesta esta política.

Refugiados Indeferidos e a Clandestinidad



É preciso compreender que frente ao abandono institucional, os refugiados indeferidos estão fora do Estado Democrático de Direito. São invisíveis do ponto de vista jurídico, indocumentados, clandestinos, fato que por si só já demonstra como são vulneráveis estes grupos, entretanto, como reflexão acerca deste aspecto, na condição de *sans-papiers*, eles se tornam presas fáceis para o crime organizado, particularmente o tráfico de seres humanos, como é estabelecido pelo Protocolo de Palermo⁵, com trabalho forçado, coação física ou psicológica, e recrutamento, particularmente no tráfico de drogas fazendo o papel de “mulas”, transportadores de drogas. Há uma falha brutal na legislação brasileira, pois não é “negociado” um 3º país de refúgio para estas pessoas. Não há um mecanismo legal de forma que possa ampará-los, que não fiquem sem nenhum tipo de estatuto, para que não fiquem na condição de sem Estado, assim como não há uma opção para um reassentamento junto as Nações Unidas em outro país, que demonstra uma fragilidade da política brasileira para refugiados.

Estes refugiados africanos, não-estatutários no Brasil, que estão na condição de clandestinos, sofrem uma situação desfavorável. São pessoas “normais” colocadas em situações “anormais”, Eles sofrem ausência de direitos no Estado Origem e continuam a sofrer esta mesma ausência de direitos no Estado “Anfitrião”. Vivem como indesejáveis. No Brasil não há campos de refugiados, porém, considero as praças públicas, albergues e periferias das grandes cidades, do qual se torna o cotidiano destas pessoas como os verdadeiros campos de refugiados ao estilo brasileiro. E qual a perspectiva para estas pessoas vivendo na clandestinidade?

“Não consigo entender. É surpreendente que o governo brasileiro não nos conceda o status de refugiado, apesar do nosso país estar em guerra, de haver a ditadura militar no meu país. Vivemos estressados o tempo todo porque a gente sabe que tudo pode acontecer a qualquer momento. Apesar disso, não tenho problemas em me identificar. Eu sou refugiado, não sei

5

□ Conforme o artigo 3º, entende-se por Tráfico de Pessoas: “o recrutamento, o transporte, o transporte, a transferência, o alojamento ou acolhimento de pessoas, recorrendo a ameaça ao uso da força ou a outras formas coação, ao rapto, a fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre a outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços, forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos.”



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

porque o CONARE não aceitou meu pedido e não sei porque me esconderia. Eu sou refugiado e gostaria de que minha situação fosse regularizada” (Depoimento de um refugiado africano clandestino)

Bibliografia

ALMEIDA, Guilherme Assis de. Direitos Humanos e Não Violência. São Paulo: Atlas, 2001, 186 p.

ARAÚJO, Nádía de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coords.). O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, 445 p.

ARENDR, Hannah. Origens do Totalitarismo. São Paulo: Cia das Letras, 2001, 568 p.

ASSIS, G. de O.; SASAKI, E. M. Novos migrantes do e para o Brasil: Um balanço da Produção Bibliográfica. In. CASTRO, M. G. (Coord.) Migrações Internacionais: contribuições para políticas. Brasília: CNPD, 2001. p. 615-639.

Brasil, Conare. O Reconhecimento dos Refugiados pelo Brasil: Decisões Comentadas do Conare, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. Vidas desperdiçadas ; trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 2006. 170p

CORDEIRO, C. Boletim Gajop, 2004

CUTTS, Mark. A situação dos refugiados no mundo : cinquenta anos de ação humanitária / org. ACNUR. 2000

DERDERIAN, Katharine; Schockaert Liesbeth. Respostas a fluxos migratórios mistos: Uma perspectiva humanitária. SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos. nº 10. 2010

FERRO, Marc. História das colonizações: das conquistas às independências, séculos XIII a XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1996

FIDH. Migrações e Direitos Humanos na África Sub-Saariana, 2007. Disponível em: <<http://www.fidh.org>> Acesso em: 07 Abr 2008.

GREGORI, José. Refugio, migrações e cidadania. Brasil : UNHCR/ACNUR : IMDH, 2007. 96 p.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

Le Monde Diplomatique, Investigação sobre o massacre de Darfur. 27 MAR. 2007, África.

MOREIRA, Bertino Julia. A questão dos refugiados no contexto internacional (de 1943 aos dias atuais). (Disserta o de Mestrado). Programa San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP) 2006.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2006. 299 p.

_____, F. . A Constitui o Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Prote o dos Direitos Humanos. In: Carlos Eduardo de Abreu Boucault; Nadia de Araujo. (Org.). Os Direitos Humanos e o Direito Internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, v. , p. 115-138.

SOUSA Santos, Boaventura. Reconhecer para Libertar: Os caminhos do cosmopolitismo multicultural. São Paulo. Civiliza o Brasileira. 2003

VARGEM A. A. Amnesty for Clandestine Refugees in Brazil, Forced Migration Review, University of Oxford, v. 35, p. 47. 2010.

VIDA, S. S. Africanos no Brasil: Uma Ameaça ao Paraíso Racial. In. CASTRO (Coord.). Migra es Internacionais. Contribui es para políticas. Brasília: CNPD, 2001. p. 449-462

UNHCR. UNHCR Appel Global 2007 stratégies et programmes. Genebra. 2007.

UNHCR. Refugees - Tendences Mondiales en 2005.