Título do capítulo	INTRODUÇÃO
Autores(as)	João Brígido Bezerra Lima José Romero Pereira Júnior Danilo Borges Dias
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-009-7int

Título do livro	REFÚGIO NO BRASIL: INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS E SOLICITANTES DE REFÚGIO EM BRASÍLIA (2019)
Organizadores(as)	João Brígido Bezerra Lima (Coordenador) José Romero Pereira Júnior Danilo Borges Dias Valéria Fachine José Alejandro Sebastian Barrios Diaz
Volume	1
Série	REFÚGIO
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-009-7
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-009-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

INTRODUÇÃO¹

João Brígido Bezerra Lima²

José Romero Pereira Júnior³

Danilo Borges Dias⁴

Em 2017, o governo brasileiro publicou um estudo inédito com a caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados no Brasil.⁵ Além de trazer à luz informações sobre as características gerais das pessoas acolhidas no país entre 1998 e 2014 ao abrigo da Lei nº 9.474, de 1997, a pesquisa sinalizou o aumento do número de refugiados em território nacional em anos recentes, sugerindo a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos de proteção efetiva e de facilitação de sua integração local (Bezerra Lima *et al.*, 2017).

De fato, os últimos anos foram marcados por um crescente número de solicitações e concessões de refúgio no Brasil. Em janeiro de 2019, havia um total de 161.057 solicitações de refúgio em trâmite; e até dezembro de 2018, um acumulado de 11.231 refugiados reconhecidos no país – sendo que, em 2014, esse número somava 7.262 pessoas (Brasil, 2018).

Ocorre, então, que, apesar de frequentemente louvada, seja por seu caráter tripartite, seja por sua modernidade e abrangência,⁶ a lei brasileira de refúgio, em seu título VII, capítulo II, que é dedicado ao tema da integração local, limita-se a tratar de questões atinentes à documentação (art. 43) e facilitação do reconhecimento de certificados e diplomas (art. 44), sem, contudo, prescrever os mecanismos para sua materialização (Brasil, 1997).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-009-7int>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea; e coordenador de estudos internacionais na Diretoria Internacional do Ipea.

3. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea; coordenador do curso de relações internacionais da Universidade Católica de Brasília (UCB); e professor assistente do curso de formação de diplomatas do Instituto Rio Branco.

4. Pesquisador do PNPD na Dinte/Ipea; especialista em relações internacionais; e professor na UCB.

5. O interesse pelo tema do refúgio no Brasil, contudo, é anterior à publicação do perfil e pode ser remontado, pelo menos, a 2010, com a publicação do primeiro relatório da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi). A partir daí, o tema ganhou corpo e se consolidou na agenda de pesquisa da Dinte/Ipea.

6. Ao comentar a legislação brasileira, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), por exemplo, reconhece que, “na região das Américas, o Brasil tem uma legislação de refúgio considerada moderna (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997) por adotar um conceito ampliado para o reconhecimento de refugiados. Para além do conceito estabelecido pela Convenção de 1951, a legislação brasileira também reconhece como refugiado todas as pessoas que buscam segurança diante de situações de grave e generalizada violação de direitos humanos”. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/legislacao/>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

Some-se a isso o fato de que o compromisso brasileiro com a proteção e o apoio aos refugiados não se restringe ao disposto na Lei de Refúgio, mas dialoga também com o conjunto de acordos internacionais, tratados e convenções relativos a direitos humanos dos quais o país é signatário, reforçando a já destacada necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos de proteção efetiva e de facilitação de sua integração no país.

Nesse sentido, vale retomar o argumento de Holzacker (2017), que, ao discutir a hipótese de reconhecimento de refúgio no Brasil diante de situação grave e generalizada de violação aos direitos humanos, remete à obrigação do país de não apenas prever em seu ordenamento jurídico o respeito e a garantia dos direitos humanos mas também materializá-lo em sua conduta governamental. A autora cita, a propósito, sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre episódio ocorrido na Colômbia, em que se afirmou que

a obrigação de garantir os direitos humanos consagrados na convenção não se acaba com a existência de uma ordem normativa dirigida a tornar possível o cumprimento desta obrigação, mas comporta a necessidade de uma conduta governamental que assegure a existência, na realidade, de uma eficaz garantia do livre e pleno exercício dos direitos humanos (Holzacker, 2017, p. 127, tradução nossa).

O caráter geral e abrangente da decisão citada coloca em perspectiva, de modo análogo, a própria suficiência dos dispositivos legais relacionados ao refúgio. Uma mirada mais detida na situação de acolhimento e nas condições de vida dos refugiados em território brasileiro parece reforçar essa tese.

Pesquisa realizada pelo Ipea abordou o tratamento midiático dedicado aos refugiados no Brasil, debruçando-se sobre mais de 10 mil notícias publicadas sobre o tema em três dos principais jornais impressos do país – *O Estado de São Paulo*, *Folha de S. Paulo* e *O Globo* (Viana, 2020). Bezerra Lima, Garcia e Fachine (2020), ao focar o tratamento midiático dispensado aos fluxos migratórios de haitianos, sírios e venezuelanos no Brasil, constatam que,

em geral, trata-se de artigos dramatizando os fatos noticiados em que as expressões refugiado e imigrante são utilizadas indistintamente, não havendo preocupação também em caracterizar-se “solicitantes de refúgio” e “refugiados”, *stati* fortemente diferenciados para obtenção da proteção e apoio previstos na Lei Brasileira de Refúgio. (...)

A adoção de material jornalístico nas pesquisas de refúgio no Brasil acrescentou flagrantes das questões e dos desafios vividos pelos imigrantes no olhar da grande imprensa nacional, assinalando temas a serem acolhidos pelos entes governamentais que executam políticas e programas de integração dessas pessoas às comunidades locais brasileiras.

Mais do que a carga dramática atribuída aos textos jornalísticos analisados, destaca-se a emergência de “questões e desafios” atinentes à integração local como tema central a ser abordado como desdobramento dos esforços envidados até o momento para a compreensão do fenômeno do refúgio no Brasil.

Tal como antecipado nas considerações finais do estudo sobre a caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados no Brasil,

a Pesquisa PREBRASIL representa um esforço inicial na identificação de quem são as pessoas que obtiveram o reconhecimento da condição de refugiado pelo governo brasileiro, incentivando, assim, futuros estudos sobre como esses perfis se articulam ao processo de integração em todas as suas dimensões, sociais, econômicas, de cidadania, políticas e culturais, contudo, diversas questões permanecem em aberto (Bezerra Lima *et al.*, 2017, p. 198).

O estudo sobre a midiatização do refúgio no país foi, nesse sentido, um segundo passo na trajetória da pesquisa conduzida pelo Ipea em busca de compreensão mais profunda do fenômeno do refúgio no país, com vistas a sugerir o aprimoramento das políticas públicas voltadas ao tema, no momento em que este cresce em relevância.

O terceiro e atual estágio da pesquisa dedica-se, diante do cenário exposto anteriormente, a buscar respostas mais consistentes para a questão da integração local de refugiados em território nacional, visando subsidiar o aprimoramento das políticas públicas da área e possibilitar que a proteção e o apoio aos refugiados no país possam se materializar não apenas na prescrição legal mas também na conduta governamental a ela associada.⁷

Pensado para abordar o tema da integração local de indivíduos em situação de refúgio em território nacional, o estudo foi estruturado em várias etapas, que pretendem somar elementos para a compreensão do fenômeno em nível nacional. A primeira dessas etapas, ora publicada, refere-se à integração local em Brasília.⁸

O texto que se segue apresenta, após esta breve introdução, a metodologia desenvolvida para o estudo – com destaque para os procedimentos de levantamento de dados e as opções de tratamento destes –, uma breve discussão conceitual sobre os temas do refúgio e da integração local e a apresentação da discussão sobre os dados levantados na pesquisa de campo realizada em Brasília, além da conclusão. Assim estruturada, a análise proposta possibilitará apresentar constatações sobre a integração local de indivíduos em situação de refúgio em Brasília, assim como refletir sobre o método e o instrumental adotado na etapa de Brasília, a fim de aprimorá-los para as etapas posteriores da pesquisa.

7. O projeto de pesquisa do qual se origina esta pesquisa deriva do Acordo de Cooperação Técnica estabelecido entre o Ipea e o Ministério da Justiça, publicado em novembro de 2018 no *Diário Oficial da União* (anexo A). Este acordo surge como desdobramento da pesquisa divulgada em 2017, intitulada PREBRASIL, que apresentou o perfil de refugiados localizados no país. Baseado no plano de trabalho assinado entre as partes citadas (anexo B), o projeto (anexo C) objetiva compreender e caracterizar a integração local de refugiados no Brasil, observando, por um lado, as ações institucionais e, por outro, a vivência do público-alvo.

8. Vale destacar que, ao longo do texto, optou-se pelo uso do termo Brasília para a identificação da etapa da pesquisa bem como do espaço coberto pela mostra, embora se reconheça que ambos (etapa e espaço) englobem as regiões mais amplas do Distrito Federal e do entorno, tal como se explicará na metodologia.