



**Carolina d'Abreu Sarmento**

**O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA  
INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS NO BRASIL**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Análise e Gestão de Políticas Internacionais da PUC- Rio como Requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Análise e Gestão de Políticas Internacionais.

Orientador: Conor Foley

Rio de Janeiro,  
Novembro de 2022

**Carolina d'Abreu Sarmento**

**O papel da Sociedade Civil Organizada na Integração  
de Refugiados no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Análise e Gestão de Políticas Internacionais do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre Stricto Sensu em Relações Internacionais. Aprovada pela Comissão Examinadora Abaixo:

**Prof.Dr.Conor Foley**

Orientador

Instituto de Relações Internacionais- PUC-Rio

**Prof.Dr.Roberto Yamato**

Instituto de Relações Internacionais- PUC-Rio

**Profa.Dra. Flávia Rodrigues**

Instituto de Relações Internacionais- PUC-Rio

Rio de Janeiro, 13 de dezembro de 2022

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização o da universidade, da autora e do orientador.

**Carolina d'Abreu Sarmento**

Graduou-se em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). É pós-graduada em Gestão de Projetos e Metodologias Ágeis. Seus principais interesses de pesquisa são refúgio, apatridia, gênero e masculinidades. Trabalha em consultoria de Diversidade & Inclusão especializada em masculinidades.

Ficha Catalográfica

Sarmento, Carolina D'Abreu

O papel da sociedade civil organizada na integração de refugiados no Brasil / Carolina D'Abreu Sarmento ; orientador: Conor Foley. – 2022.

36 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2022.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Refúgio. 3. Sociedade Civil Organizada. 4. OSCS. 5. Integração local. 6. Direito Internacional. I. Foley, Conor. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

## **Resumo**

Sarmiento, Carolina D'Abreu; Foley, Conor. O Papel da Sociedade Civil Organizada na Integração de Refugiados no Brasil. Rio de Janeiro, 2022. 35p. Dissertação de Mestrado Profissional em Análise e Gestão de Políticas Internacionais – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação tem como objetivo analisar o papel das Organizações de Sociedade Civil (OSCs) brasileiras na integração local de refugiados e em que medida estas assumem responsabilidades que deveriam ser do Estado de acordo com os compromissos nacionais e internacionais firmados por ele. Dentro desse contexto, o trabalho ressalta a dinâmica do modelo tripartite ou de responsabilidade compartilhada que possibilita essa transferência de responsabilidade do Estado para as OSCs. Para tanto, este trabalho realiza uma revisão da literatura no tema e fundamenta essa análise com entrevistas realizadas em campo. Assim, no primeiro momento, este trabalho analisa os compromissos do Direito Internacional dos Refugiados e da legislação brasileira em vigor a respeito de refúgio e migração. Posteriormente, o trabalho expõe um breve debate sobre o conceito de integração local. Por fim, é analisado o papel da sociedade civil organizada na integração local de refugiados no Brasil, incluindo a visão dos entrevistados, e então, expostas as conclusões a partir do evidenciado.

### **Palavras-chave**

Refúgio; Sociedade Civil Organizada; OSCS; Integração Local; Direito Internacional.

## **Abstract**

Sarmiento, Carolina D'Abreu; Foley, Conor. The Organized Civil Society's role in the Integration of Refugees in Brazil. Rio de Janeiro, 2022. 35p. Professional Master's Dissertation in Analysis and Management of International Policies – Institute of International Relations, Pontifical University Catholic of Rio de Janeiro.

This dissertation investigates how Brazilian Civil Society Organizations (CSOs) develop the local integration of refugees, and to what extent they are willing to take on responsibilities that originally belong to the State under the national and international commitments signed by it. Within this context, this work highlights the tripartite or shared responsibility model's dynamics that enable this assignment of responsibility from the State to the CSOs. To pursue this argument, this work relies on a literature review and interviews carried out in the field throughout the research. Firstly, this work will analyse the commitments of International Refugee Law and the current Brazilian legislation regarding refuge and migration. Then, this work follows by exposing a brief discussion of the concept of local integration. Finally, this dissertation will look at the role of organized civil society in the local integration of refugees in Brazil. In this part, this work will consider the perspectives brought by interviewees to advance its argument, and then, conclusions are exposed from the evidence.

## **Keywords**

Refuge; Organized Civil Society; CSOs; Local Integration; International Law.

## Siglas

|        |                                                   |
|--------|---------------------------------------------------|
| ACNUR  | Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados |
| ADUS   | Instituto de Reintegração do Refugiado            |
| CONARE | Comitê Nacional para os Refugiados                |
| DSR    | Determinação do Status de Refugiado               |
| IMDH   | Instituto Migrações e Direitos Humanos            |
| MEC    | Ministério da Educação                            |
| MJSP   | Ministério da Justiça e Segurança Pública         |
| MRE    | Ministério das Relações Exteriores                |
| MS     | Ministério da Saúde                               |
| OIM    | Organização Internacional para Migrações          |
| OSC    | Organizações da Sociedade Civil                   |
| PF     | Polícia Federal                                   |

## Sumário

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introdução                                                         | 8  |
| 2. Compromissos Nacionais e Internacionais de Proteção aos Refugiados | 11 |
| Direito Internacional dos Refugiados                                  | 11 |
| Estatuto dos Refugiados de 1951                                       | 12 |
| Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados                 | 13 |
| Declaração de Cartagena (1984)                                        | 14 |
| Compromissos nacionais com os refugiados                              | 14 |
| 2.2.1. Lei de Refúgio (nº 9.474/1997)                                 | 14 |
| 2.2.2. Nova Lei de Migração (nº 13.445/2017)                          | 16 |
| 3. Integração local                                                   | 19 |
| 4. Responsabilidade estatal e o papel da Sociedade Civil              |    |
| organizada na integração de refugiados no Brasil                      | 21 |
| Sociedade Civil e integração local                                    | 21 |
| Transferência da responsabilidade estatal na                          |    |
| integração local: perspectivas de membros de OSCs                     | 23 |
| 5. Conclusão                                                          | 27 |
| 6. Referências bibliográficas                                         | 29 |
| 7. Anexos                                                             | 32 |

## 1. Introdução

No final de 2021, havia ao menos 89,3 milhões de pessoas deslocadas forçadamente como resultado de perseguição, conflito, violência, violação de direitos humanos ou eventos que perturbaram gravemente a ordem pública. Desse total, o mandato do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) contabilizava quase 27,1 milhões de refugiados - número esse que vem aumentando nos últimos anos e que só demonstra a relevância atual do tema (ACNUR, 2021)<sup>1</sup>. A discrepância entre esses números se justifica pela definição limitada de refugiado utilizada pelos principais instrumentos internacionais a respeito do tema. Dentro desse contexto, o Brasil também vem recebendo grandes fluxos de refugiados, o que motivou o país, a incorporar em sua legislação uma definição mais ampla para refúgio e posteriormente, sob forte influência do *advocacy* da sociedade civil organizada, a mudar sua legislação interna sobre migração em 2017, como também será aprofundado.

Só em 2020, o Brasil recebeu 28.899 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, o que representa uma variação negativa se comparado ao ano anterior, quando o país recebeu 82.552 solicitações - a maior quantidade registrada desde a regulamentação do Estatuto do Refugiado pela legislação brasileira, em 1997 pela Lei de Refúgio. Dentre o total dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado no país, em 2020, 60,2% eram nacionais da Venezuela e 22,9% possuíam nacionalidade haitiana (Silva et al., 2021, p.9).<sup>2</sup> Ambos os países representam os dois maiores fluxos recentes de migração para o Brasil na história recente. Ademais, vale ressaltar que a queda no número de solicitações entre 2019 e 2020 foi bastante impactada pelo fechamento das fronteiras devido à pandemia de COVID-19.

Para lidar com os fluxos recebidos de refugiados, o Estado brasileiro conta, desde a implementação de sua Lei de Refúgio, com um modelo de atuação tripartite (também conhecido como modelo de responsabilidade compartilhada) com funções específicas em prol das pessoas refugiadas para três atores: o Governo, a sociedade civil organizada e o Organismo Internacional da ACNUR (e, mais recentemente, também Organização Internacional para Migrações – OIM).

<sup>1</sup> ACNUR. *Dados sobre Refúgio*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>. Acesso em: 19 set. 2022.

<sup>2</sup> Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado - Brasil, 2020. Ver: SILVA, Gustavo Junger; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; COSTA, Luiz Fernando; MACEDO, Marília. *Refúgio em Números*, 6ª Edição. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021.



“Nesta atuação integrada, cabe ao ACNUR zelar pela proteção internacional e buscar soluções duradouras para esta população (seja por meio da integração local, reassentamento ou repatriação voluntária). Já ao Estado brasileiro, por meio do Conare, compete o reconhecimento da condição de refugiado, bem como a proteção e inserção em políticas públicas para sua plena integração na sociedade. À sociedade civil, por sua vez, cabe atuar na acolhida, assistência e integração local, prestando atendimento direto aos refugiados e migrantes, e demandando políticas públicas, colaborando com o Estado e monitorando sua atuação na devida atenção aos mesmos. Cabe-lhe, ainda, a vigilância em relação ao cumprimento do mandato do ACNUR e das obrigações do Estado” (Coury & Milesy, 2020, p.25-26).

Apesar de ser frequentemente entendido como um sistema exemplar pela presença da sociedade civil e pelo entendimento de que a legislação brasileira sobre refúgio é avançada, na prática, o que se observa são os limites de capacidade e vontade política do Estado brasileiro em honrar com seus compromissos nacionais e internacionais com essas populações. É dentro desse contexto que se insere o modelo tripartite, que delega ao ACNUR e à sociedade civil funções que deveriam ser de responsabilidade do Estado (Nair et al, 2021, p.16). Por isso, esta pesquisa almeja investigar a dinâmica desse modelo com ênfase na participação da sociedade civil neste, em especial no que tange integração local, e em que medida ele acaba por transferir compromissos nacionais e internacionais do Estado em prol dos refugiados para outras organizações.

O estudo se insere dentro dos debates e literatura a respeito da questão do refúgio no Brasil, e busca contribuir para um melhor entendimento de como a sociedade civil organizada se insere nesse contexto, observando em particular sua atuação na integração local dessa população. Por ser resultado de um mestrado profissional, optou-se por um estilo mais narrativo do que analítico para este estudo. Assim, o trabalho possui um caráter exploratório, tomando como fonte revisão bibliográfica a respeito do tema; análise de legislações brasileiras e instrumentos internacionais sobre refúgio e entrevistas conduzidas com membros de Organizações de Sociedade Civil que prestam serviços para promoção da integração de refugiados no Brasil, sendo elas Cáritas-RJ, Instituto de Reintegração do Refugiado (ADUS), Missão Paz e Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), além de um membro da Organização Internacional para Migrações (OIM). Os modelos de questionário de reflexão utilizados nas entrevistas constam nos anexos ao final do trabalho.

Esta dissertação tem como objetivo analisar o papel das Organizações de Sociedade Civil brasileiras na integração local de refugiados e em que medida estas assumem responsabilidades que deveriam ser do Estado brasileiro de acordo com os compromissos nacionais e internacionais firmados pelo mesmo. Assim, este trabalho irá se deter no que a literatura apresenta quanto a dinâmica do modelo tripartite ou de responsabilidade compartilhada que possibilita essa transferência de responsabilidade do Estado para as OSCs,

privilegiando, especificamente, o contexto brasileiro. Para tanto, a segunda seção irá analisar quais são os compromissos, tanto o Direito Internacional dos Refugiados, quanto a legislação brasileira a respeito de refúgio e migração. Na terceira, será exposto um breve debate sobre o conceito de integração local. Na quarta seção, será analisado o papel da sociedade civil organizada na integração local de refugiados no Brasil, incluindo a visão dos entrevistados, e, por fim, na conclusão são expostas as conclusões a partir do que foi evidenciado e das entrevistas.

## 2. Compromissos Nacionais e Internacionais de Proteção aos Refugiados

*“O compromisso de um Estado com a proteção internacional dos refugiados se exerce e se manifesta em vários âmbitos. Em primeiro lugar, ao ratificar os instrumentos internacionais sobre refugiados: a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967. Posteriormente, ao desenvolver em sua normativa interna todos os aspectos relativos à proteção internacional dos refugiados a designação de um órgão nacional para o desenho da política pública para a atenção e proteção de refugiados, o estabelecimento de procedimentos para a determinação da condição de refugiado, assim como a regulação dos direitos e obrigações dos refugiados e a busca de soluções duradouras” (González, 2010, p.50).*

Dentro desse contexto de compromisso do Estado com a proteção internacional dos refugiados mencionado por González, o Brasil se posiciona frente aos refugiados de forma excepcional. O país é considerado como um líder e exemplo na América Latina (Jotoba & Martuscelli, 2018). Para além da ratificação da Convenção e do Protocolo, o Brasil incorporou os dois instrumentos em sua regulação interna com a Lei n. 9.474, de 1997, que definiu mecanismos para a implementação do Estatuto do Refugiado de 1951 e é o principal instrumento de regulação de direitos. O Estatuto também possibilitou a criação de um órgão para o desenho da política pública para a atenção e proteção dos refugiados e o estabelecimento de procedimentos para a determinação da condição de refugiado, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Ademais, o Brasil expandiu ainda mais a proteção aos refugiados através da Nova Lei de Migração, a Lei n. 13.445 de 2017, que trata da migração de forma mais abrangente que o Estatuto, sem o invalidar. Assim, nesta seção, antes de desenvolver a relevância de ambas as leis, serão discutidos os compromissos internacionais brasileiros com os refugiados.

### Direito Internacional dos Refugiados

A proteção institucionalizada de indivíduos que buscam proteção em outro território que não o de sua origem ou residência habitual devido a perseguições foi iniciada a partir da segunda década do século XX por meio de um instituto jurídico. Nesse momento, foi entendida a necessidade de que fossem criadas regras para a proteção dessas pessoas e para a segurança dos Estados que as recebiam devido ao aumento no número de refugiados, com a fuga de milhões de russos de seu Estado. Até esse momento, a problemática sempre foi vista como uma questão pontual e de grupos específicos, e assim, todos os órgãos designados a lidar com ela foram estabelecidos para tratar de um segmento específico de refugiados e tinham em seus

estatutos uma previsão de término. Entretanto, com essas datas sendo atingidas, a proteção desses indivíduos continuou a ser necessária, exigindo a criação de novos órgãos (Jubilut, 2007, p.24-25).

A partir da Segunda Guerra Mundial, quando surgiram mais de 40 milhões de refugiados, essa lógica mudou parcialmente. Como se tratava de populações que compreendiam diferentes grupos de refugiados, os órgãos não estavam lidando com um problema específico, mas estrutural. Então, nesse contexto, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em 1950, entidade universal designada a cuidar dessa questão em particular. Contudo, a lógica temporal se manteve: o ACNUR prevê em seu estatuto a avaliação da necessidade de sua após 1953 e, desde então, sua existência vem sendo prorrogada (Jubilut, 2007, p.24-25).

A criação do ACNUR foi um importante marco para a promoção da proteção dos refugiados, entretanto, “no que se refere ao Direito Internacional dos Refugiados, o marco institucional da proteção moderna vem a ser a Convenção de 1951” (Jubilut, 2007, p.83), que institui o Estatuto dos Refugiados. Os mais relevantes conteúdos e direitos garantidos na Convenção, conforme serão desenvolvidos a seguir.

### **Estatuto dos Refugiados de 1951**

O Estatuto, que até hoje foi assinado/ratificado por 146 Estados, define como refugiado a pessoa que:

“Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele” (Organização das Nações Unidas, 1951, p.2).

O Estatuto reforça que os acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 mencionados, se limitam à Europa, questão que é modificada no Protocolo de 1967. A Convenção não é aplicável às pessoas que se beneficiam de uma proteção ou assistência da parte de um organismo ou de uma instituição da Organização das Nações Unidas (ONU), que não o Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados. Quanto ao conteúdo do Estatuto, fica estabelecido que o refugiado tem a obrigação de ter deveres para com o país em que se encontra, por exemplo, obedecendo às leis dele. Os Estados devem seguir o Estatuto sem discriminação alguma para com os refugiados, assim como garantir aos refugiados um

tratamento ao menos tão favorável quanto o que é proporcionado aos nacionais no que concerne à liberdade de praticar a sua religião (ONU, 1951, p.2-5).

O ponto central em termos de tratamento dos refugiados, incluído no Estatuto dos Refugiados de 1951, é de que, segundo seu artigo 7, ele deve receber o mesmo tratamento dado aos estrangeiros que residem no Estado Contratante. Entre os direitos a serem garantidos aos refugiados que a Convenção trata estão o direito à propriedade, direito à associação (como a sindicatos) e acesso aos tribunais, inclusive a assistência judiciária (e neste devem ter o mesmo tratamento que um nacional do país) como expressado respectivamente nos Artigos 13, 15 e 16 (ONU, 1954).

Além disso, os refugiados têm direito a ter o mesmo tratamento que estrangeiros em relação às profissões assalariadas, profissões não-assalariadas e profissões liberais de acordo com os Artigos 17, 18, 19. Destacam-se também os direitos ao acesso a serviços públicos como educação pública que deve ter o mesmo tratamento que nacionais no ensino básico e o mesmo tratamento dado aos estrangeiros nos graus de ensino além do primário, enquanto o de legislação do trabalho e previdência social deve ter o mesmo dado a nacionais – artigos 22 e 24 respectivamente. Observa-se que a garantia de direitos prevista no Estatuto é bastante ampla e contempla vários aspectos. Entretanto, as limitações geográficas e temporais continuaram a ser um problema, já que o instrumento não contemplava novos grupos de refugiados que continuavam a surgir depois de sua implementação, questão essa que resultou na necessidade do Protocolo posteriormente.

### **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**

Devido principalmente ao entendimento mencionado de que o refúgio era um problema pontual, o Estatuto de 1951 era limitado tanto geograficamente à Europa, quanto temporalmente ao contexto da Segunda Guerra Mundial. Nessa interpretação, isso significava dizer que apenas pessoas vindas do continente Europeu que tivessem sido perseguidas anteriormente a 1951 eram consideradas refugiadas. Além disso, o Estatuto classificava como motivos para o reconhecimento do status de refugiado somente a perseguição em função da violação de direitos civis e políticos, deixando de lado os direitos econômicos, sociais e culturais.

Devido a todas a essas limitações que eram alvo de críticas e do surgimento de grupos que não se enquadravam nessas definições restritas, foi adotado o Protocolo de 1967, que modificou o Estatuto de 1951 e teve como principal triunfo o fim das reservas temporal e geográfica. Contudo, a limitação do motivo que leva ao reconhecimento não foi expandida, o

que resultou em documentos mais recentes que ampliaram em nível regional a definição do termo refugiado, de forma a contemplar mais indivíduos com o sistema de proteção (Jubilut, 2007, p.84-134). Na América Latina, esse documento é a Declaração de Cartagena, assinada em 1984, que será elaborada a seguir.

### **Declaração de Cartagena (1984)**

A Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 foi resultado dos encontros de representantes governamentais e especialistas de dez países latino-americanos em Cartagena de Índias na Colômbia, não incluindo o Brasil, para debater a situação dos refugiados na América Latina. O documento é importante por incluir elementos que ligam as três correntes de proteção internacional – direito humanitário, direitos humanos e direitos dos refugiados – em sua legislação, interpretação e operação (Barreto & Leão, 2010).

A Declaração de Cartagena tem como inovação mais relevante a caracterização da grave e generalizada violação de direitos humanos como motivo de reconhecimento do status de refugiado. Essa definição dialoga diretamente com o Estatuto do Refugiado e com o Protocolo de 1967, pois amplia a proteção para indivíduos que sofram violação de qualquer direito humano, e não apenas os civis e políticos (Jubilut, 2007, p.84-134). Posteriormente, a ampliação da definição de acordo com a Declaração de Cartagena foi inserida na legislação brasileira na Lei de Refúgio 1997, tendo sido o Brasil o primeiro país da região a fazer esse avanço, mesmo não tendo estado presente nos encontros. Uma vez contemplados os principais instrumentos internacionais sobre refúgio dos quais o Brasil é signatário, é possível analisar a legislação brasileira sobre o tema e como o país internalizou esses instrumentos dentro do seu ordenamento jurídico.

### **Compromissos nacionais com os refugiados**

#### **Lei de Refúgio (nº 9.474/1997)**

Como mencionado, foi através da Lei n. 9.474, de 1997 que o Brasil definiu mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Além disso, ela também incorporou as definições ampliadas do Protocolo de 1967 e da Declaração de Cartagena. A lei conhecida como Lei de Refúgio é entendida como extremamente progressista no que diz respeito ao direito dos refugiados.

Um dos maiores avanços da referida lei foi a ampliação da definição de refugiado de acordo com a Declaração de Cartagena, incluindo como motivo de reconhecimento do status de refugiado no inciso III do artigo 1º, o indivíduo que “devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” Brasil, 1997), para além dos motivos previstos no Estatuto de 51 e no Protocolo de 1967. No contexto atual, essa ampliação vem se mostrando extremamente relevante, já que foi, ao longo da última década, a categoria de fundamentação mais aplicada para o reconhecimento da condição de refugiado, sendo responsável por 93,7% do total de fundamentações aplicadas no período 2011 a 2020 (Silva et al., 2021 p.44). O motivo do dispositivo ser tão dominante, em grande parte, é devido ao fato dele conceder refúgio, por exemplo, para nacionais sírios e venezuelanos (Courty & Milesy, 2020, p.27). Para Venezuelanos, a categoria de fundamentação vem sendo utilizada desde 2019, quando o CONARE reconheceu que existe uma situação objetiva de grave e generalizada violação dos direitos humanos na Venezuela.<sup>3</sup>

Outro marco fundamental da lei foi a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) com o objetivo de reconhecer e tomar decisões sobre a condição de refugiado no Brasil. O órgão tem como competências “orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados (...)”, como previsto em seu regimento interno<sup>4</sup>. O CONARE é um órgão multiministerial do qual participam o governo, a sociedade civil e a ONU, por meio do ACNUR, formalizando assim o modelo de atuação tripartite, ou de responsabilidade compartilhada. A participação da sociedade civil é representada pela Cáritas, organização não-governamental da Igreja católica que possui espaço permanente no órgão e um programa de atendimento a solicitantes e refugiados (Castro, 2020, p.148). Atualmente, os membros representantes de órgãos do governo no Comitê, estabelecidos pela Portaria nº 351 de 16 de agosto de 2021 são da Polícia Federal (PF), e dos Ministérios da Educação (MEC), da Justiça e Segurança Pública (MJSP), das Relações Exteriores (MRE) e da Saúde (MS). Já o ACNUR, tem autorização para participar das reuniões com voz, mas não

<sup>3</sup>ACNUR.ACNUK parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena, 2019. ACNUR, 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/07/29/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-condicao-de-refugiado-de-venezuelanos-com-base-na-declaracao-de-cartagena/>> Acesso em: 19 set. 2022.

<sup>4</sup>CONARE. *Regimento Interno do Comitê Nacional para os Refugiados*. Brasília-DF: Ministério da Justiça, DOU, 6 nov. 1998. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/54e742a04.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

possui direito ao voto. Os encontros ocorrem a cada 60 dias, além das eventuais reuniões extraordinárias<sup>5</sup>, quando:

“(…) os membros avaliam pareceres elaborados pelos servidores da Coordenação-Geral do Conare, construídos com base na análise dos relatos feitos durante a entrevista de elegibilidade, na pesquisa sobre o país de origem do solicitante e nos elementos que comprovem fundado temor de perseguição. O Conare pode aceitar ou não a recomendação feita nos pareceres” (CONARE, s.d.).

Também vale ressaltar as soluções duráveis para a questão do refúgio previstas no título VII da lei, são elas: a repatriação, a integração local e o reassentamento (Brasil, 1997). Em resumo, González aponta 7 boas práticas de destaque incorporadas na normativa brasileira sobre refugiados:

“1. A proteção internacional dos refugiados se assume como uma política de Estado, 2. Incorporação de uma definição de refugiado mais ampla, 3. Estabelecimento de um órgão colegiado para a determinação da condição de refugiado, 4. Participação de representantes da sociedade civil dentro do órgão nacional para a determinação da condição de refugiado, 5. Regulação dos direitos e obrigações dos refugiados, incluindo o direito ao trabalho para os solicitantes de refúgio, 6. Assistência administrativa para os refugiados, 7. Busca de soluções duradouras e a participação do Brasil como país emergente de reassentamento” (González, 2010, p. 52).

Resumidamente, destacam-se como principais medidas da lei a extensão da proteção aos refugiados, incluindo violações sistemáticas de direitos humanos como critério para a concessão do status de refugiado e a criação de um procedimento administrativo para a determinação do status de refugiado (DSR). Além disso, foi estabelecido pela lei o fundamento para a proteção e integração de refugiados no Brasil (Jubilut, 2010).

### **Nova Lei de Migração (nº 13.445/2017)**

Apesar da existência da progressista lei 9.474 que regula questões relacionadas a refúgio, a lei que abordava as políticas de migração de forma mais ampla (a saber, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 conhecida como o Estatuto do Estrangeiro) ia na absoluta contramão do progresso até a implementação da Nova Lei de Migração em 2017. Até a sanção da Lei n. 13.445/2017, que revogou a anterior, o regulamento brasileiro sobre migração internacional era composto por normas implementadas durante a Ditadura Militar, que enxergavam o imigrante como uma ameaça à segurança nacional e à coesão social do país (Oliveira, 2017, p.171). Na nova lei, consta que a política migratória brasileira é regida, entre outras diretrizes, pela “não criminalização da migração” (Brasil, 2017, Seção II Art. 3º).

<sup>5</sup>CONARE. *Institucional: estrutura organizacional*. Brasília-DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, s.d. Disponível em: < <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional> > Acesso em: 4ago. 2022.



Com o aumento mencionado dos fluxos migratórios para o Brasil a partir de 2010, a incapacidade legislativa de dar uma resposta capaz de garantir os direitos da população migrante ficou evidente, o que pressionou o poder público a reformular a legislação. Essa pressão foi guiada em grande parte pela sociedade civil organizada, que conduziu por anos uma campanha de *advocacy* por essa reformulação (Oliveira & Sampaio, 2020, p.102).

O maior avanço em relação ao antigo Estatuto do Estrangeiro na implementação da Nova Lei de Migração foi o abandono do entendimento da migração como questão de segurança nacional (Oliveira, 2017,p.174). Sampaio & Oliveira dividem em três categorias os principais êxitos da Lei: aspecto legal e simbólico; melhorias do ponto de vista operacional e para os operadores de direito; e melhorias mais concretas na vida cotidiana dos migrantes. Do aspecto simbólico e legal, eles apontam a não criminalização da migração, a mudança do vocábulo “estrangeiro” (termo que remete ao estranho, o de fora) para “migrante”, além da introdução de temas importantes ligados à proteção internacional que estavam ausentes na legislação anterior (2020, p. 148).

Em seu primeiro capítulo, a lei garante “acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social”. Ressalta-se ainda que é garantido ao migrante, “(...) no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados: I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; II - direito à liberdade de circulação em território nacional (Brasil, 2017, Seção II Art. 3º-Art.4º).

O ACNUR elabora que a Lei nº 13.445/2017 é um marco significativo porque:

“(...) a nova Lei trata o movimento migratório como um direito humano e garante ao migrante, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade. Além disso, institui o visto temporário para acolhida humanitária, a ser concedido ao apátrida ou ao nacional de país que, entre outras possibilidades, se encontre em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos – situação que possibilita o reconhecimento da condição de refugiado, segundo a Lei nº 9.474/1997” (ACNUR, s.d.).<sup>6</sup>

Já a Organização Conectas Direitos Humanos ressalta como avanços: a regularização migratória através da promoção da entrada regular e da regularização; o visto humanitário em cinco tipos para ingressar ou permanecer no Brasil; políticas públicas, pois o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social são

<sup>6</sup>ACNUR. Legislação. ACNUR, s.d. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/legislacao/>> Acesso em: 04 ago. 2022

princípios previstos na Lei. A Conectas destaca ainda a participação em protestos e organização sindical, que foi um grande avanço pois o direito à mobilização era proibido no Estatuto do Estrangeiro, e ainda a determinação de que não haverá extradição por crime político ou de opinião (Conectas, 2019).<sup>7</sup>

Com isso, é possível constatar que a Nova Lei de Migração trouxe muitos avanços em relação à sua antecessora, cristalizando uma grande conquista do *advocacy* da Sociedade Civil brasileira. Dentro do escopo voltado para integração deste trabalho, vale ressaltar ainda, que constam como princípios e diretrizes da política migratória brasileira também: a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas e o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas (Brasil, 2017, Seção II). Ou seja, a integração de refugiados não apenas é função do Estado por meio da atuação do CONARE, como visto na seção anterior, mas também é parte da diretriz da política migratória brasileira desde a implementação da Nova Lei de Migração. Visto como a legislação brasileira aborda a questão, é possível avançar para um debate do que se entende como integração local.

---

<sup>7</sup>CONECTAS.5 avanços da nova Lei de Migração. *Conectas*, 25 set. 2019. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/cinco-avancos-da-nova-lei-de-migracao/#:~:text=Ao%20substituir%20o%20Estatuto%20do,novo%20paradigma%20para%20o%20Brasil>> Acesso em: 29 ago. 2022.

### 3. Integração local

A integração local como conceito, é trabalhada de formas diferentes por autores diversos. Ager & Strang, apontam a integração como tendo domínios chave relacionados a quatro temas: aquisição e acesso a emprego, moradia, educação e saúde, cidadania e direitos, processos de conexão social com e entre grupos dentro da comunidade e ainda, barreiras estruturais para essa conexão relacionadas à língua, cultura e ambiente local (2008, p.166). De forma complementar, Baeninger & Moreira (2010) apontam “que para serem integrados com sucesso, refugiados precisam de emprego, habilidades linguísticas e acesso a serviços públicos, tais como direitos de cidadania, obrigações e relações de participação política e social com a comunidade”.

Tanto o ACNUR quanto a Lei de Refúgio afirmam que a integração local pode ser vista como uma das possíveis soluções duradouras à situação de um refugiado ou solicitante de refúgio quando a repatriação não é uma opção.

“O ACNUR trabalha com três estratégias de soluções duráveis: (1) a integração local, (2) a repatriação voluntária e (3) o reassentamento. Consiste a integração local na adaptação do refugiado à sociedade do Estado que o acolheu e lhe concedeu refúgio, tarefa que conta, muitas vezes, com a participação da sociedade civil por meio da atuação de organizações não-governamentais que se ocupam dos refugiados” (Jubilut, 2007, p.154).

Ainda segundo a agência da ONU, uma definição mais específica de integração local é a de que esta é “um processo complexo e gradual com dimensões legais, econômicas, sociais e culturais”. Além disso, impõe demandas consideráveis ao indivíduo e à sociedade que o acolhe.”<sup>8</sup>

É importante a noção de que existem responsabilidades atribuídas ao refugiado e para a sociedade o acolhendo relacionadas à integração. Isso significa dizer que o refugiado precisa fazer esforços para se integrar, e se adaptar ao estilo de vida do país de acolhida, seja aprendendo a língua, procurando emprego ou buscando estabelecer conexões sociais dentro dessa comunidade. Contudo, essas demandas são também da sociedade, pois, principalmente por estar em posição de vulnerabilidade, o refugiado precisa de auxílio, informação, acolhimento, receptividade e acima de tudo, estrutura básica de serviços essenciais para que possa se integrar plenamente.

---

<sup>8</sup> ACNUR. Soluções duradouras. *ACNUR*, s.d. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/>> Acesso em: 24 ago. 2022.

No Brasil, Baeninger & Moreira apontam que os principais desafios para a integração social e econômica dos refugiados são a falta de emprego e moradia, e a discriminação. Eles encontram dificuldades em ter acesso a serviços públicos básicos, particularmente moradia, além de se sentirem discriminados pela população local (2010). Para lidar com o desafio, o ACNUR defende que a integração local de refugiados:

“(...) é uma responsabilidade compartilhada entre diferentes atores públicos, privados, organizações não-governamentais, academia e instituições e agentes internacionais, e que apenas estratégias conjuntas e sinérgicas entre eles podem promover respostas integrais às necessidades da população refugiada”.<sup>9</sup>

Hovil & Maple argumentam, entretanto, que como uma solução durável para o refúgio, a integração local não vem sendo esquecida ou negligenciada, e sim deliberadamente evitada nos níveis nacionais, regionais e internacionais. Eles afirmam que enquanto os refugiados tentam achar formas de negociar seus acessos às comunidades e mercados de trabalho, isso é feito frequentemente contra políticas nacionais e não com elas (2022, p. 238-239).

É comum a todas as noções de integração expostas a ideia de que acesso é fundamental, assim como aspectos sociais e questões chave como emprego e domínio do idioma local. Além disso, é importante a concepção levantada por Hovil & Maple de que a integração local como uma solução durável para a questão do refúgio não vem sendo esquecida ou negligenciada, e sim deliberadamente evitada (2022, p. 238). Exposto o que se entende como integração, os desafios no contexto brasileiro e que esse é papel de todos os atores envolvidos, é possível se avançar para a discussão central deste trabalho: a atuação da sociedade civil organizada brasileira como principal ator que promove a integração e em qual medida esta ocupa um papel que deveria ser do Estado.

---

<sup>9</sup> ACNUR. Políticas Públicas. *ACNUR*, s.d. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/politicas-publicas/>> Acesso em: 19 set. 2022.

#### 4. Responsabilidade estatal e o papel da Sociedade Civil organizada na integração de refugiados no Brasil

*“A responsabilidade de proteção e integração de refugiados é primariamente do Estado brasileiro”*  
(ACNUR, s.d.)<sup>10</sup>

##### **Sociedade Civil e integração local**

A sociedade civil pode ser entendida como parte de um binômio em contraponto ao Estado, ou ainda, em um conceito mais contemporâneo, “sociedade civil organizada e OSCs confundem-se para designar o multifacetado universo das organizações constituídas livremente por cidadãos que atuam diante da carência de produtos e serviços que o Estado não atende de modo satisfatório e o mercado não tem interesse de atender” (Oliveira & Haddad, 2001, p.62). Ou seja, a partir de certa literatura, é possível entender, que a sociedade civil surge da ausência ou presença ineficaz do Estado em determinados serviços ou produtos. Porém, como exposto pelo Diretor Executivo do ADUS, isso não quer dizer que esta não é importante independente da presença do Estado. Ele argumenta que é inviável pensar que o Estado vai dar conta de tudo; inclusive, de acordo com o Diretor, não seria ideal que fosse assim, pois é legítimo que Organizações de Sociedade Civil se organizem ao redor de uma causa e por isso deveriam existir de qualquer forma. Entretanto, o Estado brasileiro é historicamente omissor em relação ao refúgio (ANEXO III).

Existe, de modo geral, um reconhecimento de que apesar de ter uma legislação avançada no que diz respeito à migração e refúgio, o Estado brasileiro tem capacidade e vontade política limitadas para honrar com seus compromissos nacionais e internacionais com essas populações. Em entrevista, o representante da OIM argumentou que o Brasil possui um marco normativo muito avançado em relação ao refúgio, além de uma estrutura de governança e um sistema de saúde e assistência social muito adequados. De acordo com ele, o que existe são carências específicas para além de dificuldades operacionais e financeiras. Nesse sentido, o trabalho da OIM é de fortalecer e diminuir essas lacunas (ANEXO I). É justamente por isso, que o modelo de responsabilidade compartilhada entre o Estado, ACNUR, ONGs e, mais recentemente, a OIM, em relação ao acolhimento, interiorização e integração dessas populações foi adotado (Nair et al, 2021p.16), para que as Organizações Internacionais e Organizações de Sociedade Civil atuem nessas dificuldades e carências do Estado em relação

<sup>10</sup> ACNUR. Legislação. ACNUR, s.d. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/legislacao/>> Acesso em: 04 ago. 2022.

ao refúgio. Há de se ressaltar que para além de suprir carências, o modelo tripartite também torna a determinação do status de refugiado e o tratamento aos refugiados de forma geral mais participativo do que se fosse só representado pelo Estado.

Dentro desse modelo, é possível afirmar que quando se trata de refúgio, o governo é o ator mais relevante no que tange à proteção, já que o CONARE é o responsável pela determinação do status do refugiado e é formado por 6 membros do governo e apenas um da sociedade civil (Jubilut, 2010). Apesar do protagonismo da proteção caber ao Estado, algumas OSCs também prestam serviços nessa frente, de forma a complementar o serviço do governo e auxiliar os refugiados, como exemplo a Cáritas-RJ:

“(...) os advogados da Cáritas RJ acompanham o andamento desse processo, realizando entrevistas, elaborando pareceres sobre os casos e fornecendo todas as informações necessárias. Essa atuação inclui ainda assistência para obtenção e regularização de documentos, esclarecimentos sobre a Lei 9474/97, além de orientações e encaminhamentos jurídicos diversos.” (Cáritas, s.d)

Ainda acerca da proteção, o país é visto como receptivo para a acolhida de refugiados.

Entretanto, Coury & Milesi pontuam:

“(...) os desafios não cessam quando os migrantes chegam a seus destinos, mesmo que consigam fazê-lo por vias mais seguras e diretas. Com efeito, é nesse estágio que o processo de integração local pode se realizar plenamente, mas, para tanto, os obstáculos a serem superados são muitos, como: inserção laboral digna, permitindo a autossuficiência econômica de maneira sustentável; vinculação às redes de serviços públicos de saúde, educação e assistência social; aprendizado do idioma; estabelecimento de vínculos com as comunidades locais; e outros” (2020, p.20).

É precisamente no que tange à integração local que a sociedade civil vira protagonista, haja vista que nessa frente o Estado é destacadamente omissivo, apesar de prestar serviços em outras áreas, como, por exemplo, proteção, como visto. Em geral, os programas que Organizações de Sociedade Civil oferecem contemplam três principais áreas: suporte na chegada no processo de integração do país; incidência política e auxílio de emergência. Os autores Cabral, de Oliveira e Silva apontam que, porque a grande maioria das pessoas chegam no Brasil em situação de vulnerabilidade, as organizações têm como primeira tarefa suprir as necessidades emergenciais, como cuidados médicos, moradia e alimentação e que após esta etapa que elas lidam com a inserção plena dos refugiados no país (2020, p.10).

Ligadas ao suprimento de necessidades emergenciais e à integração, as diversas organizações oferecem “assistência linguística e jurídica, apoio na busca por empregos, capacitação profissional, informações sobre habitação e abrigos, assim como apoio no acesso a serviços públicos e documentação” (Nair et al, 2021, p.26). Esse engajamento da sociedade civil pela defesa dos direitos dos refugiados no Brasil se dá por conta própria ou através de

parcerias, de cooperação técnica ou de suporte financeiro, com o governo ou com ACNUR e OIM, dentro do modelo de responsabilidade compartilhada.

Dentro do contexto de facilitação da integração local, existem ainda os Conselhos e Comitês onde autoridades locais e sociedade civil atuam em diversos estados para facilitar o acesso de solicitantes de refúgio, refugiados, migrantes e apátridas às políticas públicas estaduais e municipais. “Neles, diversas secretarias e organizações da sociedade civil discutem demandas específicas dessas populações e articulam soluções viáveis que garantam uma melhor integração social, econômica e cultural” (ACNUR, 2020 p.22).

Para além da participação em Conselhos e Comitês e em parcerias com o governo e ACNUR, as OSCs também realizam trabalho de integração por conta própria. A Cáritas-RJ, por exemplo, define o trabalho de integração local que realiza da seguinte forma:

“O trabalho de integração tem o objetivo de criar condições para que os refugiados se integrem à sociedade e se tornem autossuficientes. Realizado por assistentes sociais, psicólogos e pedagogos, esse trabalho busca garantir o acesso dos refugiados ao aprendizado do idioma, ao mercado de trabalho, à formação educacional e ao atendimento psicológico e de saúde”. (Cáritas, s.d)

Esses são serviços essenciais para uma integração plena do refugiado na sociedade brasileira, que é papel do Estado de acordo com a política migratória brasileira por meio do CONARE. Entretanto, o órgão, na prática, é muito centrado na elegibilidade. Na sua ausência na pauta da integração, são as OSCs que ganham maior protagonismo. Jubilut (2010) aponta que a sociedade civil por meio de trabalho direto ou de parcerias, representa mais de 60% do orçamento total para a integração dos refugiados no país. Na seção a seguir, será exposto como representantes de OSCs que trabalham com a integração local de refugiados, percebem essa questão de ocuparem um papel que em tese deveria ser do Estado.

### **Transferência da responsabilidade estatal na integração local: perspectivas de membros de OSCs**

Conforme discutido antes, pudemos compreender que a sociedade civil organizada brasileira tem papel fundamental na integração de refugiados no país. Esta seção se dedica a compartilhar a visão dos membros de algumas dessas organizações sobre esse protagonismo na integração e como eles percebem a presença do Estado nessa questão. De forma complementar, aqui se compartilha a visão de um representante da OIM Brasil a respeito do tema, já que a organização também trabalha com integração local dentro do modelo tripartite. Essas perspectivas foram coletadas em entrevistas realizadas para esta dissertação de forma

presencial ou remota, as perguntas realizadas aos entrevistados se encontram nos anexos. No total, foram conduzidas 5 entrevistas ao longo de quatro meses, e as mesmas tiveram como objetivo principal incluir a visão de representantes da sociedade civil no debate, além de servir como base comparativa para melhor entendimento de como a questão da atuação estatal com os refugiados é percebida por membros de diferentes organizações. Como pode ser visto nos anexos, as perguntas foram direcionadas a entender o funcionamento dessas organizações, como elas agem na promoção da integração dos refugiados, mas com foco em como os representantes dos órgãos veem a atuação do Estado em relação ao refúgio, principalmente se entendem que ele cumpre com suas obrigações. De forma complementar, também é mobilizada uma pesquisa realizada pela agência *Research England QR Strategic Research Priorities Fund* do *QMUL Global Policy Institute* por essa trazer contribuições interessantes ao que essa dissertação se propõe a debater. Nela, um representante de ONG em São Paulo afirmou que:

“A falta de protagonismo do governo não é novidade (...) eles permitem que as pessoas entrem no Brasil e busquem refúgio. A retórica do governo é de que ‘abrimos as fronteiras, permitimos que eles entrem, fornecemos documentação’. E, pela Constituição, os migrantes têm direito de acessar serviços de saúde e educação como qualquer outro cidadão brasileiro (...) o governo costumava dizer que estava fazendo um bom trabalho, mas em termos de moradia, acesso a trabalho, ensino do idioma etc., tudo é feito pelas OSCs” (representante apud Nair et al, 2021, p.31).

Além disso, o Coordenador da Missão Paz colocou que é necessário que se criem mecanismos posteriori da entrada dos refugiados e dos solicitantes que entram no país, inclusive com mecanismos de acompanhamento. Ele afirma, que o Estado chega a desenhar a resposta, mas ainda falta tentar fazer a mediação até o refugiado. Por isso, a sociedade civil ocupa esse papel. Como exemplo disso, ele fala do sistema para solicitar o refúgio que não é o suficiente. Porque muitos dos refugiados não sabem fazer o preenchimento, então isso acaba por delegar à sociedade civil a função de ajuda a fazer o preenchimento do formulário. Relacionado à questão da permissão para entrada no país, mas falta de amparo uma vez dentro, ele coloca o exemplo atual dos afegãos. Foram concedidos por volta de 5 mil vistos humanitários aos afegãos, mas quando eles chegam aqui não têm um plano de acolhida para receber eles, não têm plano de inserção, então quem faz essa função é a sociedade civil (ANEXO V).

O Diretor Executivo do ADUS, reforça, na mesma linha, que é muito confortável para o governo ficar tranquilo em manter a dinâmica como ela está pelo histórico que nós temos no Brasil da sociedade civil e outras organizações não governamentais vinculadas ou não a instituições religiosas terem desde sempre assumido para si essa responsabilidade. Todavia, ele



reforça que o governo cumpre um papel importante de proteção e de documentação, indo na contramão de países que nem deixam essas pessoas entrarem no país, mas uma vez dentro que é o problema, pois coisas mais emergenciais como uma vaga de trabalho, lugar de moradia provisório, tudo é feito por organizações não-governamentais. Por isso, ele acha que o Estado deveria assumir para si mais responsabilidades e caso não quisesse que apoiasse mais, principalmente financeiramente, quem faz na prática, o que não é visto (ANEXO III).

A Diretora do Instituto Migração e Direitos Humanos (IMDH), coloca que o papel de sua organização não se confunde com a atuação do governo ou de demais órgãos e instituições, por ter claro qual a sua missão e qual deve ser sua atuação no atendimento à população beneficiária. No entanto, há uma preocupação de que a comunidade assistida esteja informada dos seus direitos e deveres, bem como seja orientada na busca de acesso a políticas públicas. Por isso, o Instituto mantém um diálogo constante com diferentes órgãos do Governo, sinalizando as carências em termos de políticas que possam efetivamente atender a população migrante e refugiada, caso contrário as pessoas se veem obrigadas a buscar assistência na sociedade civil. O papel desta deve ser complementar, mas o essencial é que haja políticas de efetiva atenção e integração dos migrantes e refugiados (ANEXO IV).

Já a diretora da Cáritas-RJ argumenta que diante da falta de sensibilidade dos órgãos públicos, as organizações não governamentais acabam por ocupar esse papel, sempre pontuando que é dever do Estado, inclusive nos atendimentos com os refugiados. As ONGS fazem essa diferenciação do que é o papel de cada organização, até para eles saberem a quem recorrer e quem cobrar, sendo um papel fundamental das OSCs dar instrumentos para que os refugiados sejam autônomos, e para isso, eles precisam saber como as coisas funcionam (ANEXO II).

Conforme apresentado pela Diretora da Cáritas-RJ, a iniciativa da *Research England QR Strategic Research Priorities Fund* do *QMUL Global Policy Institute* também complementa o ponto, quando um representante de uma organização religiosa de Brasília reforçou:

“Costumamos dizer que é importante não isentar o Estado de seus deveres. É confortável para eles deixarem as Organizações de Sociedade Civil assumirem toda a responsabilidade. É por isso que precisamos de mais trabalho de incidência política. Não podemos apenas responder às emergências. Precisamos exigir soluções duradouras das autoridades públicas [...] Temos uma lei nacional, mas não há capacidade de implementação nos estados e municípios, onde a vida está acontecendo”(representante apud Nair et al, 2021, p.31).

Por outro lado, o representante da OIM Brasil, argumenta que apesar da sociedade civil ser muito vigorosa e ativa no trabalho com populações refugiadas, ela não substitui o Estado, o que existe é uma relação de cooperação entre os atores. Ele aponta, entretanto, que é preciso ter políticas públicas mais diretas para essa população (ANEXO I).

À luz do discurso observado dos representantes de Organizações de Sociedade Civil selecionados para este trabalho, pode-se aferir que o cerne do problema é a ausência de políticas públicas específicas para esse público. É notável também que existe uma percepção de que na ausência ou insuficiência do Estado, as OSCs acabam por assumir papéis de responsabilidade do Estado. Nesse sentido, os refugiados também acabam por recorrer à sociedade civil por ausência de políticas advindas do Estado, e, por isso, também foi pontuado por duas representantes de OSCs que faz parte do trabalho de suas organizações informar aos refugiados sobre seus direitos. Por outro lado, o representante da OIM, acredita que essa relação acontece de forma cooperativa e não por substituição, enquanto a Diretora da IMDH diz que a relação é complementar. Também foi bastante reforçado pelos membros da sociedade civil a diferença entre a Lei e a prática e entre o discurso de receptividade e o acolhimento e integração uma vez dentro do país, momento no qual as OSCs têm que assumir o protagonismo. Essa diferença notada por alguns dos entrevistados entre o discurso de receptividade e a integração promovida pelo Estado na prática, corrobora o argumento de Hovil & Mapil levantado na seção anterior, de que a integração local como uma solução durável para o refúgio parece ser deliberadamente evitada.

## 5. Conclusão

*“(...) tem várias questões que são degraus a mais que ele (refugiado) precisa subir pra conseguir acessar o que o brasileiro acessa” (ANEXO II)*

Após o exposto neste trabalho, é evidente que o Brasil é signatário dos mais relevantes instrumentos internacionais referentes ao refúgio. Esse entendimento é cristalizado quando observamos a Lei de Refúgio e a Nova Lei de Migração, que contemplam os direitos mais relevantes dos refugiados e solicitantes de refúgio, como acesso à educação e saúde, além de um órgão específico designado a essa população, questões que demonstram um grande comprometimento com a proteção dessa população por parte do Estado.

Entretanto, existem alguns obstáculos a mais no acesso a direitos para esse público. Conforme tratado neste trabalho, o acesso é uma questão fundamental quando se fala de integração local. A representante da Cáritas-RJ, cita, por exemplo, a questão de que as crianças têm direito a ir à escola, entretanto, se ela não fala português não vai ter uma inserção igualitária naquele espaço. O refugiado pode trabalhar assim como o brasileiro, mas se ele não tem comprovação de escolaridade, ou de experiência no mercado de trabalho então para ele entrar no mercado de trabalho vai ser mais difícil, o documento do protocolo é diferente, validade é menor então o empregador fica com receio de contratar, então tem várias questões que são degraus a mais que ele precisa subir para conseguir acessar o que o brasileiro acessa (ANEXO II).

De forma complementar, Hovil & Maple argumentam que apesar de reconhecerem a importância da integração local como uma solução durável, ela não deve ser vista como um remédio para todas as preocupações relacionadas à proteção ou às barreiras locais enfrentadas pelos refugiados, já que a obtenção de alguma forma de cidadania não significa automaticamente inclusão e acesso a direitos fundamentais. Entretanto, apesar de várias questões enfrentadas por refugiadas também serem enfrentadas por nacionais, a falta de status permanente e outros desafios relacionados frequentemente geram um nível de precariedade elevado para eles (2022, p.246-247).

O papel central das Organizações de Sociedade Civil é justamente ajudar a mitigar essa precariedade elevada, ou ajudar os refugiados e solicitantes de refúgio a subirem esses degraus a mais que eles precisam para terem uma integração plena na sociedade brasileira. São essas organizações que dão aulas de português, que emitem a comprovação de escolaridade, que os capacitam profissionalmente, os conectam ao mercado de trabalho, os ajudam com questões de

documentação, serviços fundamentais para que refugiados possam se integrar. Por isso, o modelo de responsabilidade compartilhada se demonstra como essencial em um cenário no qual o Estado não pode, ou não tem vontade política, de agir nessas frentes. Vale ressaltar, que os Comitês e Conselhos regionais mencionados na seção anterior também são muito relevantes nesse cenário de suprir demandas específicas dessa população e facilitar a integração local, entretanto, eles não são o suficiente e ainda não foram implementados em todos os estados brasileiros.

Dessa forma, se conclui que as Organizações de Sociedade Civil possuem papel fundamental e complementar ao do Estado dentro do contexto brasileiro de refúgio. O Estado é o ator principal no que diz respeito à proteção, o responsável por garantir políticas públicas e é o ator que provêm os direitos básicos dos refugiados e solicitantes de refúgio, garantindo acesso à saúde, educação, emprego formal e documentação, ao incluir esses direitos em sua legislação em pé de igualdade aos brasileiros e demais migrantes. Entretanto, é justamente por, em geral, não diferenciar as especificidades das demandas dessa população que o Estado não consegue supri-las, deixando os “degraus a mais” para eles caminharem. Por isso, sem as OSCs, os refugiados não conseguiriam se integrar na sociedade brasileira plenamente, processo que é visto como uma das soluções duradouras para o refúgio, pelo ACNUR e pela nossa legislação. Neste trabalho, foi analisado justamente esse papel das OSCs na integração local dos refugiados dentro do contexto brasileiro. Para entender essa atuação, foi necessária uma revisão dos principais instrumentos legais que regem as práticas de refúgio pelo Estado brasileiro e como eles governam essas populações vulneráveis que, assim como outras, necessitam do atendimento do Estado para ter acesso a direitos. Por ser um conceito chave na discussão, foi trabalhado posteriormente o conceito de integração local e sua relação constante com a questão do ‘acesso’, ou ainda como a negligência do Estado com essa solução parece ser evitada de forma deliberada. Além disso, foi exposto o contexto no qual a sociedade civil organizada se insere nessa problemática e analisados discursos gestores de OSCs sobre ela, levantadas através de entrevistas conduzidas para essa dissertação. Conforme argumentado, o arcabouço legislativo brasileiro não é suficiente para lidar com a integração de refugiados sozinho, e necessita da atuação de outras organizações para que eles possam atingir o mesmo nível de acesso que brasileiros e assim, condições mínimas de possibilidade de existência. Por isso, as OSCs atuam visando reduzir o que foi denominado aqui como os “degraus a mais” que um refugiado precisa subir, sendo assim, um papel fundamental e protagonista na integração dos mesmos na sociedade brasileira.

## 6. Referências bibliográficas

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Mid-Year Trends 2021**. Copenhagen: ACNUR, 2021. Disponível em: <[https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html#\\_ga=2.80097168.684091446.1653416054-1675304760.1646844516](https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html#_ga=2.80097168.684091446.1653416054-1675304760.1646844516)> Acesso em: 25 mai. 2022.

\_\_. **Cartilha Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo**. Brasília: ACNUR, 2020. Disponível em: <> Acesso em: 19 set. 2022.

\_\_. ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena, 2019. **ACNUR**, 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/07/29/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-condicao-de-refugiado-de-venezuelanos-com-base-na-declaracao-de-cartagena/>> Acesso em: 25 set. 2022.

\_\_. Dados Sobre Refúgio, **ACNUR**, s.d. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>> Acesso em: 19 set. 2022.

\_\_. Políticas Públicas. **ACNUR**, s.d. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/politicas-publicas/>> Acesso em: 19 set. 2022.

\_\_. Soluções duradouras. **ACNUR**, s.d. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/>> Acesso em: 24 ago. 2022.

\_\_. Legislação. **ACNUR**, s.d. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/legislacao/>> Acesso em: 04 ago. 2022

AGER, Alastair; STRANG, Alison. Understanding Integration: a conceptual framework. **Journal of Refugee Studies**, v. 21, n. 2, 2008, p.166-191.

BAENIGER, Rosana; MOREIRA, Julia Bertino. A Integração Local de Refugiados no Brasil. **Forced Migration**, n. 35, 2010. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMR35brasil.pdf>> Acesso em: 25 ago. 2022.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o Espírito da Declaração de Cartagena. **Revista Forced Migration**, ed. 35, jul. 2010. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMR35brasil.pdf>> Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Brasília-DF: DOU, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm)> Acesso em: 24 mai. 2022.

\_\_. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm)> Acesso em: 26 mai. 2022.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza; DE OLIVEIRA, Denis Renato; SILVA, Nélida Amâncio Teixeira. **A atuação das organizações da sociedade civil no processo de integração local dos refugiados no Brasil**. XLIV encontro da ANPAD, 2020.

CARNEIRO, Wellington Pereira. Prefácio. In: JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Orçamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

CARITAS – RJ. O Que Fazemos. **Cáritas-RJ Pares**, s.d. Disponível em: <<http://www.caritas-rj.org.br/opares.html>> Acesso em: 30 ago. 2022.

CASTRO, Flávia Rodrigues de. A Atuação da Sociedade Civil no Processo Brasileiro de Refúgio. **Revista Interdisciplinar sobre Mobilidade Humana**, Brasília, v. 28, n. 58, abr. 2020, p. 147-165.

CONARE. **Regimento Interno do Comitê Nacional para os Refugiados**. Brasília, Ministério da Justiça, DOU: 6 nov. 1998. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/54e742a04.pdf>>. Acesso em 28 ago. 2022.

CONARE. Institucional: estrutura organizacional. **Conare**, s.d. Brasília-DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, s.d. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional>> Acesso em: 10 set. 2022.

CONNECTAS. 5 avanços da nova Lei de Migração. **Conectas**, 25 set. 2019. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/cinco-avancos-da-nova-lei-de-migracao/#:~:text=Ao%20substituir%20o%20Estatuto%20do,novo%20paradigma%20para%20o%20Brasil>> Acesso em: 29 ago. 2022.

COURY, Paula; MILESI, Rosita. Contribuições e Potencialidades da Atuação em Rede: 15 anos da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados –RedeMiR. In: RODRIGUES, Paula; MILESI, Rosita; COURY, Paula (Ed.). **Migração e Refúgio: Ação em rede e práticas acolhedoras no Brasil**. 2ª Edição. Brasília, São Paulo, Boa Vista: IMDH, RedeMir, FICAS, Avina, 2020.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A Importância da Lei Brasileira de Refúgio e suas Contribuições Regionais. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil**. Brasília: ACNUR; Ministério da Justiça, 2010, p. 48-59.

HOVIL, Lucy; MAPLE, Nicholas. Local Integration: A Durable Solution in need of Restoration?. **Refugee Survey Quarterly**, 2022, v.41, p.238–266.

JATOBA, Daniel; MARTUSCELLI, Patricia. Brazil as a leader in the Latin American Refugees' Regime. **The Journal of International Relations, Peace Studies, and Development**, v.4, 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Orçamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra. Melhorando a integração dos refugiados: novas iniciativas no Brasil. **Revista Forced Migration**, edição 35, 2010. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMR35brasil.pdf>>. Acesso em: 25 agosto 2022.

OLIVEIRA, Antonio Tadeu Ribeiro. Nova Lei Brasileira de Migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v.34, n.1, jan.-abr. 2017, p.171-179.

OLIVEIRA, Ebenézer Marcelo Marques de; SAMPAIO, Cyntia. **Estrangeiro, nunca mais! Migrante como sujeito de direito e a importância do Advocacy pela Nova Lei de Migração Brasileira**. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios, 2020.

OLIVEIRA, Anna Cynthia; HADDAD, Sérgio. As Organizações da Sociedade Civil e as ONGs de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, n.112, São Paulo, mar. 2001.

PARES CÁRITAS RJ. **O Programa de Atendimento a Refugiados**. Disponível em: <http://www.caritas-rj.org.br/opares.html>. Acesso em: 30 agosto 2022.

NAIR, Parvati et al. **Migração, Pandemia e Resposta do Terceiro Setor: lições do Brasil e da Índia**. Londres: Queen Mary University of London, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf) Acesso em: 2 jun. 2022.

SILVA, Gustavo Junger; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; COSTA, Luiz Fernando; MACEDO, Marília. **Refúgio em Números**, 6ª Edição. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

## 7. Anexos

### ANEXO I

#### MODELO DO QUESTIONÁRIO DE REFLEXÕES No 1

**Formato Virtual**

**03 de junho de 2022**

**Cargo:** Coordenador de Projeto

**Instituição a que pertence:** Organização Internacional para as Migrações (OIM)

**Questionário:**

1. Você pode começar falando um pouco sobre como funciona o trabalho da OIM no Brasil, e quais são os principais desafios específicos do contexto brasileiro?
2. O trabalho da OIM funciona muito através de acordos de cooperação com órgãos públicos e sociedade civil, como o projeto “Construindo e Fortalecendo a Capacidade de Atores Locais para Abordarem a Migração em Coordenação com as Autoridades Federais no Brasil” em parceria com a Defensoria Pública da União. Na prática e no dia a dia, como funciona a parceria entre a OIM, governo e sociedade civil organizada em relação aos refugiados e como você entende a relevância dessas parcerias?



**ANEXO II****MODELO DO QUESTIONÁRIO DE REFLEXÕES No 2****Formato Virtual****05 de agosto de 2022****Cargo:** Coordenadora de Integração Local**Instituição a que pertence:** Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (Cáritas-RJ)**Questionário:**

1. Como funciona a dinâmica do modelo tripartite na prática? Como você enxerga a parceria entre governo, soc. civil e ACNUR em relação aos refugiados?
2. Como se dá a atuação da Cáritas dentro do CONARE?
3. Em alguns âmbitos, existe uma sensação de que a Cáritas e outras Organizações de Sociedade Civil ocupam um papel para com os refugiados que deveria ser do Estado brasileiro?
4. Você entende que o Estado brasileiro cumpre com suas obrigações internacionais e nacionais para com os refugiados?
5. A sociedade civil organizada teve um forte papel no *advocacy* para nova lei de migrações de 2017, que foi um marco no avanço da legislação brasileira sobre migração. Que mudanças você enxerga na prática desde a implementação dela?

**ANEXO III****MODELO DO QUESTIONÁRIO DE REFLEXÕES No 3****Formato Virtual****23 de agosto de 2022****Cargo:** Diretor Executivo**Instituição a que pertence:** Instituto de Reintegração do Refugiado (ADUS)**Questionário:**

1. Como funcionam os serviços de integração de refugiados realizados pelo ADUS?
2. Como você enxerga a parceria entre governo, soc. civil e OIs (ACNUR e OIM) em relação aos refugiados? Como o ADUS trabalha articulado a esses outros dois atores?
3. Em alguns âmbitos, existe uma sensação de que o ADUS e outras Organizações de Sociedade Civil ocupam um papel para com os refugiados que deveria ser do Estado brasileiro?
4. A sociedade civil organizada teve um forte papel no *advocacy* para a nova lei de migrações de 2017, que foi um marco no avanço da legislação brasileira sobre migração. Que mudanças você enxerga na prática desde a implementação dela?

**ANEXO IV**  
**MODELO DO QUESTIONÁRIO DE REFLEXÕES No 4**

**Formato Virtual**

**08 de setembro de 2022**

**Cargo:** Diretora

**Instituição a que pertence:** Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)

**Questionário:**

1. Como funcionam os serviços de atendimento, acolhida e integração de refugiados e solicitantes de refúgio realizados pelo IMDH?
2. Como você enxerga a parceria entre governo, soc. civil e ACNUR em relação aos refugiados? Como o IMDH trabalha articulado a esses outros dois atores?
3. Em alguns âmbitos, existe uma sensação de que o IMDH e outras Organizações de Sociedade Civil ocupam um papel para com os refugiados que deveria ser do Estado brasileiro?
4. Você entende que o Estado brasileiro cumpre com suas obrigações internacionais e nacionais para com os refugiados?
5. A sociedade civil organizada teve um forte papel no *advocacy* para nova lei de migrações de 2017, que foi um marco no avanço da legislação brasileira sobre migração. Que mudanças você enxerga na prática desde a implementação dela?

**ANEXO V****MODELO DO QUESTIONÁRIO DE REFLEXÕES No 5****Formato Virtual****12 de setembro de 2022****Cargo:** Coordenador**Instituição a que pertence:** Missão Paz

1. Como funcionam os serviços de integração local de refugiados e solicitantes de refúgio realizados pela Missão Paz? Quais são os maiores desafios que vocês enfrentam para fornecer esses serviços?
2. Como você enxerga a parceria entre governo, soc. civil e ACNUR em relação aos refugiados? Como a Missão Paz trabalha articulado a esses atores?
3. Em alguns âmbitos, existe uma sensação de que a Missão Paz e outras Organizações de Sociedade Civil ocupam um papel para com os refugiados que deveria ser do Estado brasileiro?
4. Você entende que o Estado brasileiro cumpre com suas obrigações internacionais e nacionais para com os refugiados?
5. A sociedade civil organizada teve um forte papel no *advocacy* para nova lei de migrações de 2017, que foi um marco no avanço da legislação brasileira sobre migração. Que mudanças você enxerga na prática desde a implementação dela?