

**CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR REINALDO RAMOS - CESREI
FACULDADE REINALDO RAMOS - FARR
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

LUANA CARLA DE ARAÚJO MELO

O REFÚGIO E A NOVA LEI DE MIGRAÇÕES BRASILEIRA (Lei nº 13.445/2017)

CAMPINA GRANDE/PB

2018

LUANA CARLA DE ARAÚJO MELO

O REFÚGIO E A NOVA LEI DE MIGRAÇÕES BRASILEIRA (Lei nº 13.445/2017)

Trabalho Monográfico apresentado à
Coordenação do Curso de Direito da
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR,
como requisito parcial para a obtenção do
grau de Bacharel em Direito pela referida
instituição.

Orientador: Prof. Camilo de Lélis Diniz de
Farias.

CAMPINA GRANDE - PB

2018

M528r Melo, Luana Carla de Araújo.
 O refúgio e a nova lei de migrações brasileira (Lei Nº 13.445/2017) /
 Luana Carla de Araújo Melo. – Campina Grande, 2018.
 53 f.

 Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade Reinaldo Ramos-
 FAAR, Centro de Educação Superior Reinaldo Ramos-CESREI, 2018.
 "Orientação: Prof. Me. Camilo de Lélis Diniz de Farias".

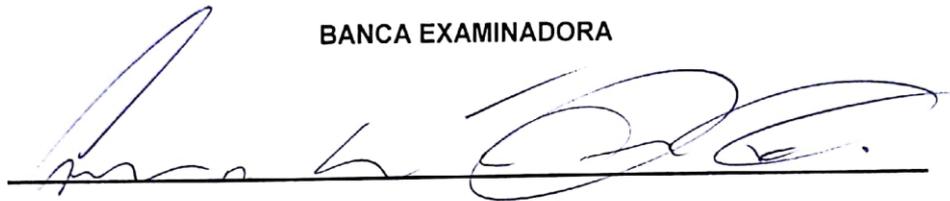
 1. Direitos Humanos. 2. Lei de Migração. 3. Organizações
 Internacionais. I. Farias, Camilo de Lélis Diniz de. II. Título.

LUANA CARLA DE ARAUJO MELO

O REFÚGIO E A NOVA LEI DE MIGRAÇÕES BRASILEIRA (LEI Nº
13.445/2017)

Aprovada em: 11 de JUNHO de 2018.

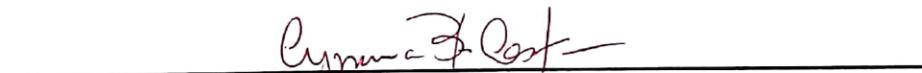
BANCA EXAMINADORA



Prof. Ms. Camilo de Lélis Diniz de Farias

Faculdade Reinaldo Ramos FARR/ CESREI

(Orientador)



Profa. Dra. Cynara de Barros Costa

Faculdade Reinaldo Ramos FARR/ CESREI

(1º Examinador)



Profa. Ms. Olívia Maria Cardoso Gomes

Faculdade Reinaldo Ramos FARR/ CESREI

(2º Examinador)

RESUMO

O refúgio está sendo um dos assuntos mais comentados na atualidade devido a grande vassão de pessoas para países que acolhem refugiados. Contudo, isso não é um problema atual e vem assolando o mundo há séculos, por razões de guerra ou de violação a direitos humanos, o que ocasionou preocupação as autoridades internacionais que se manifestaram para a regulamentação da proteção dessas pessoas e assegurar que o direito a dignidade humana fosse respeitado e posto em prática. Além de explanar sobre a história do refúgio, o presente estudo visa abordar as principais manifestações da sociedade civil no mundo através das Organizações Internacionais e Nacionais, a exemplo, da ONU (Organizações das Nações Unidas), ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) e CONARE (Comitê Nacional para Refugiados), que não mediram esforços para internalizar o direito dos refugiados no ordenamento jurídico dos Estados. Dessa maneira, serão analisadas as normas e os tratados que constituíram o direito dessas pessoas traçando regras para a definição, o reconhecimento e o acolhimento destas, além de evidenciar as políticas públicas que envolvam os governantes dos estados signatários na proteção do refugiado. Por fim demonstrar o avanço legal brasileiro, quando da criação de uma nova Lei de Migração que garantiu ao Brasil uma atitude pioneira na atuação em favor de estrangeiros que chegam a território brasileiro.

Palavras-chave: Refúgio. Lei de Migração. Direitos Humanos. Organizações Internacionais.

ABSTRACT

The refugee is being one of the most commented subjects nowadays due to the large influx of people to countries hosting refugees. However, this is not a current problem and has been plaguing the world for centuries. War, hunger, social inequality or violation of human rights are some of the reasons that concern international authorities which have expressed themselves to regulate the protection of these people with the purpose of ensuring that the right to human dignity is respected and put into practice. In addition to explaining the history of the refugee, the present study aims to address the main manifestations of civil society in the world through International and National Organizations such as UN (United Nations Organization), UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) and National Committee for Refugees (in Portuguese, CONARE), which have not taken steps to internalize refugee rights in the juridical order of States. Thus, the norms and treaties that constitute the right of these people will be analyzed, drawing up rules for the definition, recognition and reception of these, as well as highlighting the public policies that involve the governments of the signatory states in the protection of the refugee. Finally, to demonstrate the Brazilian legal progress, when the creation of a new Migration Law that guaranteed to Brazil a pioneering attitude in the action in favor of foreigners arriving in Brazilian territory.

Keywords: Refugee. Law of Migration. Human rights. International Organizations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro I - Quadro comparativo do Estatuto do Estrangeiro e da nova Lei de Migrações aprovada em Maio de 2017.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas

CF 88 – Constituição Federal de 1988

CMig – Conselho Nacional sobre Migração

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

CONARE – Comitê Nacional para Refugiados

Convenção de 1951 – Convenção das Nações Unidas de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organizações das Nações Unidas

OMS – Organização Mundial da Saúde

PLS – Projeto de Lei do Senado

Protocolo de 67 – Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, da Ciência e da Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Crianças

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I	14
1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO REFÚGIO	14
1.1 ASPECTOS CONCEITUAIS.....	14
1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO	16
CAPÍTULO II	20
2. PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS	20
2.1 AS INSTITUIÇÕES QUE REGULAMENTARAM OS REFUGIADOS PERANTE AS NAÇÕES.....	20
CAPÍTULO III	30
3. A PROTEÇÃO NACIONAL AOS REFUGIADOS	30
3.1 BASES LEGAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL	30
3.1.1 A Constituição Federal de 1988	33
3.1.2 A Lei 9.474/1997.....	37
3.2 A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO NO BRASIL	42
3.2.1 A Lei 13.445/2017.....	44
CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS	52

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem o intuito de estudar a migração dos refugiados abordando os principais conflitos que estes seres humanos enfrentam quando deixam suas nações em busca de proteção jurídica e uma vida mais digna para si e seus familiares, tendo em vista, as perseguições política ou de intolerância religiosa que estes indivíduos sofrem em seus países de origem.

Quando se fala de Refugiados remete-se principalmente a situação atual destes indivíduos retratada na mídia, constantemente, por diversos motivos: guerra, religião, cultura e política. Contudo é necessário evidenciar que ao longo de toda História mundial este problema já era visível. No entanto, só a partir do século XX que tal problema é compreendido como um “instituto jurídico” de proteção a esses refugiados, e que, portanto, consequência de responsabilidade universal.

Evidencia-se o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) como marco histórico na institucionalização de proteção ao refugiado, tendo, em vista, não somente por se fixar como meio de proteção a essas pessoas, mas a sistemática que esse instituto utilizou para propagar entre as Nações/Estados suas principais responsabilidades quanto ao tema.

Diante do exposto, deve-se compreender que um único órgão como o ACNUR não seria suficiente para que tal direito fosse totalmente alcançado pelo refugiado, bem como, garantido pelo Estado receptor. Portanto, foi necessário à época que fosse criada uma interação entre a política de proteção Internacional deste instituto com as políticas internas de cada Nação receptiva.

Esse elo entre o ACNUR e as políticas sociais e públicas de cada Nação modificou a visão quanto a esses indivíduos, pois a partir dos trabalhos de atendimento e acolhimento ao refugiado, que países como o Brasil entrou na lista dos Estados que contribuem para a recepção de refugiados em seu território, a exemplo, das Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Doravante ao tema no Brasil, tal processo surge com a Lei 9.474/97 que traz consigo a definição do termo refugiado e a amplitude da matéria exposta pela Declaração de Cartagena, a exemplo dos direitos estendidos à família do refugiado que garantia “tanto ao solicitante como aos membros de sua família permissão de residência provisória no país, recebendo documentos provisórios de identidade após a propositura do pedido de refúgio” (MOREIRA, 2014, p.92).

Cabe ressaltar que a Lei 9.474/97 também ajudou na construção do projeto definido como Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), algo relevante para a expansão da ideologia de proteção aos refugiados no Brasil, tendo em vista que esse foi responsável por uma estrutura chamada de Tripartite que uniu os principais órgãos envolvidos com os refugiados, quais sejam: o ACNUR, as instituições religiosas das Cáritas e o Governo Brasileiro.

Corroborando com tal entendimento é que se pode vislumbrar a importância que tal estrutura tem para uma visão humana quanto à entrada de refugiados no Brasil e o quanto a participação de políticas públicas e sociais são relevantes para que estes indivíduos sejam oportunizados a ter sua dignidade reconstruída a partir da receptividade eficiente e acolhedora dessas Organizações.

No entanto, ressalta-se que antes mesmo que se falasse do direito ao refugiado no Brasil, os direitos que garantiam algum tipo de proteção a estes migrantes era o Estatuto do Estrangeiro instituído em 1980 por meio da Lei nº 6.815, quando o seu Governo era ditado por militares, o que construiu o texto do Estatuto todo voltado a preocupações de proteção nacional. Logo, o objetivo na época era definir a situação política dos migrantes no país que somente visasse o interesse Nacional.

Contudo, o Estatuto do Refugiado com suas lacunas legais que restringiam o direito de liberdade ao migrante no Brasil foram sendo deixadas para trás, pois foi com muito debate no Congresso sobre a situação de estrangeiros no Brasil que surgiu a nova lei de migração brasileira.

A partir desse entendimento e após anos de discussões que, recentemente, o Brasil aprovou a nova Lei nº 13.445/2017 de migração, em 24 de Maio de 2017, aceita de forma íntegra pelo senado, mas que foi alvo de vetos presidenciais em

matérias significantes, o dispositivo objetiva combater as principais dificuldades que um migrante sofre ao chegar no Brasil.

Logo, o presente trabalho demonstra a importância teórica do tema apontando a situação dos refugiados no Direito brasileiro, quando da aprovação recente da nova Lei de Migração, de modo a explicar sobre as expectativas destes migrantes na Construção de uma nova nacionalidade e na receptividade destas leis para combater a discriminação e o descaso como princípios da política brasileira.

METODOLOGIA

Compreende-se então a relevância desse estudo para a interação de um tema atual e repleto de novidades no direito migratório garantindo a dignidade de seres humanos que por se sentirem perseguidos, amedrontados por sua etnia ou religião, buscam recomeçar numa nova nação com respeito e humanidade.

Por perceber a constância do tema no cenário atual e nacional dos refugiados que surgiu a curiosidade de entender a grande demanda desses indivíduos no Brasil e principalmente o que os motiva a escolher esta nação como refúgio, tendo em vista a recepção legal e as formalidades instituídas na nova lei de migração para a permanência desses povos em solo brasileiro.

Nesse sentido, elencam-se questionamentos sobre a aplicabilidade desta lei no Brasil, ou seja: como será a formalidade do sistema de recepção e registro desses migrantes no Brasil, bem como indagar sobre a contribuição cultural dos refugiados no âmbito social e como seria tal reconhecimento? Além dessas questões é inerente à pesquisa entender como esta lei afetará os brasileiros, se de forma positiva ou negativa.

Enquanto várias nações enxergaram a demanda de migrantes como um ponto negativo, comparando-os diversas vezes como ameaças para seus países, o Brasil, por ser de origem mestiça, não visualizou esse instituto como um problema determinante, mas buscou soluções para um vasto problema mundial que assola os direitos humanos dessas pessoas e os deixam sem rumo, sem direção.

É evidente a preocupação internacional com essa questão de migrantes, todavia é necessário entender os problemas político-culturais que assolam esses indivíduos.

Uma vez relatados os aspectos teóricos sobre a problemática do tema surgem, portanto, as hipóteses que bem provável demonstrarão elementos positivos – se esperando que com a instauração de uma lei que regulamenta o tema dos refugiados, esses tenham seus direitos preservados e a garantia de restabelecer nas suas vidas e de seus familiares a dignidade de ser cidadão numa nação distinta da sua sem que haja o receio de ser discriminado pela sua origem, religião ou ideologia política, de modo que se torne imperceptível hipótese negativa sobre a temática.

Logo, com o presente trabalho objetiva-se alcançar o entendimento quanto à origem do que vem a ser o termo refugiado de forma sucinta em âmbito internacional e de forma mais ampla no que se refere ao Brasil, tendo em vista a nova lei de migração. Destarte, assim, a especificidade de se alcançar tal objetivo: entendendo o marco histórico dos refugiados no mundo; conceituando e classificando o instituto do refugiado no âmbito jurídico; e apontando as principais características da nova lei de migração no Brasil, bem como a receptividade desta, pelas políticas públicas e a sociedade civil.

Assegurando o que foi explanado sobre o objeto da pesquisa, compreende-se que o seu procedimento metodológico se molda ao método indutivo, considerando os resultados subjetivos, haja vista, que a pesquisa leva em consideração a aplicabilidade subjetiva da Lei de recepção dos refugiados no âmbito brasileiro, uma vez que a mesma foi incorporada recentemente ao ordenamento jurídico, bem como se torna imprevisível os seus futuros efeitos. Assim, o método busca induzir a pesquisa a uma investigação nos estudos sociais de uma determinada sociedade levando em consideração a atual modificação social com a demanda migratória de refugiados. De acordo com o método indutivo, Antônio Carlos Gil explana que:

Nesse método, parte-se da observação de fatos ou fenômenos cujas causas se deseja conhecer. A seguir, procura-se compara-lo com a finalidade de descobrir as relações existentes entre eles. Por fim, procede-se à generalização, com base na relação verificada entre os fatos ou fenômenos. Não há como deixar de reconhecer a importância do método indutivo na constituição das ciências sociais. Serviu para que os estudiosos da sociedade abandonassem a postura especulativa e se inclinassem a adotar a observação como procedimento indispensável para atingir o conhecimento científico. (Gil, 2008, p. 29 e 30).

Quanto à natureza da pesquisa, esta versará sobre a básica e aplicada, tendo em vista que se almeja dividir a pesquisa em dois momentos, o primeiro discorrerá sobre os problemas que envolvam a temática, demonstrando a trajetória histórica cultural do tema, e o segundo momento implicará na aplicabilidade da pesquisa, quando se vislumbrará sugestões de solução do problema no caso concreto, ou seja: “A pesquisa aplicada objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais” (PRODANOV, 2013, p.51).

Já a abordagem científica do trabalho, este será desenvolvido por meio da função qualitativa, através da análise documental e histórica da migração internacional e, conseqüentemente brasileira, tendo em vista os valores que a esta categoria fora imposto ao longo do tempo e os meios que foram a eles submetidos para a própria subsistência. Será remetido em gráficos o deslocamento desses grupos com o intuito, mesmo que ainda subjetivo, de mensurar a problemática que esses seres humanos superam ao longo da construção jurídica dos seus direitos. De acordo com essa análise, segundo Prodanov (2013), “existe uma relação dinâmica entre a subjetividade do sujeito e a objetividade do mundo real”. Corroborando com a ideia explana Gil (2008), que para o meio qualitativo da pesquisa, “[...] não há fórmulas ou receitas predefinidas para orientar os pesquisadores. Assim a análise dos dados na pesquisa qualitativa passa a depender muito da capacidade do pesquisador”.

Aos objetivos, a pesquisa será descritiva e explicativa. Inicialmente ela será descritiva, uma vez, que será abordado de maneira minuciosa às características que evidenciam esses grupos na sociedade, especificando sua classe social, sua etnia, e cultura, bem como, explica Gil (2008) “as pesquisas desse tipo prioriza a descrição das características de determinada população através da técnica de coleta de dados [...]”. Consoante à pesquisa explicativa esta será, também, de suma importância para o trabalho, tendo em vista, objetivar a melhor forma de encontrar o problema e indicar uma possível solução, considerando que o problema do refúgio é atual diante da explícita disputa de poder entre nações. Logo, explicar a problemática nos leva a compreender e conseqüentemente buscar ágeis soluções, assim leciona “Gil (2008),

as pesquisas explicativas têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para ocorrência dos fenômenos”.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa será realizada através de análise temporal da história do refúgio, traçando principalmente seus aspectos que envolvam o direito desses povos, bem como, apresentar de maneira direta e sucinta casos que retratam a necessidade da fuga imediata desses seres humanos a outra nação. Para tanto será utilizados dados de fontes de institutos internacionais como a ONU, ACNUR, CONARE, Tratados Internacionais, e demais legislações que norteiam sobre o assunto. Em seguida, serão apresentados, as principais mudanças que foram realizadas no direito dos refugiados e como o Brasil vem conduzindo a entrada desses povos em território brasileiro, através principalmente do instituto normativo brasileiro.

CAPÍTULO I

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO REFÚGIO

No presente capítulo trataremos acerca da Evolução Histórica do Refúgio focando na origem do seu conceito, buscando explicar o surgimento dos aspectos que desencadearam a prática do refúgio e como surgiu o instituto jurídico internacional que fundamentou essa classe de refugiados no âmbito do Direito Internacional por meio dos Direitos Humanos e dos demais órgãos sociais e políticos vinculados ao refúgio.

1.1 ASPECTOS CONCEITUAIS

Torna-se imprescindível que inicialmente se busque entender a origem do conceito de refúgio no Direito Internacional, logo, tal definição surgiu muito antes do ordenamento jurídico internacional, de modo que a sociedade ao longo da sua evolução vem contando os diversos episódios que retratam o refúgio na sociedade, a saber das grandes guerras que assolam o mundo e forçam inúmeras pessoas a buscar fuga com o intuito de preservar a vida.

Inúmeros também são os motivos que geram esse deslocamento, a raça, religião, nacionalidade, posicionamento político ou de ideais sociais divergentes da sociedade dominante. A tal comportamento foi estabelecido a necessidade de se permitir o asilo a estrangeiros perseguidos em seus Estados. Segundo Carlos Augusto Fernandes:

O asilo é uma resultante da liberdade do homem e da necessidade de protegê-lo contra o arbítrio e a violência: nasce da revolta, da vingança ou do crime; é o companheiro da infelicidade, da expiação e da piedade, coevo do primeiro agregado humano (FERNANDES, 1983, *apud* JUBILUT, 2007, p. 35-36).

Ocorre que quando se busca abrigo, acolhimento numa nação distinta da sua, é necessário que se tenha autorização desta, logo, evidenciou-se a necessidade de determinar à positividade do instituto do asilo, para garantir a integridade destes indivíduos diante do direito internacional. Surge a partir desse entendimento o direito

de asilo composto pelo asilo diplomático e territorial e a sua ligação com o instituto do refúgio.

Para melhor compreender a distinção entre as referidas nomenclaturas citadas anteriormente, Rodrigues e Vítório (2013, p. 05) evidenciam que o asilo territorial “ocorre no recebimento do estrangeiro no território nacional para evitar punição ou perseguição baseada em crime de natureza política ou ideológica”. Nota-se, portanto, que é necessária a aceitação de determinado Estado/Território quanto à entrada de um asilado em sua nação, logo é inerente a este não uma condição de direito individual, mas de um direito unilateral vinculado ao poder do Estado.

Já o asilo diplomático, Rodrigues e Vítório, o define quando “há concessão dentro do próprio estado em que o indivíduo é perseguido, por um terceiro Estado” (2016, p. 05). Logo, este se resguardará de proteção por meio de um território que detenha de imunidade de jurisdição, tais como embaixadas, representações diplomáticas, navios de guerra, acampamentos ou aeronaves militares.

De tal maneira, no Brasil a Lei 13.445/2017 em seu artigo 27 dispõe que:

O asilo político, que constitui **ato discricionário do Estado**, poderá ser diplomático ou territorial e será outorgada como instrumento de proteção a pessoa. Parágrafo único. Regulamento disporá sobre as condições para a concessão e a manutenção de asilo. (BRASIL. Lei de Migração nº 13.445/2017, grifo nosso).

Ante ao que foi exposto questiona-se a possibilidade de equiparar o asilo ao refúgio, alguns doutrinadores os definem como institutos divergentes, contudo, JUBILUT (2007, p.36) ressalta que tal posicionamento não deve prosperar, “pois ambos os institutos visam à proteção do ser humano em face de perseguição, geralmente realizada pelo Estado, sendo, portanto, similares em sua essência e, dessa maneira, institutos assemelhados”.

Diante do posicionamento de Liliana Jubilut, de nada diferenciaria os institutos quanto sua essência, uma vez, que ambos surgiram para garantir o abrigo/asilo ou refúgio de estrangeiros que deixam suas origens nacionais, muitas das vezes culturais, para fugir de uma repressão que maltrata a integridade física e moral destes indivíduos. Tendo, em vista, que o principal objetivo é preservar o ser humano e seus direitos fundamentais, mesmo que sejam no âmbito internacional.

Entretanto, é coerente entender que o asilo e o refugio são institutos diferentes e que, portanto, se distinguem por necessitarem de procedimentos divergentes para alcançarem o objetivo da proteção referente à perseguição que tais indivíduos sofrem, pois um é submetido à prévia condição de autorização Estatal e o outro essa condição é inerente ao fato deste adentrar de forma totalmente ilegal e fugitiva a um território estrangeiro para proteção de sua própria vida ou daqueles que estão consigo.

Diante do que foi exposto, ressalta-se a importância de entender o refúgio como uma categoria de proteção ao indivíduo estrangeiro que busca uma fuga imediata da sua nação por motivos de guerra, fome, destruição física e moral, levando-os a abandonar muitas vezes suas famílias, seus bens, sua cultura e toda sua essência e que este independe de uma autorização territorial ou diplomática para garantir sua proteção, mas que tão somente de uma apresentação condicionada à ausência de subsistência própria tanto no seu país natural quanto no território refugiado.

Portanto, se faz necessário, após todas essas considerações que se delimite a evolução histórica deste instituto, para que se possa entender as modificações ao longo do tempo e as conquistas internacionais e nacionais (brasileiras) que essa categoria alcançou.

1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO

O Refúgio é compreendido como uma das principais vertentes do movimento internacional que busca defender a integridade jurídica do ser humano, qual seja os Direitos Humanos no âmbito internacional. Desse modo, o refúgio está ligado diretamente ao conceito de direitos essenciais dos seres humanos, espécie de direito que garante ao ser humano a dignidade de conservar direitos individuais que são inerentes aos seres humanos.

Nada é mais importante do que a integridade física e moral de uma pessoa, e esses direitos essenciais foram erguidos e discutidos com mais ênfase quando surge a segunda guerra mundial e a necessidade de garantir aqueles indivíduos o

direito de preservar suas vidas no caos. Logo é uma característica histórica dos direitos humanos, assegurar proteção à dignidade humana.

Desse modo, nos ensina Liliana Jubilut que “os Direitos Humanos são garantias individuais que objetivam a proteção dos direitos mais essenciais do ser humano em face ou de outros seres humanos, [...], ou em face do Estado”. (2007, p.51-52).

E no caso do Refúgio no Direito Internacional, o principal fundamento é a garantia dos direitos essenciais perante o Estado, uma vez que o objetivo é defender a dignidade humana para que não haja violação de direitos por parte do Estado. Contudo foi necessário que ao longo dos anos os Direitos Humanos buscassem sua internacionalização dentro do Direito Internacional.

Ante a internacionalização dos Direitos Humanos, sua positivação se dá com a criação da ONU, que tem como objetivo representar a comunidade internacional pra buscar a harmonização de conflitos entre os Estados e atuar na defesa dos direitos humanos. Tal acontecimento foi de suma importância para a segurança dos direitos essenciais dos seres humanos, garantindo desde logo a representatividade destes no ordenamento jurídico interno de cada Estado Soberano, logo, as grandes discussões que giravam em torno dos direitos humanos seriam garantidas e respeitadas pelo comprometimento dos Estados nações.

A internacionalização dos Direitos Humanos vem corroborar, portanto, de forma direta para a constituição dos Direitos dos Refugiados, como bem explana Liliana Lyra Jubilut:

[...] a pessoa humana conta com um grande sistema de proteção, denominado comumente de Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* (ou Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana), que se divide em três vertentes de proteção: o Direito Internacional dos Direitos Humanos *stricto sensu*, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados. (JUBILUT, 2007, p.59, grifo do autor).

Cabe ressaltar que apesar dos direitos dos refugiados estarem ligados diretamente aos direitos humanos, o primeiro limita-se quanto a sua matéria de defesa ao ser humano, pois cabe ao direito internacional do refugiado garantir que seres humanos submetidos a extremas situações de perseguição, por raça, religião, nacionalidade, etnia, opinião política e pertencimento a grupo social, preserve sua integridade física e moral, buscando a máxima garantia que esses seres humanos

possam alcançar a paz com seus familiares e a felicidade junto destes, em nações estrangeiras a sua, que respeitem tal direito e que as tenham como regra positivada em seus ordenamentos jurídicos. Logo, os direitos aos refugiados são somente uma bandeira levantada em defesa desses indivíduos, garantida por meio dos Direitos Humanos.

Doravante a toda essa manifestação de direitos e garantias no âmbito internacional, é através de tratados e convenções, que o Direito do Refugiado ganha atenção e cuidado das Nações. Suas regras mundiais são bem definidas e possui regulamentação pelo órgão internacional ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados).

Doravante ao procedimento para obtenção do Status de refugiados é necessário esclarecer que há motivos previstos internacionalmente para tal reconhecimento. Durante toda a pesquisa algumas situações foram narradas que levam pessoas a abandonar suas origens e fugir em busca de ajuda, quais seja a raça, a nacionalidade, a opinião política, a religião, a filiação em certo grupo social, ou a mais comum, à guerra.

Pois bem, a doutrina ensina que as razões mencionadas acima derivam das três expressões utilizadas durante a Revolução Francesa: a liberdade, a igualdade e a fraternidade. A primeira defende que se uns dos motivos mencionados forem resguardados evitando a discriminação ou a perseguição, a liberdade de se manifestar ou possuírem a independência de fazer escolhas quanto suas preferências sociais, políticas ou culturais seria assegurada.

No que tange a igualdade, a discriminação é a principal preocupação dos motivos que levam as pessoas a se refugiarem, pois o que tanto se almeja é a igualdade entre os homens, Liliana Lyra Jubilut explica que:

É a igualdade um dos pilares dos direitos humanos uma vez que implica a aplicação do princípio da não-discriminação, que sintetiza a ideia de que todos os seres humanos são iguais e, portanto, tem os mesmos direitos, sendo a base dos direitos humanos. (JUBILUT, 2007, p. 114).

Já a fraternidade vem com o sentimento de solidariedade que deve emanar das políticas públicas para com os problemas que são ocasionados devido aos motivos citados anteriormente, tendo, em vista, que para a prática direta de refúgio,

“a acolhida dos refugiados tem como um de seus fundamentos a solidariedade, enquanto sentimento, e a responsabilidade para com os outros, enquanto norma” (JUBILUT, 2007, p.114).

É em função de todas essas diretrizes que o reconhecimento do status de refugiado ganha seus alicerces, no entanto, há a composição de dois critérios para que se constitua. O que doutrinadores chamam de critérios objetivos e subjetivos, que são vinculados ao termo “bem fundado temor de perseguição”, para que então o status seja a garantia de proteção dos motivos elencados.

Observa-se, portanto, que o critério objetivo faz referência à situação real do país de origem, com a qual é relatada por ele no país que solicita o refúgio. Quanto ao critério subjetivo, este faz menção à expressão “temor de perseguição” que deverá ser evidenciada com os motivos da raça, da nacionalidade, da opinião política, da religião, da filiação em certo grupo social.

Desse modo, Liliana Lyra Jubilut afirma que:

A combinação desses dois critérios tem em vista, de um lado, proteger o instituto do refúgio, pois, como ele depende intrinsecamente da vontade política dos Estados, o seu uso indiscriminado levaria à perda de credibilidade e, conseqüentemente, de eficácia, e, por outro lado, assegurar proteção àquelas que realmente necessitam. (JUBILUT, 2007, p.115).

No Brasil, o procedimento de reconhecimento do status de refugiado ficou resguardado sob as normas da Lei 9.474/97, que define os mecanismos para implementação do Estatuto do Refugiado no Brasil, seguindo a influência da Convenção de 51 (artigo 1º, parágrafo 1º “c”) e a Declaração de Cartagena de 84.

O capítulo seguinte abordará os meios legais de proteção ao refugiado no âmbito internacional, procurando demonstrar a importância das Convenções e Organizações Internacionais que atuam em conjunto com os Estados, com o intuito de promover uma política de proteção do direito do refugiado.

CAPÍTULO II

2. PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

Após toda explanação acerca do conceito e da historicidade do Direito do Refugiado no capítulo anterior é necessário dar continuidade no presente trabalho demonstrando os meios institucionais que no âmbito internacional surgiram para regulamentar e assegurar tal direito.

O respectivo tópico demonstrará por meio de manifestações político/social como surgiu o termo Direito dos Refugiados e quais foram os atos internacionais que caracterizam a internacionalização da proteção aos indivíduos considerados refugiados. De forma a efetivar a Proteção Internacional dos Refugiados.

2.1 AS INSTITUIÇÕES QUE REGULAMENTARAM OS REFUGIADOS PERANTE AS NAÇÕES

Como foi explanada anteriormente a concepção de Refugio surge igualmente em função dos Direitos Humanos, que após a segunda Guerra Mundial originou-se por meio de uma organização internacional definida como ONU (Organização das Nações Unidas), que tem como função principal “fornecer garantias mínimas de sobrevivência à espécie humana, por meio da asseguaração de direitos essenciais ao homem” (JUBILUT, 2007, p.51).

Deste modo, compreende-se que a ONU (Organizações das Nações Unidas), fundada em 1945, surge com o caráter universal e representativo da comunidade internacional, atuando exatamente na manutenção da segurança, e da paz internacional. E é por tais características, que a doutrina a cita como marco inicial da internacionalização dos Direitos Humanos, uma vez, que a problematização, à época, não se resume somente em assegurar os direitos essenciais do individuo de determinado Estado, através da Constituição de cada Nação, mas assegurar que tais direitos sejam de responsabilidade e proteção de âmbito internacional.

Dito isto, reitera-se que os Direitos dos Refugiados aspiram, desde sempre, assegurar proteção aos indivíduos que são obrigados a fugir do seu pátrio país em razão de perseguições/ameaças a sua vida, religião, opinião política ou cultural e até mesmo por questões de raça. Razões estas que fizeram com que os Direitos Humanos se aproximassem o máximo possível do Direito ao Refugio garantindo que ambos se complementassem quando deparados com um grande número de migração de pessoas.

Ademais os cenários de evasão de pessoas, já demonstrava a evidente necessidade de proteção destes indivíduos e, portanto, justificava a ligação entre os Direitos Humanos e os Direitos dos Refugiados para que fossem colocados em prática os objetivos de proteção à dignidade humana, evidenciadas com a criação da ONU, como consequência dessa aproximação se regularizou, por meio de assembleias internacionais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Desse modo, explana Fábio Konder Comparato:

A Declaração foi aprovada por 48 Estados, em 10 de dezembro de 1948. Embora se afirme que a Declaração Universal foi aprovada por unanimidade, cumpre ressaltar que os países comunistas abstiveram-se de votar, o que demonstra que nem todos os membros das Nações Unidas, à época, partilhavam por inteiro as convicções expressas no documento (COMPARATO, 2003, p. 223).

Todavia, é atribuído a Declaração Universal, o termo internacionalização como fator principal para assegurar os direitos essenciais dos seres humanos, não somente por meio do ordenamento jurídico interno, mas também, pelo ordenamento jurídico de ordem internacional, já que as nações, por meio desta, assumem o compromisso internacional de representa-los e garanti-los tal direito.

Ressalta-se, mais uma vez, que os Direitos Humanos e os Direitos dos Refugiados são interligados, sendo assim, este último compreendido como uma vertente especializada do Direito Internacional dos Direitos Humanos, uma vez, que se observa a proteção aos direitos essenciais do indivíduo, em ambos os casos, como o sujeito do Direito Internacional, segundo Alberto do Amaral Júnior:

A internacionalização dos direitos humanos se materializa em uma pletera de tratados e convenções, transformando o indivíduo em sujeito do Direito Internacional. A formação de um espaço público internacional dos direitos humanos alimentado pelos meios de comunicação enfraqueceu o apelo

político ao conceito de soberania para encobrir a prática de perseguições, massacres e torturas contra minorias étnicas e opositores políticos (AMARAL JR., 2001, pág. 9).

Após, esse primeiro marco influenciador para os Direitos Humanos e conseqüentemente para o direito dos Refugiados passou a surgir inúmeros Tratados para garantir a proteção destes, a saber: da Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950); dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos (1966); da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969); da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos (1981), entre outros. Como exemplifica Carolina Soares em seu texto abaixo:

Dando seqüência ao desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos foram elaborados, em 1966, o Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que formam, juntamente com a Declaração de 1945, a base normativa universal de proteção aos direitos humanos (SOARES, 2012, p. 28).

Entre os tratados citados anteriormente, os que mais se destacaram quanto à proteção internacional dos direitos dos refugiados foram a Convenção de 51 e o Protocolo de 67, que serviram de influência para vários países signatários, inclusive o Brasil na construção da lei 9.474/97, o que será tópico de estudo no capítulo seguinte.

Todavia, a criação de vários tratados internacionais fez surgir dúvidas quanto à Soberania dos Estados, quando aqueles que se entendem detentores do poder se sentem ameaçados, por terem que respeitar pactos internacionais que os levam a punição neste âmbito, quando descumpridos os seus deveres. Ora se questionava se o Poder Soberano dos Estados estava sendo ignorado, quando na verdade entendia-se que tal ato elevava a Soberania destas Nações, pois elas as faziam de acordo com a sua Constituição. Bem como, leciona Carina de Oliveira Soares quando afirma que:

O sistema de proteção internacional dos direitos humanos das Nações Unidas não representa uma ameaça à soberania nacional dos Estados, uma vez que o sistema só atuará de forma subsidiária, ou seja, é inicialmente reconhecido o dever do Estado de prestar a efetiva proteção, apenas nos casos em que o Estado não prestar tal proteção aos direitos humanos é que

o sistema da ONU atuará para que a proteção seja efetiva (SOARES, 2012, p.29).

Diante de todas as características explanadas até então, fica subtendido a correlação entre os Direitos Humanos e toda sua origem com os direitos dos Refugiados, tendo, em vista, que ambos partem como vertentes de um grande sistema de proteção da dignidade da pessoa humana que é o Direito Internacional dos Direitos Humanos (lato sensu) ou Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana. Devendo, portanto, afirmar que estas são integrantes, “pois se unem dentro de um objetivo comum mais amplo que é a luta pela proteção, dignidade e bem estar dos seres humanos” (Soares, 2012, p.31).

Contudo, mesmo afirmando a ligação e a finalidade de propósitos entre os Direitos Humanos e o Direito dos Refugiados, quanto ao tema discutido, é necessário que se esclareça que somente alguns aspectos inerentes ao primeiro configuram como características para definir o segundo, tendo, em vista, a proteção aos indivíduos quanto à perseguição religiosa, étnica, racial, opinião política e cultural, que o indivíduo venha sofrer. Enquanto os Direitos Humanos tem abrangência global visando garantir o mínimo de dignidade humana que esses indivíduos devam ter.

Sendo assim, cabe destacar que uma não exclui a outra, mas que na verdade ha uma complementação de direitos, pois mesmo mantendo seu status de Refugiado esse individuo ainda gozará de forma mais ampla dos direitos assegurados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Ainda sobre a inter-relação entre os institutos, Liliana Jubilut afirma e ressalta que, “o Direito Internacional dos Refugiados é uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do que decorrem tanto aspectos positivos como negativos” (2007, p.60).

Logo, a autora refere-se a qualificadoras relacionadas aos Direitos Humanos e que se estendem como aspectos positivos aos Direitos dos Refugiados, quais sejam: a universalidade; a indivisibilidade; a interdependência; são inter-relacionados e essenciais ao ser humano, ou seja, os refugiados além de terem o

seu sistema próprio de proteção, também poderão contar com sistemas regionais de proteção estabelecida no seio da ONU.

Demonstra Carina Soares que:

[...] atualmente existem três sistemas jurídicos regionais que têm como objetivo assegurar a dignidade da pessoa humana e garantir a efetivação de seus direitos: o sistema europeu, o sistema interamericano e o sistema africano. (SOARES, 2012, p.33).

Quanto ao aspecto negativo, este se resume a sua dificultosa efetivação. Embora tratarmos a evolução dos Direitos Internacionais de Proteção Humana de forma positiva, é perceptível na doutrina que há uma preocupação quanto à efetivação prática dessas normas protetivas no âmbito jurídico internacional. Toda essa insegurança quanto à efetivação do direito internacional está diretamente ligada ao fato de que diferentemente das normas internas, aquelas discutidas internacionalmente não estão amparadas por um poder legislativo único.

Desse modo, Carina Soares afirma que:

O fato de a ordem jurídica internacional não ser centralizada e, conseqüentemente, não possuir um aparato legislativo único, nem mecanismos como os existentes nas ordens jurídicas internas para impor sanções àqueles que violam as suas normas, gera insegurança e questionamentos acerca da eficácia e da própria existência do Direito Internacional. (SOARES, 2012, p. 34).

O que também reflete como ponto negativo é o fato de que, há o receio de não haver o respeito às diferentes concepções e aplicações culturais dos Estados, e que estes não sejam garantidos com a efetivação prática da proteção aos direitos essenciais do homem, considerando que a positividade desta prática traz diversos questionamentos com os autores que defendem o relativismo da efetivação dos Direitos Humanos e conseqüentemente, o Direito dos Refugiados.

Para melhor exemplificar esse empasse com os Direitos dos Refugiados, Carina Soares explana que:

Um Estado se vê diante de um caso de solicitação de refúgio que envolva um dado cultural do país de origem do solicitante, mas que, por outro lado, represente uma violação de direitos humanos no país de acolhida (SOARES, 2012, p. 34).

Contudo, é necessário entender que apesar da insegurança levantada pelos questionamentos sobre a efetivação da prática de proteção dos Direitos aos refugiados, as normas vinculantes ao Direito Internacional devem encontrar o seu fundamento de existência, Segundo Carina de Oliveira Soares:

[...] no consenso sobre a necessidade de segurança jurídica para que os Estados possam alcançar os seus objetivos, e na ideia de proteção de valores compartilhados pela sociedade internacional como, por exemplo, a proteção dos direitos humanos. (SOARES, 2012, p.35).

Diante do exposto, cabe afirmar que o Direito Internacional dos Refugiados encontra fundamento legal nos princípios da cooperação internacional e da solidariedade dos Estados, que por sua vez são membros dessa Organização Internacional.

Logo, se depreende que a responsabilização de proteção do refugiado em âmbito internacional é de competência bilateral entre o Estado membro e o Ato Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), órgão destinado para tratar dos problemas relacionados ao refugiado no mundo, quanto nos Estados. O estatuto do ACNUR foi aprovado em 14 de Dezembro de 1950 pela resolução 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas.

De acordo com seu estatuto o ACNUR tem dois objetivos fundamentais a serem alcançados com o seu trabalho: o primeiro é providenciar a proteção dos refugiados; e o segundo, promover a implementação de soluções duráveis para esta questão. Como explana o art. 1 do capítulo I – das Disposições Gerais do Estatuto do ACNUR:

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembleia Geral, assumirá a função de **proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados** que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de **encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados**, prestando assistência aos governos e, com consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais. (BRASIL. ACNUR, 14 de Dezembro de 1950, resolução 428 (V), grifo nosso).

E, por tanto, com a resolução do Estatuto já se vislumbrava a ideia de cooperação, também prevista no art. 35 da Convenção de 1951, que diz:

Os Estados Contratantes se comprometem a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ou com qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções, e em particular a facilitar a sua missão de vigilância da aplicação das disposições desta Convenção. (Convenção de 1951).

Corroborando com o que dispõe a Convenção, Carolina Soares afirma que medidas devem ser tomadas para resolver o problema dos refugiados, de modo, que a cooperação entre os Estados e o ACNUR funcione com o auxílio imediato daqueles, para o ACNUR quando do exercício das suas funções e na facilitação da sua missão de vigilância da aplicação da convenção.

Desse modo, o ACNUR trabalha com três estratégias de soluções cooperativas para o problema do refugiado: o reassentamento, a integração local, e a repatriação voluntária.

E um aspecto bastante positivo dessas estratégias é o princípio da solidariedade, que faz surgir atitudes para garantir a efetivação da proteção internacional dos refugiados, a saber, do “reassentamento solidário” que segundo o conceito de Carolina Soares:

[...] visa auxiliar os países que não estão conseguindo garantir uma proteção efetiva aos refugiados, seja por questões econômicas ou pelo grande número de refugiados que já acolhem. Através do reassentamento solidário um terceiro Estado aceita receber os refugiados desse primeiro Estado de acolhida. (SOARES, 2012, p. 53).

Corroborando para a definição de reassentamento Liliana Lyra Jubilut (2007), explica que nos dias atuais, os reassentados são aqueles:

[...] refugiados que não podem permanecer no Estado que lhe reconheceu o status de refugiado e tentam integrar-se em outro território, com o auxílio do ACNUR, que proporciona tanto os aspectos financeiros como faz a interlocução política entre os Estados para tal. (JUBILUT, 2007, p. 154).

O programa do ACNUR destaca que somente alguns países participam do reassentamento, a exemplo dos Estados Unidos que tem sido um dos principais

países para reassentamento do mundo. Isso, pois o país que proporcionar o reassentamento deverá conceder ao refugiado proteção legal e física, incluindo o acesso a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais como os próprios compatriotas.

Para demonstrar em números o ACNUR revela nos seus arquivos que em 2016, ha:

[...] mais de 162.500 refugiados para consideração pelos países de reassentamento. Por nacionalidade, os principais beneficiários dos programas de reassentamento facilitados pelo ACNUR durante esse período foram refugiados da Síria (77.200), República Democrática do Congo (22.800), Iraque (12.800) e Somália (10.500). As partidas também aumentaram ao longo de 2016, já que mais de 125.600 pessoas partiram para países de reassentamento com a assistência do ACNUR. O maior número de refugiados deixou o Líbano (19.500), seguido por Jordânia (19.300), Turquia (15.600), Quênia (9.300) e Tanzânia (8.900). (BRASIL, ACNUR, 2018).

Destarte, que se observa a solidariedade, também, sendo utilizada quanto ao aspecto financeiro, ou seja, a onerosidade que pode haver para o reconhecimento do status de refugiado. Determinados países que estejam passando por dificuldades econômicas deverão ser ajudados, com base no princípio da solidariedade, através do comprometimento e da partilha de responsabilidade entre os Estados, com o intuito de não prejudicar o Estado desfavorável economicamente, e principalmente de preservar o bem maior que é a dignidade humana desses povos.

Outro aspecto importante do princípio da solidariedade é que os Estados devem se comprometer a não restringir o acesso dos refugiados, que solicitam proteção internacional, as suas fronteiras. E por consequência garantir a integração local na adaptação do refugiado à sociedade que o concedeu acolhida, e, portanto, tal desempenho, também, necessitará da integração da sociedade civil, por meio de organizações não governamentais e religiosas, como no caso do Brasil, que será mais bem detalhado no capítulo III.

A terceira estratégia de solução, diz respeito à repatriação, que consiste no regresso do refugiado ao seu país de origem, após terem cessado as causas que o levaram a fugir. No entanto, cabe ressaltar que a repatriação defendida e vinculada ao Direito Internacional de Proteção Humana é a voluntária, uma vez que se devem

preservar tais direitos, “resguardando os direitos dos refugiados de permanecer no Estado de acolhida e de não serem devolvidos ao seu estado de origem contra a sua vontade” (JUBILUT, 2007, p.155).

O tema repatriação traz, portanto, uma grande ressalva quanto ao status de refugiados, uma vez, que a partir do momento que houver a repatriação, o refugiado deverá estar ciente de tal situação, pois quando ratificada seus direitos de refugiado serão cessados.

O relatório do ACNUR aponta que em 2009 apenas 251 mil refugiados retornaram para casa em 2009, o menor número desde 1990. Tais dados foram consequências da estagnação nas soluções de conflitos importantes, como no Sul do Sudão ou no Iraque.

Números um tanto desconsoladores diante do crescimento do status de refugiado em todo mundo, e principalmente pela rica história de luta que um Alto Comissário deteve entre 1920 a 1930. Fridtjof Nansen foi um desbravador humanitário que dirigiu pós guerra uma grande operação da Liga das Nações, com o intuito de garantir a repatriação de 450 mil prisioneiros após a primeira guerra mundial.

Contudo, a repatriação é das três estratégias a mais ideal para os dias atuais, tendo, em vista, que os países mais desenvolvidos insistem em não acolher estrangeiros, mesmo quando estes são refugiados. E para combater a inibição nas estratégias do ACNUR por esses países, que o instituto trabalha, também, com a prevenção, atuando na diminuição do êxodo dos refugiados prevenindo a recorrência de situações que gerem novos fluxos migratórios.

Sobre tal posicionamento Liliana Lyra Jubilut explica que:

[...] o ACNUR procura encorajar os Estados a criar condições adequadas para a proteção dos direitos humanos e para a solução pacífica de conflitos, ou seja, procura não apenas apresentar soluções para os refugiados, mas também tem em vista eliminar as causas do êxodo dos refugiados. Neste sentido, colabora para a consecução dos princípios da Carta da ONU (1945), principalmente os relativos à manutenção da paz e segurança internacionais, encorajamento do respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais e desenvolvimento das relações amistosas entre os Estados. (JUBILUT, 2007, p. 157).

O ACNUR trabalha seguindo dois posicionamentos, quanto a prevenção de êxodo de refugiados, a primeira é quanto a participação desta no apoio a programas nacionais e internacionais que visam melhorar os problemas dos países, para que as pessoas não sintam no sua nação de origem motivos que o impulsionam a fuga. Bem como, a participação desta Organização na fiscalização quanto a aplicação da Convenção de 1951 e do protocolo de 1967, pelos países membros evitando qualquer tipo de interpretação restritiva que venha causar prejuízo a segurança internacional do refugiado.

Desse modo, é necessário que o ACNUR trabalhe em conjunto com organizações não governamentais, por meio de acordos e parcerias, ou ainda, com outros órgãos da ONU, a exemplo, da Organização Mundial da Saúde (OMS), da Organização das Nações Unidas para a Educação, da Ciência e da Cultura (UNESCO), do Fundo das Nações Unidas para Crianças (UNICEF) e do Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente.

Por fim, o ACNUR não se caracteriza somente como uma organização subsidiária da ONU com fins de proteção internacional de refugiados, mas como uma organização com fins humanitários que também atuam no combate e prevenção daqueles indivíduos que se veem numa situação de risco iminente, estando-os enquadrados no status de refugiados ou não.

CAPÍTULO III

3. A PROTEÇÃO NACIONAL AOS REFUGIADOS

A internacionalização do Direito Internacional de Proteção aos Refugiados, mencionado no capítulo anterior, foi de total importância para que houvesse cooperação entre os Estados e incorporação por tal direito no ordenamento jurídico interno, uma vez, que a ONU não dispõe de um território próprio para acolher os refugiados.

Nesse sentido, a incorporação dos direitos internacionais ao direito nacional traz uma maior efetividade na segurança às garantias dos direitos essenciais do refugiado, de modo, a adequar a norma internacional nos dizeres das normas constitucionais de cada constituição.

Dito isto, a ONU buscou sempre trabalhar no incentivo da cooperação entre os Estados e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, para que estes adotassem medidas necessárias para implementação da questão dos refugiados no ordenamento jurídico de cada Estado.

Os tópicos seguintes discorrerão sobre as políticas públicas brasileiras que se empenham no trato com os refugiados, visando garantir a proteção dos direitos destes indivíduos em âmbito Nacional. Sejam por meio de ONGs de acolhimento, ou por meio de leis que resguardam os direitos de inúmeras pessoas que cruzam as fronteiras com o Brasil, buscando sobrevivência para si ou para seus familiares.

3.1 BASES LEGAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL

No Brasil o comprometimento com a normativa de proteção ao refugiado vem coexistindo desde a universalização do direito ao refugiado, com a ratificação da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, sendo integrante do Conselho Executivo do ACNUR desde 1958.

O Brasil sempre teve um papel pioneiro e de liderança na proteção internacional dos refugiados. Foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a

Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, no ano de 1960. Foi ainda um dos primeiros países integrantes do Comitê Executivo do ACNUR, responsável pela aprovação dos programas e orçamentos anuais da agência. (BRASIL, ACNUR, 2018).

Contudo, somente no final da década de 70 que o Brasil de maneira efetiva adotou uma política de acolhida aos refugiados, devido a problemas de regimes ditatoriais na América Latina. Por meio de um acordo estabelecido com o ACNUR foi instaurado no Brasil um escritório *ad hoc*, localizado no Rio de Janeiro, a fim de promover a proteção aos refugiados políticos da ditadura oriundos dos países da América Latina.

Evidencia-se que mesmo com o escritório estabelecido em território brasileiro, o ACNUR ainda não era compreendido pelo governo brasileiro como um órgão internacional subsidiário da ONU, e, portanto, limitando as suas atividades basicamente somente ao reassentamento dos refugiados que chegassem ao Brasil.

Carina de Oliveira Soares, em sua obra explica tais motivos:

Isso ocorreu devido ao fato de que o Brasil estabeleceu no acordo que firmou com o ACNUR que manteria as reservas geográficas da Convenção de 1951, ou seja, o Brasil apenas receberia refugiados provenientes da Europa; ademais, o Brasil, que também vivia uma ditadura militar, não tinha interesse em abrigar pessoas que eram contrárias a regimes ditatoriais. (SOARES, 2012, p.86,87).

E como o Brasil permitiu a instalação do ACNUR, mas não reconhecia seu mandato como órgão de uma organização internacional, a sua atuação ficou dependente da ajuda de algumas instituições brasileiras ligadas ao interesse de proteção ao refugiado, como explana Liliana Lyra Jubilut:

[...] contou com o apoio de órgãos de atuação interna ligados aos direitos humanos para a proteção aos refugiados. Entre esses parceiros pode-se destacar a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, a Comissão Pontifícia Justiça e Paz (comumente denominada Comissão Justiça e Paz) e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. (JUBILUT, 2007, p.172).

Tal parceria foi fundamental para a constituição da proteção aos refugiados no Brasil, pois até então, o status de refugiado ainda era compreendido como asilo, mediante ao não reconhecimento do estatuto do ACNUR no Brasil.

Apesar de toda organização em torno das Cáritas e da comissão Pontifícia Justiça e Paz para a proteção dos refugiados que chegavam ao Brasil, esta só foi aperfeiçoada como norma quando do reconhecimento do ACNUR, em 1982, como órgão de uma organização internacional.

Isto ocorreu com a denúncia das reservas geográficas estabelecidas pela convenção de 1951, o que permitiu ao Brasil que recebesse um fluxo maior de refugiados independentemente de suas origens, acarretando também na ampliação dos direitos dos refugiados elaborando uma Portaria definida como Interministerial (n.394 de 1991) que construía um procedimento para o reconhecimento do status de refugiado.

Liliana Lyra Jubilut explica que a redemocratização do Brasil e a Constituição Federal de 1988 foram de total importância para a efetivação do processo de concessão do refugio que ocorria da seguinte maneira:

[...] o ACNUR realizava uma entrevista com os solicitantes de refúgio e com base nela elaborava um parecer recomendado ou não a concessão de refúgio naquele caso. Esse parecer era encaminhado ao Ministério da Justiça, que proferia a decisão final. Tal decisão era publicada no Diário Oficial da União e era enviado um ofício do ACNUR para as Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, a partir do qual a Polícia Federal emitia documentação para o refugiado. (JUBILUT, 2007, p. 175).

Posteriormente, em 1992, o Brasil passa a utilizar uma postura mais flexível quanto aos refugiados que chegavam ao país, de modo a não se limitar somente à definição prevista na Convenção de 1951 e no Protocolo de 67, com o objetivo de garantir ainda mais os direitos dessas pessoas. Segue, a partir de então, as diretrizes da Declaração de Cartagena (1984).

Como consequência dessa amplitude de proteção aos direitos dos refugiados foi elaborado um projeto de lei sobre o Estatuto Jurídico do Refugiado, que só foi aprovado em 1997, com a Lei de nº 9.474, passando a ser legislação que rege sobre o Refúgio no Brasil e a efetivação da proteção destes no país.

Carina de Oliveira Soares, sobre a promulgação de uma lei para regulamentar a proteção ao refugiado, explica que:

A partir dessa Lei o Brasil estabeleceu critérios próprios para a concessão do refúgio, bem como um procedimento de elegibilidade. Ademais, criou-se, no âmbito da Administração Pública Federal, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão responsável pela elegibilidade dos casos individuais de solicitações de refúgio e pela elaboração de políticas públicas que facilitem a integração local dos refugiados. (SOARES, 2012, p.88).

Contudo, apesar de todos os avanços de normas para a proteção dos direitos dos refugiados, o Brasil se depara com uma escassez de recursos e da inevitável diminuição de pessoal e de escritórios por parte do ACNUR, o órgão retirou em 1998, o seu escritório do país, atuando provisoriamente no escritório regional da ACNUR, com sede em Buenos Aires.

Após isso, o ACNUR retorna para território brasileiro em 2005, com escritório em Brasília, e se torna autônomo e passa representar oficialmente e coordenar os programas de assistência, integração e proteção, bem como, todos os recursos financeiros utilizados para o atendimento aos refugiados no país, sem contar com efetiva participação nas negociações com o governo e a participação das reuniões do CONARE, como membro efetivo.

3.1.1 A Constituição Federal de 1988

A Lei 9.474/1997 foi tão somente mais um dos pilares básicos para a construção de um ordenamento jurídico de proteção ao refugiado no Brasil, mas bem antes da sua promulgação, à Constituição Federal de 1988, já vinha corroborando para esse processo, por meio da análise dos princípios e regras nela contidos referentes à proteção dos refugiados, bem como, observando as disposições que são reguladas por ela, que vêm expressas em tratados internacionais e são absorvidas pela constituição.

O Título I da Constituição Federal de 1988 traz em seu texto princípios que devem ser adotados, ou servir de orientação para as ações brasileiras com as práticas de refúgio, sejam estas de ordem interna ou de ordem internacional.

Segundo Liliana Lyra (2007, p.180), entende-se por princípios “as linhas gerais que devem ser adotadas pelo governo brasileiro no exercício de suas atividades”. Ou seja, são normas jurídicas que além de fundamentar as demais regras jurídicas, apontam os objetivos a serem alcançados por essas.

Para o estudo dos fundamentos constitucionais do refúgio, a Constituição de 88 elenca em seu artigo 1º, um dos seus principais fundamentos, qual seja, a dignidade da pessoa humana, que vai servir como todo arcabouço para a proteção dos direitos humanos no Brasil.

Carina Soares, em seu texto, caracteriza-o como “o princípio de maior hierarquia axiológica-valorativa da Constituição brasileira servindo, portanto, de “valor-guia” não só para os direitos fundamentais, mas também para todo o ordenamento jurídico. (Soares,2012, p. 96).

E justifica que, o princípio da dignidade da pessoa humana fundamenta-se na proteção conferida a um refugiado quando:

[...] através da concessão do refúgio garante-se abrigo a uma pessoa que se vê obrigada a fugir do seu país de origem em razão de uma perseguição à sua vida ou liberdade. O objetivo da concessão do refúgio é, portanto, proteger a vida de um ser humano e colocá-lo a salvo de qualquer tipo de discriminação garantindo, assim, a proteção da sua dignidade e os seus direitos mais fundamentais (vida e liberdade). (SOARES, 2012, p. 96).

Ademais no artigo 3º o constituinte definiu os objetivos fundamentais que a República Federativa do Brasil deverá seguir para garantir tais princípios constitucionais, e assim, promove em seus demais incisos a obrigação a todos (Estado, sociedade e indivíduos) a se comprometer com a sua realização.

O inciso IV deste mesmo artigo, conduz a uma interpretação mesmo que indireta para a proteção dos refugiados, quando em seu texto vem garantir “a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Logo, todos aqueles indivíduos que venham adentrar em solo brasileiro que estejam sofrendo perseguição em razão da sua raça, religião, nacionalidade, opinião

política ou pertencimento a um grupo social, deverão ser protegidos segundo os objetivos fundamentais dos princípios constitucionais brasileiro.

Além dos artigos citados até então, o art. 4º da Constituição Federal de 1988 apresenta os princípios que regem o Brasil nas suas relações internacionais.

- I – independência nacional;
- II – prevalência dos direitos humanos;
- III – autodeterminação dos povos;
- IV – não-intervenção;
- V – igualdade entre os Estados;
- VI – defesa da Paz;
- VII – solução pacífica dos conflitos;
- VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X – concessão de asilo político. (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

Entre os princípios citados cabe destacar os incisos II e X do mencionado artigo, tendo, em vista, que o Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelo princípio da prevalência dos direitos humanos, como foco principal. E partindo da ideia de que o Brasil, mesmo antes da Constituição Federal de 1988, já era um país signatário da Convenção de 51 e do Protocolo de 67, o princípio da concessão de asilo é cabível de interpretação ampla, incluindo assim, tanto a definição asilo stricto sensu (político), quanto o refúgio (fonte deste estudo).

O artigo 5º, caput, da Constituição Federal de 1988, em consonância com o fundamento da dignidade da pessoa humana, também, defende a proteção aos refugiados, ou aqueles que suscitam o seu status, quando dispõe que:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, [...]. (BRASIL. Constituição Federal de 1988).

Salienta-se que apesar do texto constitucional falar, somente, em brasileiros e “estrangeiros **residentes**”, Carina Soares (2012, p. 97) ensina que, “é pacífico na

doutrina e jurisprudência brasileira a extensão da titularidade de tais direitos a todos os estrangeiros, residentes ou não”.

Extensão, que também se justifica pelo fato do Brasil por meio da Constituição de 88, reconhecer os direitos decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos ratificados no artigo 5º, parágrafo 2º:

Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos **tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte**. (BRASIL. Constituição Federal de 1988, grifo nosso).

O Brasil, por exemplo, ratificou tratados internacionais, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana de Direitos Humanos, que reconhecem a todos os estrangeiros, e não apenas àqueles residentes em território nacional, a titularidade dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o direito brasileiro, por meio da Carta Magna do seu ordenamento jurídico, garante a proteção aos refugiados e envolve o poder público com tal causa, mesmo que indiretamente como afirma Liliana Lyra Jubilut:

Com base nesses princípios, pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo, sendo ainda, a Constituição Federal de 1988 estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro. (JUBILUT, 2007, p. 181).

Ademais, ressalta-se a importância da ratificação desses tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, podendo ser admitidos como normas supralegais, o que significa dizer que estão acima das leis ordinárias, ou observando o exposto no parágrafo 3º do artigo 5º da Constituição Federal, o que significa dizer que são equivalentes a emendas constitucionais.

3.1.2 A Lei 9.474/1997

Embora, que o Brasil já estivesse comprometido com a proteção aos refugiados, mesmo que indiretamente, por meio da Constituição Federal e sua influência internacional na Convenção de 51 e no Protocolo de 67, mesmo assim, a Nação adotou sua própria lei.

Adotada pelo Brasil, em 22 de Julho de 1997, a lei 9.474 vem estabelecer os critérios para o reconhecimento e a concessão do status de refugiado, determinando o seu procedimento, e para tanto foi necessário que a mesma indicasse um órgão administrativo competente para tratar do tema, qual seja, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

Liliana Lyra Jubilut em sua obra afirma que a Lei 9.474/97 foi resultado do:

Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996 e foi elaborada em conjunto por representantes do ACNUR e do Governo brasileiro. O projeto de lei que se transformou neste diploma legal foi enviado ao Congresso Nacional no final do ano de 1996 e passou pelas comissões de Direitos Humanos, de Constituição e Justiça e de Relações Exteriores. (JUBILUT, 2007, p. 190).

Tal feito foi inovador diante dos demais Estados, pois nenhuma das nações signatárias da Convenção de 51 se propuseram a elaborar uma lei específica para o tema, observa Carolina Soares que:

[...] a maior parte dos Estados trata da matéria do refúgio através de dispositivos constitucionais ou por meio de legislações infraconstitucionais não específicas sobre essa temática (legislação sobre imigração ou sobre o direito de asilo). (SOARES, 2012, p. 100).

É importante ressaltar que nas comissões formadas para se discutir a elaboração de uma lei que regesse especificadamente sobre o refúgio, no ordenamento jurídico brasileiro, fosse adotado referências internacionais que ampliasse a definição do status de refugiado.

Desse modo, decidiu-se que a lei em destaque deveria seguir os moldes da Declaração de Cartagena de 1984, bem como, algumas especificações previstas na

Convenção de 51 e no Protocolo de 67, e assim “reconhecerem como refugiados pessoas que fogem de graves e generalizadas violações de direitos humanos” (JUBILUT, 2007, p.190).

Carolina Soares explica que a harmonização entre tais instrumentos internacionais de proteção ao refugiado para a elaboração de uma lei interna evita que:

[...] qualquer interpretação da Lei brasileira seja mais restritiva do que aquela interpretação prevista em instrumentos internacionais de proteção aos refugiados permitindo, assim, uma interpretação sempre mais favorável aos refugiados. (SOARES, 2012, p. 100).

Observa-se, portanto, o interesse político de proteção as pessoas vítimas de violações dos seus direitos fundamentais e conseqüentemente demonstrando com a criação dessa lei, um sentimento de solidariedade e fraternidade com os povos de outras nacionalidades. Desse modo, o Brasil se destacou pela especificidade na matéria legal, posto que, o texto normativo objetivou as necessidades dos refugiados no direito interno.

Dito isto, e após analisar a referida lei, que se percebe a harmonização exigida para a criação da lei 9.474/97, ou seja, no Título I do dispositivo normativo, o texto fala sobre os aspectos caracterizadores dos refugiados, o que segundo Liliana Jubilut (2007, p. 190) demonstra que “a lei brasileira adota em várias passagens os mesmos critérios da Convenção de 51 que aparecem no artigo 1º, I e II da referida lei”.

No total a lei se subdivide em 08 (oito) Títulos, quais tratam respectivamente dos principais pontos de reconhecimento, proteção e dos procedimentos para a garantia dos direitos fundamentais dos refugiados: o primeiro Título como já mencionado, apresenta os aspectos caracterizadores dos refugiados, quais sejam, do conceito, da extensão, da exclusão e da condição jurídica do refugiado; o Título II trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; o Título III cria o CONARE e estabelece sua competência; o Título IV estabelece as regras do processo de refúgio; o Título V trata dos efeitos de extradição e expulsão do refúgio; o Título VI estabelece as hipóteses de cessação e de perda de condição de

refugiado; o Título VII fala sobre as soluções duráveis, quais sejam, integração local, repatriação e reassentamento; e o Título VIII que apresenta as disposições finais.

Em face de todos os Títulos citados, a lei brasileira vem reconhecer todos os direitos e garantias do refugiado, bem como suas obrigações. No artigo 5º a lei 9.474/97 estabelece o direito ao trabalho para os solicitantes de refúgio, uma vez, que estes emitam a carteira de trabalho provisória. Carina Soares (2012, p. 103) relata que, “o reconhecimento do direito ao trabalho dos solicitantes de refúgio influenciou a legislação interna de outros países como, por exemplo, a legislação interna do Peru (2002), do Paraguai (2002), da Argentina (2006) e do Chile (2010)”.

Além de influenciar a legislação interna dos demais Estados, a previsão do artigo 5º da referida lei, também trouxe segurança para aqueles refugiados que estavam em processo de análise do pedido de refúgio, podendo suprir as necessidades de moradia, alimentação, educação, de subsistência em território brasileiro, evitando uma situação ainda mais grave de vulnerabilidade.

Outro aspecto relevante no corpo desta lei foi o estabelecimento de um órgão colegiado para a determinação da condição de refugiado, como demonstrado no Título III da lei brasileira, o CONARE. Portanto, um órgão de deliberações coletiva, misto (público-privado), e de funcionamento tripartite, contando com a participação do governo brasileiro, das Nações Unidas (através do ACNUR) e da sociedade civil, representa pelas Cáritas do Rio de Janeiro e São Paulo.

E um dos pontos mais fundamentais das características do CONARE na lei brasileira, é a participação da sociedade civil com direito a voto nas assembleias para a determinação da condição de refugiados, garantindo uma maior transparência e credibilidade ao procedimento. Apesar de alguns doutrinadores entenderem que a ideia de compartilhar a responsabilidade entre o governo brasileiro, a sociedade civil e o ACNUR (chamada tripartite), foi uma forma com a qual o governo achou de não assumir a responsabilidade com as preocupações práticas de acolhimento e integração dos refugiados, deixando-as, portanto, tão somente para a sociedade civil e o ACNUR.

Há relevância quanto ao tema, no artigo 7º parágrafo 1º da lei, que trata da adoção do princípio que rege as características do direito internacional – *Non*

refoulement – ou seja, a não deportação de quem solicitar refúgio, diante da situação de grave ameaça que estas pessoas se encontram, uma vez, que a própria fuga do seu País de origem justifica o risco iminente de vida pela qual o refugiado passa.

Corroborando para tal entendimento Carina Soares afirma que:

A relevância da Lei brasileira está no fato de que, apesar de o Brasil já ser signatário da Convenção de 1951 e, conseqüentemente já estar vinculado internacionalmente ao princípio do non-refoulement, a Lei 9.474/97 reforça essa proteção aos refugiados e solicitantes de refúgio ao estabelecer expressamente em sua normativa interna regras que impedem a sua devolução para um Estado onde haja risco de perseguição à sua vida e/ou liberdade. (SOARES, 2012, p. 106 e 105).

Logo, cabe ressaltar que a devolução do refugiado só cessará quando não houver reconhecimento do status de refugiado ou quando a condição de refugiado, já adquirida, cessar por qualquer outra causa legalmente previsto. No tocante a proteção da integridade do refugiado, o Brasil também é referencia no quesito soluções duradouras, pois adota em seu regulamento interno o reassentamento, previstos nos artigo 45 e 46 da lei 9.474./97. Bem como, explica Carina Soares quando diz que, “a Lei brasileira reconhece a solução duradoura do reassentamento de refugiados de forma voluntária e de forma planejada, com o apoio de órgãos estatais e de organizações não governamentais”. (SOARES, 2012, p. 107).

O artigo 8º da mesma lei trata, ainda, da entrada ilegal destas pessoas e garante a possibilidade de solicitar o refúgio e a sua efetiva proteção, uma vez, que se tornaria inviável exigir uma situação legal destes indivíduos em virtude da situação no país de origem. Quanto o artigo 10º caput, e parágrafo 1º e 2º, o texto normativo segue as orientações determinadas no Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) destacando que “os procedimentos criminal e administrativo decorrentes de entrada ilegal ou irregular, [...] ficam suspensos até a conclusão do pedido de refúgio”. (JUBILUT, 2007, p. 192).

Apesar de ter sido referência legal para muitos outros países, principalmente, da América Latina, a lei 9.474/97 deixou lacunas que foram percebidas e necessárias para o reconhecimento integral da sua efetividade no Brasil. A proteção de direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados, não tinha previsão

expressa no texto normativo, mas somente fazia alusão ao que determinava o artigo 5º da Convenção de 51, que garantia aos refugiados os mesmos direitos de brasileiros nos estrangeiros.

Liliana Lyra Jubilut ensina que tal fato pode ser visto como um aspecto negativo:

Caso haja reforma nos diplomas legais internacionais da qual resulte a perda de validade da Convenção de 51, e não havendo previsão expressa desses direitos em nossa lei interna, os refugiados ficariam, durante o lapso de tempo necessário para a recepção da nova normativa internacional, sem proteção complementar que é tão essencial para a reconstrução de suas vidas quanto a proteção primária que lhes assegura sua vida, liberdade e segurança. (JUBILUT, 2007, p. 195).

Outro ponto negativo da lei é ausência de previsão quanto ao acesso ao poder Judiciário, uma vez, que o processo de reconhecimento do status de refugiado é totalmente administrativo, entre o CONARE e Ministro da Justiça, inibindo a possibilidade do refugiado recorrer ao poder judiciário da decisão final desse procedimento.

A autora Liliana Jubilut (2007, p. 195) explica que tal ausência se justifica pelo fato de que, “o recurso ao Poder Judiciário é previsto no ordenamento jurídico brasileiro como um todo (artigo 5, XXXV da Constituição Federal de 1988), não sendo, portanto, necessária previsão expressa”.

Portanto, seria essencial que os refugiados e solicitantes tivessem acesso, ou no mínimo conhecimento do sistema normativo brasileiro, para que existisse a garantia da efetividade ao direito de acessos aos remédios constitucionais para os casos de violações de direitos humanos.

Sendo assim, mesmo com todo avanço no quesito normativo de proteção ao direito do refugiado, a lei brasileira ainda precisaria ser melhorada e aperfeiçoada, principalmente, pela situação evolutiva do instituto do refugio no Brasil nas últimas décadas. Dito isto, no próximo tópico se discutirá a mais nova inovação legislativa sobre a temática, com a aprovação da nova lei de migração brasileira, esse estudo fará um apanhado das situações inovadoras previstas no dispositivo legal e que trazem uma maior segurança para os refugiados.

3.2 A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO NO BRASIL

Com a publicação da nova lei de migração o antigo “Estatuto do Estrangeiro” (Lei 6.815/80) é revogado, este surgiu com o regime militar e abordava a migração do ponto de vista da Segurança Nacional. E apesar de ter sido oriunda da ditadura, o Estatuto se estendeu até a ordem democrática, tornando-se um marco regulatório ultrapassado na dimensão política e no ordenamento jurídico brasileiro.

É sabido que nas últimas décadas o número de pessoas que foram obrigadas a deixar suas casas, famílias, para fugir de guerras, conflitos internos, perseguições políticas e violações de direitos humanos foram estonteantes. A maioria dos refugiados vem da África e do Oriente Médio, devido à guerra da Síria que hoje é a maior responsável pela evasão de pessoas para outras nações.

Segundo os dados da 3ª edição do relatório de Refúgio em Números: de 10,1 mil refugiados, apenas 5,1 mil continuam no Brasil, representando 35% da população, sendo na maioria de Sírios refugiados na cidade de São Paulo, divulgado pela Secretaria Nacional de Justiça (2018).

No total, considerando todas as nacionalidades, 33.866 pessoas solicitaram o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil em 2017. Os Venezuelanos representam mais da metade dos pedidos realizados, com 17.865 solicitações. Na sequência estão os cubanos (2.373), os haitianos (2.362) e os angolanos (2.036). Os estados com mais pedidos de refúgio são Roraima (15.955), São Paulo (9.591) e Amazonas (2.864), segundo dados da Polícia Federal. (Secretaria Nacional de Justiça, 2018).

Diante dos levantamentos apontados pela Secretaria Nacional de Justiça, torna-se evidente o quanto foi relevante o empenho para aprovação de uma nova legislação que regulamentasse a situação do estrangeiro (migrante) no país, de forma mais atual e efetiva, que acompanhasse as necessidades destas pessoas.

Ademais, Antônio Oliveira dispõe que a Secretaria Nacional de Justiça foi um dos polos representativos nessa mudança, quando propôs:

modificar a lei a partir do paradigma das garantias dos direitos dos migrantes, tendo inclusive constituído uma comissão de especialistas que elaborou um anteprojeto de Lei de Migração e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. (OLIVEIRA, 2017, p. 173).

Corroborando com a ideia de promover um Projeto de Lei que tratasse sobre a matéria, o CNlg, também apresentou um Projeto que garantisse e assegurasse o direito dos migrantes. Antônio Oliveira explana que, após perceber toda essa movimentação política acerca das propostas de inovar a normatização que rege os direitos dos migrantes, “o governo federal procurou ter uma atuação unificada, buscando algum consenso em torno do projeto de Lei do Senado (PLS) 288/2013, elaborado pelo Senador Aloysio Nunes e Relatado pelo Senador Ricardo Ferraço” (2017, p.173).

Entre os anos de 2015 a 2017 o Projeto de Lei passou por inúmeras mudanças acerca das matérias defendidas pelo seu relator (Senador Ricardo Ferraço), como artigos menos restritivos aos migrantes e a criação do Conselho Nacional sobre Migração (CNlg), em substituição ao CNlg, quando em 18 de abril de 2017 o Senado retira algumas mudanças feitas pela Câmara e aprova a nova versão, a encaminhando para sanção presidencial.

Antes de iniciarmos as abordagens relevantes sobre a nova lei de migração, cabe observar as principais divergências entre o antigo Estatuto do Estrangeiro e a Lei 13.445/2017, segue quadro comparativo:

QUADRO 1 – QUADRO COMPARATIVO DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO E DA NOVA LEI DE MIGRAÇÕES APROVADA EM MAIO DE 2017

Estatuto do Estrangeiro (1980)	Nova Lei de Migrações – No. 13.445/2017
Relaciona a imigração à segurança nacional	Relaciona a imigração aos direitos humanos
Burocratiza a regularização migratória	Incentiva a regularização migratória, tornado o migrante menos vulnerável
É incompatível com a Constituição Nacional de 1988 e demais Tratados Internacionais	Apresenta uma normativa mais avançada e compatível com a Constituição Federal e os compromissos internacionais
Usa os termos estrangeiros e alienígenas	Usa o termo migrantes (imigrantes e emigrantes)

Confere ao Estado a possibilidade de decidir quem entra no seu território	Oferece direito à residência e à reunião familiar.
Associa a regularização ao trabalho formal	Permite a entrada regular de quem procura emprego no país
Fragmenta o atendimento ao estrangeiro em diversos órgãos estatais	Centraliza o atendimento em órgão estatal especializado no atendimento ao migrante
Não menciona a região ou processos de cooperação	Faz menção aos Acordos de Residência do Mercosul e aos nacionais dos Estados-Parte do Mercosul
Não menciona o acesso à justiça ao imigrante	Assegura ao imigrante o acesso à justiça

FONTE: Adaptado de Brasil (2015).

3.2.1 A Lei 13.445/2017

A nova lei de migração brasileira sancionada pelo Presidente da República (Michel Temer) em 24 de Maio de 2017, entrou em vigor em novembro do mesmo ano. Tal feito demonstrou que o Brasil deu um passo à frente, depois das inúmeras discussões em torno de Projetos de Leis que surgiram ao longo dos anos, objetivando o acolhimento humanitário desses povos.

Cabe destacar, que a nova lei trouxe para os brasileiros que emigraram para o exterior, os estrangeiros que estão em território brasileiro e os que venham adentrar, uma segurança maior quanto ao direito que os pertence como sujeitos, descartando aquela visão de ameaça à nacionalidade que o antigo Estatuto adotava.

Sendo assim, a lei 13.445/2017 é destinada aos migrantes como prevê o parágrafo 1º do Artigo 1º da referida lei, conceituando-os como imigrantes, emigrantes, residentes fronteiro, visitantes e apátridas. Conforme demonstra Antônio Oliveira:

[...] a Lei n. 13.445 cria as categorias **imigrante**, já com a modulação do tempo de permanência – temporários ou permanentes; **emigrante**,

demonstrando a preocupação com os brasileiros residentes no exterior; **visitante**, para os casos de curtíssima duração; e estabelece a definição de **apátrida**, facilitando a acolhida de um número crescente de pessoas que vêm perdendo sua nacionalidade. (OLIVEIRA, 2017, p. 174, grifo do autor)

Destacam-se na referida lei outros dispositivos que garantiram os direitos das pessoas migrantes, a saber, do artigo 3º que vem dispor sobre os princípios e diretrizes da política migratória brasileira, quais sejam:

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; III - não criminalização da migração; IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; V - promoção de entrada regular e de regularização documental; VI - acolhida humanitária; VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo e tecnológico do Brasil; VIII - garantia do direito à reunião familiar; IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; XI - 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; XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante; XIV - 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; XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante; XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço; XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; XVIII - observância ao disposto em tratado; XIX - proteção ao brasileiro no exterior; XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas; XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas. (Brasil, Lei de Migração, 2017).

No que tange o artigo 4º da lei, o dispositivo normativo inova quanto à garantia do direito de reunião, com duas finalidades, a primeira para fins pacíficos (inciso VI) e a segunda para aproximar seus familiares (III). Além de outros tópicos que asseguram as condições de igualdade com os nacionais.

Quanto ao direito à residência no Brasil, o artigo 30 da lei de migração garante aos migrantes, inclusive aos refugiados, asilados e apátridas o registro de residência, desde que siga algumas regras estabelecidas pelo dispositivo normativo,

bem como, não será concedido residência aqueles que tenham sido condenado criminalmente no Brasil ou no exterior por sentença transitada em julgado.

Contudo, além de apresentar de forma positiva mudanças na garantia dos direitos dos estrangeiros migrantes no Brasil, a Lei 13.445/2017 foi alvo de vários vetos presidenciais, que resultou em críticas e omissão em alguns pontos relevantes da norma.

No total, foram 18 vetos importantes para o dispositivo que regula os direitos e deveres tanto dos estrangeiros, quanto dos brasileiros que estão no exterior, alguns desses vetos estão relacionados à anistia para os estrangeiros que estão em situação irregular no Brasil desde o ano de 2016, outro importante veto esta relacionado à questão das expulsões que foram decretadas antes de 1988, bem como da obrigação de permanência daqueles que cometeram crime e residem no país há quatro anos.

Também entraram para a lista dos vetos outro ponto importante de discussão pelo Congresso onde garantia a livre circulação de povos indígenas entre as fronteiras e ainda excluiu do texto normativo a possível entrada de estrangeiros por meio de concursos públicos ou ainda a prática de trabalho por estes em cargo ou função pública.

Antes mesmo da sanção da nova lei de migração, organizações internacionais como o ACNUR, a OIT e Organizações da sociedade civil, como as Cáritas do Rio de Janeiro e São Paulo, se manifestaram por meio de uma carta ao Presidente da República, acerca do texto normativo defendendo sua integridade.

Na carta, os seus signatários relatam que:

Não há dúvida, portanto, de que o projeto da nova Lei de Migração resultou de um processo significativamente democrático que o faz merecedor de aprovação em sua totalidade, sem retrocessos, para, a seguir, avançar para a regulamentação. (BRASIL, Nações Unidas, 2017).

Porem, mesmo com os esforços da comunidade internacional e as organizações da sociedade civil brasileira para que tal medida fosse evitada, de nada adiantou, pois com a justificativa em visões que defendem medidas restritivas, os vetos foram realizados e provavelmente sem mais mudanças.

Doravante, ao otimismo da nova lei, esta ainda é um grande avanço nas políticas públicas de defesa ao estrangeiro, como bem considera Antônio Oliveira:

[...] avançando no tratamento dos pilares que sustentam a integração plena do migrante à sociedade brasileira ao assegurar o pleno acesso aos serviços, garantindo a reunião familiar, reconhecendo a formação acadêmica obtida no exterior, permitindo a associação sindical e política, facilitando a inclusão laboral, repudiando práticas de discriminação e descriminalizando a migração e repudiando práticas de deportações coletivas. (OLIVEIRA, 2017, p. 175).

Evidencia-se, portanto, as vantagens que a lei dos migrantes fornece a essa classe de pessoas que chegam ao Brasil, garantindo acesso igualitário e livre a trabalho, benefícios sociais e seguridade social colocando-os com os mesmos direitos dos brasileiros e afastando-os de qualquer tipo de discriminação.

E a possibilidade de contratação de estrangeiros e refugiados foi um dos pontos mais significativos, principalmente para grandes empresas brasileiras, pois a nova lei facilita a regularização dessas pessoas evitando a deportação. Logo, indivíduos que saíram fugidos devido a situações de risco no seu país, poderão se garantir de vistos humanitários, que antigamente somente eram cedidos a haitianos e sírios, e que agora torna menos burocrático a possibilidade dessas pessoas prestar um trabalho reconhecido no Brasil.

Portanto, a Lei 13.445/2017 é sim, um grande avanço no âmbito normativo de proteção nacional ao direito do migrante, sejam estes refugiados ou não, pois mesmo que o texto não tenha explicitado o termo, o refúgio não deixa de ser uma classificação de migração e que deve ser inserido com base no princípio da não discriminação, abordagem fundamental da lei.

Sendo assim, o maior desafio que a nova lei vai enfrentar refere-se aos grupos sociais com ideologias contrárias a ela, e que possam passar para sociedade uma visão preconceituosa de repúdio a estas pessoas, fato este que deverá ser combatido com políticas públicas de informação (campanhas educativas) e esclarecimento do direito destas pessoas, bem como, nas situações que julguem necessária o poder de polícia para conter as infundadas manifestações.

Além desses fatores Antônio Oliveira enumera alguns passos a serem alcançados com a nova lei:

[...] assegurar que a regulamentação preserve esses avanços e que a lei não seja desfigurada nesse processo; reivindicar a imediata definição do organismo de governo que será responsável pela condução das políticas migratórias; buscar reverter de alguma forma os vetos presidenciais, sobretudo aqueles que atingiram os povos indígenas e o que negou anistia aos migrantes que se encontram em situação irregular; e promover campanhas educativas e de esclarecimentos sobre a necessária implementação da lei, de modo a combater, no campo das ideias, os setores contrários à migração, o que não significa diminuir a atenção sobre possíveis atitudes mais agressivas, que irão requerer denúncia junto às autoridades policiais. (OLIVEIRA, 2017, p. 178).

Desse modo, a nova Lei de Migração veio somar ao ordenamento jurídico brasileiro devendo assegurar os direitos dos migrantes em geral, sem discriminação, promovendo a liberdade, a igualdade e a fraternidade a esses povos que buscam por uma nova forma de viver, longe do caos, da guerra, da fome, das violações dos seus direitos humanos e de toda forma desumana de infringir a dignidade da pessoa.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, verifica-se que o Direito Internacional dos refugiados necessitou da imposição de alguns Tratados e Convenções de normas internacionais, para que pudesse ser positivado e, assim, assegurar ao instituto do refúgio a proteção internacional que os princípios fundamentais do ser humano exigem. Nesse sentido, que Organizações como a ONU e o ACNUR vem constantemente lutando para disseminar a situação dramática dos refugiados, de modo a provocar o sentimento de humanização no mundo para a acolhida destas pessoas.

Cumprе ressaltar que o presente trabalho apresentou os aspectos históricos do tema abordando as principais manifestações legais que ocorreram no âmbito internacional, como a internacionalização dos Direitos Humanos com a criação da ONU, e do ACNUR como marco para a positivação do Direito Internacional dos Refugiados, sendo reconhecido como uma vertente dos direitos humanos. Salienta-se, também, sobre as Convenções e Assembleias internacionais que regularizam os direitos e garantias, por meio, de normas que asseguram a proteção dessas pessoas após a violação dos seus direitos essenciais.

Compreende-se, portanto, que o Refúgio é um direito internacional que garante proteção às pessoas que se veem obrigada a fugir do País de origem em razão de perseguição à vida ou liberdade, por motivos de raça, religião, opinião política, pertencimento a um grupo social ou diante de violação de direitos humanos. Desse modo, busca-se proteger o princípio da dignidade humana daqueles indivíduos que já não podem contar com o apoio e proteção do seu próprio Estado.

Com isso, o presente trabalho apresenta o conceito de refúgio como sendo fator principal para a constituição do status de refugiado, delimitando, portanto, a diferença entre o asilo e o refúgio. Institutos que objetivam a proteção de pessoas que se encontram numa posição de risco iminente, mas que são reconhecidos de forma diversa, haja vista, que o asilo depende de uma previa autorização do estado receptor, enquanto o refúgio é caracterizado por sua situação irregular e precária ao entrar em território estrangeiro sem a devida autorização.

Como foi evidenciado o Refúgio teve seu surgimento por meio de Organizações internacionais que se preocupam, até hoje, com a problemática da vazão de pessoas em grande número devido às devastadoras guerras que assolam o mundo. Contudo, a maior dificuldade dessas autoridades para positivar o Direito dos refugiados consiste na efetivação dessas garantias no direito interno dos Estados, posto que essa dependência causa limitações, uma vez que deveriam existir políticas de conscientização para que a sociedade entendesse a necessidade de acolhida dessas pessoas, evitando que os nacionais as enxergassem como ameaça para seu próprio direito. Pode-se afirmar que tal fato se justifica pela ausência de informação sobre a temática e conseqüentemente o não entendimento da necessidade de assistência a refugiados.

Ante ao que foi exposto e com base na Convenção de 51 e no Protocolo de 67 que o Brasil vem se comprometendo com a universalização do direito ao refugiado, tendo participação ativa no Conselho Executivo do ACNUR. Contudo, somente com a Lei 9.474/97 relativo ao Estatuto Jurídico do Refugio que o Brasil passa a ter uma norma específica para tratar dos problemas relacionados aos refugiados. Portanto, é possível observar que o Brasil desde o início, sempre demonstrou interesse no tema, e a Constituição Federal de 1988 foi um dos pilares para que se alcançasse tamanha participação brasileira no Direito Internacional de proteção aos refugiados, vez que ela acolheu todos os princípios essenciais de garantias dos Direitos Humanos.

No entanto, alguns dispositivos anteriores a Constituição Republicana do Brasil, deixava vestígios de insegurança na perspectiva dos cidadãos brasileiros, que não tinham conhecimento do conceito de refugiados ou migrantes. Sendo assim, o termo “estrangeiro”, ainda, era sinal de preconceito e repulsa pela sociedade, tendo em vista, que a Lei 6.815 de 1980 surgiu há época do regime militar e se perdurou pela democracia brasileira, o que não era algo positivo para os refugiados que chegavam ao Brasil, tendo em vista, que ela assegurava tão somente a Segurança Nacional do País.

Desse modo, o Brasil continuava necessitando de uma política prática de conscientização da sociedade, pois com o atual número de migrantes em terra brasileira, os nacionais se tornaram temerosos com a chegada destes, pois

desconhecem os problemas que assolam esses indivíduos, bem como, não reconhecem, o quanto acolher essas pessoas e garantir algum direito a elas beneficiaria o Brasil em aspectos econômicos e sociais.

Nesse sentido e após várias manifestações de comunidades, que visam proteger o refugiado que o Brasil buscou mais uma vez inovar quanto a dispositivo normativo que regulamentasse a situação dessas pessoas em território brasileiro. Contudo, dessa vez a visão foi bem mais ampla, pois direitos e garantias foram equiparados àqueles direcionados a brasileiros natos. De modo a demonstrar uma postura igualitária entre os povos para que seja repudiado todo e qualquer tipo de preconceito ou discriminação.

Tem-se, assim, a nova Lei de Migração sancionada em 24 de Maio de 2017, sob o nº 13.445/2017, que tornou o Brasil numa vanguarda regulamentando direitos e garantias a migrantes. Direitos estes, que são estabelecidos com a base no princípio da não discriminação e na dignidade da pessoa humana, vez que matérias acerca do acesso igualitário e livre ao labor, benefícios sociais e seguridade social possibilitam uma vida mais digna e de sustento próprio longe do seu país de origem.

Contudo, muito ainda, tem que ser realizado para que estas pessoas tenham reconhecimento e respeito numa nação distinta da sua, e o primeiro passo é fazer com que a população entenda a situação desses migrantes, para que haja uma maior receptividade nas atividades sociais, que requeiram habilidades profissional ou até mesmo cultural destas pessoas. Bem como, um trabalho de ensino e conscientização da população brasileira, para que se evite nas comunidades que acolhem estes estrangeiros, a xenofobia, o preconceito racial entre outras discriminações.

REFERÊNCIAS

AMARAL JR, A. **O Direito de Assistência Humanitária**. Tese de Livre Docência apresentada ao Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco da Universidade de São Paulo, 2001.

BIJOS, Leila. **O Direito Internacional e o Refúgio Político**. Revista CEJ, Brasília, Ano XVII, n.61, p. 17-26, set/dez. 2013.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso 22 de maio de 2018.

BRASIL, Lei n. 13.445 de 24 de maio de 2017. **Lei de Migração**. Disponível em: www.planalto.gov.br, visualizado em 14:00h.

BRASIL, **Ministério da Justiça Governo Federal: De 10,1 mil refugiados, apenas 5,1 mil continuam no Brasil**. Disponível em: www.justica.gov.br/migrações, visualizado em 17 de maio de 2018 às 17:35h.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisa social**. 6. Ed. – São Paulo – SP: Atlas, 2008.

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

MENESES, T. S; REIS, R. R. **Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento pós-determinação do status de refugiado**. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasil. 56 (1), p. 144-162, 5 de fev. de 2013.

MOREIRA, Julia Bertino. **Refugiados no Brasil: Reflexões acerca do Processo de Integração Local**. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXII, n.43, p. 85-98, jul/dez.2014.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. **Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças.** Rev. bras. Est. Pop., Belo Horizonte, v.34, n.1, p. 171-179, jan/abr. 2017.

ONU, ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951).** Disponível em: www.acnur.org, visualizado em 18 de Abril de 2018 às 22:38h.

ONU, Nações Unidas. **ONU e sociedade civil pedem sanção sem vetos da Lei de Migração.** Disponível em: www.nacoesunidas.org, visualizado em 19 de Maio de 2018 às 16:08h.

PRODANOV, Cleber Cristiano. FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico.** 2. Ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <http://www.feevale.br>. Acesso em: 25/10/2017.

SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional.** 2012. 252 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2012.