

**CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR REINALDO RAMOS – CESREI
FACULDADE REINALDO RAMOS – FARR
CURSO DE DIREITO**

CAMILA MAYARA MUNIZ CORREIA

DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS:

Uma análise acerca da proteção, integração e assistência aos refugiados no Brasil

Campina Grande – PB

2018

CAMILA MAYARA MUNIZ CORREIA

DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS:

Uma análise acerca da proteção, assistência e integração aos refugiados no Brasil

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.

Orientador: Prof. Camilo de Lélis Diniz de
Farias

Campina Grande – PB

2018

C824d Correia, Camila Mayara Muniz.
Direito internacional dos refugiados: uma análise acerca da proteção,
integração e assistência aos refugiados no Brasil / Camila Mayara Muniz
Correia. – Campina Grande, 2018.
62 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. Direito Internacional – Refugiados – Brasil. 2. Refugiados no Brasil – Políticas
Públicas. I. Farias, Camilo de Lélis Diniz de. II. Título.

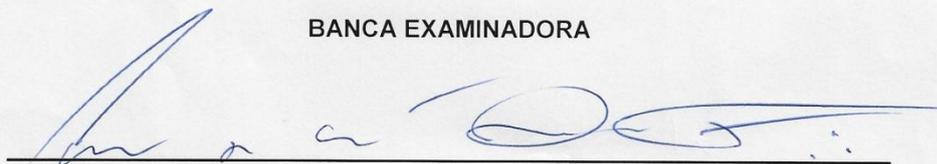
CDU 341-054.73(81)(043)

CAMILA MAYARA MUNIZ CORREIA

DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: UMA ANÁLISE ACERCA
DA PROTEÇÃO, ASSISTÊNCIA E INTEGRAÇÃO DOS REFUGIADOS NO
BRASIL

Aprovada em: 17 de DEZEMBRO de 2019.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Ms. Camilo de Lélis Diniz de Farias

Faculdade Reinaldo Ramos FARR/ CESREI

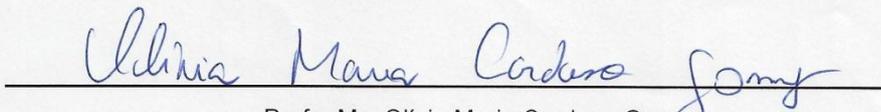
(Orientador)



Prof. Esp. Maria Marli Castelo Branco de Melo

Faculdade Reinaldo Ramos FARR/ CESREI

(1º Examinador)



Profa. Ms. Olívia Maria Cardoso Gomes

Faculdade Reinaldo Ramos FARR/ CESREI

(2º Examinador)

Dedico esta obra aos meus pais, que
com todo amor e carinho me ajudaram
até aqui.

“A essência dos Direitos Humanos é o direito a ter direitos.”

Hannah Arendt

RESUMO

Nos últimos anos a humanidade tem presenciado a enorme massa de refugiados em todo o mundo, em razão, sobretudo, dos grandes conflitos armados e guerras que assolaram e ainda assolam populações de diversos países, incluindo-se, ainda, como fatores ensejadores desses deslocamentos as crises econômicas e políticas, e, também as catástrofes ambientais. Por essas razões se justifica a relevância do estudo, tendo em vista que os deslocamentos forçados constituem um problema atual e de ordem mundial, que reflete sobremaneira em diversos países, inclusive no Brasil, promovendo efeitos nas searas econômica, social e cultural. Nesse sentido, o presente trabalho se propõe, inicialmente, a abordar com mais detalhes os conceitos de migração, asilo, refúgio, deslocados internos, repatriados, reassentados e apátridas, para, somente a partir de então fazer uma abordagem acerca dos fatores desencadeadores da crise de deslocamento forçado em todo o mundo, apresentando o contexto histórico destes deslocamentos na ordem mundial, bem como os dados mais recentes divulgados acerca da população de refugiados no mundo, fazendo, também, abordagens acerca dos instrumentos jurídicos mais relevantes na ordem internacional voltados à proteção jurídica dos refugiados, para, somente a partir de então, tecer considerações acerca do instituto do refúgio no Brasil, fazendo uma análise histórica primária acerca do desenvolvimento e consolidação deste instituto no país, passando-se, em seguida, a trazer dados relevantes sobre os refugiados no Brasil, e, posteriormente, uma análise sobre os instrumentos jurídicos nacionais que promovem a proteção dos refugiados, passando-se, ao final, a abordar a efetividade da aplicação das políticas públicas voltadas à população de refugiados no país e as perspectivas futuras, concluindo que o Brasil tem demonstrado especial interesse na temática dos refugiados, com a promoção de políticas públicas protetivas, integrativas e assistenciais a essas pessoas, no entanto, algumas barreiras ainda persistem e o melhoramento e ampliação dessas políticas se faz necessário para o melhor acolhimento dos refugiados no país.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Refugiados. Refúgio. Políticas Públicas.

ABSTRACT

In recent years, humanity has witnessed the enormous mass of refugees around the world, mainly because of the great armed conflicts and wars that have raged and are still ravaging populations in different countries, economic and political crises, as well as environmental disasters. For these reasons, the relevance of the study is justified, since forced displacement is a current and worldwide problem, which is reflected in many countries, including Brazil, promoting effects on the economic, social and cultural fields. In this sense, the present work proposes, initially, to approach in more detail the concepts of migration, asylum, refuge, internally displaced persons, returnees, resettled and stateless persons, only then to approach the factors that trigger the crisis of forced displacement around the world, presenting the historical context of these displacements in the world order, as well as the most recent data on the refugee population in the world, as well as approaches on the most relevant international legal instruments for protection only from then on, to make considerations about the institute of refuge in Brazil, making a primary historical analysis about the development and consolidation of this institute in the country, and then to bring relevant data on the refugees in Brazil, and, subsequently, an analysis of the legal instruments national strategies that promote the protection of refugees. The final step is to address the effectiveness of the implementation of the public policies aimed at the refugee population in the country and future perspectives, concluding that Brazil has shown a special interest in refugee issues, with the promotion of public policies for protection, integration and assistance to these people, however, some barriers still persist and the improvement and expansion of these policies is necessary for the better reception of refugees in the country.

Keywords: International Refugee Law. Refuge. Public policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I - CONCEITOS JURÍDICOS RELEVANTES	14
1.1 MIGRANTES.....	15
1.2 O ASILO.....	16
1.3 O REFÚGIO.....	17
1.4 REPATRIADOS	21
1.5 REASSENTADOS.....	22
1.6 APÁTRIDAS.....	22
1.7 DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS, DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO	22
CAPÍTULO II - A PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS REFUGIADOS	24
2.1 ORIGENS E DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS.....	24
2.2 DADOS SOBRE REFÚGIO NO MUNDO.....	28
2.3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS	30
2.3.1 A Convenção de 1951	30
2.3.2 O Protocolo de 1967	32
2.3.3 A Declaração de Cartagena de 1984	33
CAPÍTULO III – A PROTEÇÃO NACIONAL AOS REFUGIADOS NO BRASIL	35
3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	35
3.2 DADOS SOBRE REFÚGIO NO BRASIL	40
3.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	41
3.4 A LEI Nº 9.474/97	43
3.5 A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AOS REFUGIADOS NO BRASIL E PERSPECTIVAS FUTURAS.....	51
CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS	60

INTRODUÇÃO

Os debates acerca dos Direitos Humanos se tornaram mais intensos na ordem internacional a partir da catástrofe humanitária ocorrida durante a Segunda Guerra Mundial, uma vez que inúmeras foram as atrocidades cometidas durante esse período. Nesse contexto, foram criados mecanismos a fim de estabelecer regras mínimas de proteção aos direitos elementares dos seres humanos, incluindo-se, dentre outros, o direito ao refúgio.

Apesar de todo o aparato internacional criado com vistas à concretização dos direitos humanos, diversas pessoas ainda sofrem perseguições ou ameaças de perseguições em seus países de origem, por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupos sociais, opiniões políticas etc., o que provoca um deslocamento forçado massivo para outros países em grande nível. Ademais, ainda existem as catástrofes ambientais e as crises econômicas, as quais, igualmente, ensejam o deslocamento forçado massivo. O direito ao refúgio surge, então, em razão de conflitos, perseguições, tragédias ambientais, crises econômicas e/ou graves violações dos direitos humanos ocorridas em inúmeros países, provocando o deslocamento forçado em grande escala de pessoas com o intuito de possuírem melhores condições de vida em outros territórios, inclusive no Brasil.

Nesse viés, a abordagem da temática se revela extremamente importante, uma vez que a população de refugiados cresce cada vez mais em diversos países, sobretudo no Brasil, o que demanda uma análise de como o instituto do refúgio é tratado pelos organismos internacionais de proteção aos direitos humanos, bem como a análise da efetivação desse direito no plano nacional.

Em virtude da grande quantidade de pessoas que vivem refugiadas no Brasil, como problema de pesquisa, questiona-se o seguinte: o Brasil dispõe de meios suficientes para proporcionar a devida proteção, integração e assistência aos refugiados no país?

Conforme dados estatísticos revelados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados (ACNUR), o Brasil tem uma população de mais de dez mil

refugiados¹, de mais de 80 nacionalidades. Por ser um país que recebe uma quantidade significativa de refugiados, é necessário o debate da adequação jurídica e das políticas públicas frente a essa realidade. Ademais, trata-se de um tema ainda pouco explorado na comunidade acadêmica, que merece, portanto, especial atenção devido à relevância que seu conteúdo reveste na ordem jurídica internacional.

Nesse contexto, pontua-se que o Brasil tem fornecido grande apoio à causa dos refugiados. No entanto, apesar de todos os esforços, muitos refugiados que vivem no Brasil não tiveram melhorias em suas condições de vida, como almejavam, em razão das dificuldades encontradas para inclusão dessas pessoas no mercado de trabalho, no acesso às escolas e universidades, e na concessão de moradia.

Dessa maneira, o presente estudo visa verificar a atuação do Brasil no que diz respeito à integração, proteção e assistência fornecida aos refugiados que habitam no país, fazendo uma análise da legislação em vigor e das políticas públicas implementadas pelo governo, bem como a atuação da sociedade civil e das organizações internacionais no acolhimento dos refugiados.

Busca-se, portanto, inicialmente, analisar os conceitos jurídicos essenciais para o entendimento do que são as migrações, o asilo, o refúgio, a repatriação e os apátridas.

Após essa abordagem inicial, pretende-se analisar o contexto histórico do refúgio no mundo, abordando os principais aspectos para a consolidação desse instituto, como os fatos históricos que provocaram os deslocamentos forçados em todo o mundo, e, ainda, o surgimento e a atuação do ACNUR, mostrando, em seguida, os dados sobre o refúgio internacionalmente.

Pretende-se, também, analisar os instrumentos jurídicos internacionais que tratam sobre os refugiados, especialmente a Convenção da ONU de 1951, e também o Protocolo de 1967, e, ainda, a Declaração de Cartagena de 1984.

Por fim, o presente trabalho busca investigar a proteção dos refugiados no Brasil, demonstrando o panorama histórico do refúgio no país, bem como a análise das bases legais que tratam sobre os refugiados, como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474/97), pretendendo demonstrar,

¹ BRASIL. Ministério da Justiça. Refúgio em números – 3ª edição. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf> Acesso em: 30 de Novembro de 2018.

também, as ações da ACNUR no Brasil, dos órgãos governamentais e da sociedade civil no tratamento aos refugiados, fazendo abordagens acerca do programa de reassentamento, da possibilidade de inclusão dos refugiados em programas assistenciais como o Bolsa Família, por exemplo, e da necessidade de políticas específicas em nível nacional para essas pessoas.

A presente pesquisa utilizará o método de pesquisa dedutivo. Segundo Antônio Carlos Gil, o método dedutivo é definido da seguinte forma:

É o método que parte do geral e, a seguir, desce ao particular. Parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis e possibilita chegar a conclusões de maneira puramente formal, isto é, em virtude unicamente de sua lógica. E o método proposto pelos racionalistas (Descartes, Spinoza, Leibniz), segundo os quais só a razão é capaz de levar ao conhecimento verdadeiro, que decorre de princípios a priori evidentes e irrecusáveis. (GIL, 2008, p.9)

Quanto à natureza, a pesquisa se valerá de técnicas básicas, fazendo uso de fontes bibliográficas que trazem informações relevantes acerca do tema, tais como livros, artigos e notícias contidas na base de dados de organismos internacionais de proteção aos refugiados, como o ACNUR, utilizando como fonte, também, a legislação pátria e as normas de direito internacional, bem como a jurisprudência brasileira.

No que diz respeito à abordagem, a pesquisa será feita de forma qualitativa, uma vez que tem como objeto compreender o instituto do refúgio através da coleta de dados narrativos, como forma de analisar os motivos pelos quais as pessoas utilizam desse instituto, bem como para a compreensão da realidade dos refugiados no Brasil. No entanto, em alguns momentos, a pesquisa também se valerá de dados quantitativos para quantificar o problema em números, trazendo à tona dados estatísticos revelados pelo ACNUR que visam demonstrar a quantidade de refugiados no país, as suas respectivas nacionalidades, a quantidade de solicitantes de refúgio e também dados demográficos.

No que tange ao objetivo, a pesquisa será descritiva, tendo em vista que se pretende fazer uma análise do objeto de pesquisa de forma minuciosa e descritiva, buscando definir conceitos, características e demonstrar, mais especificamente, o tratamento fornecido aos refugiados em âmbito nacional.

Por fim, quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa será elaborada com base em bibliografias e artigos científicos relacionados ao tema. Conforme define Gil (2008, p. 50) “pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Desse modo, será utilizada como fonte principal a base bibliográfica disponível no sítio da ACNUR.

CAPÍTULO I - CONCEITOS JURÍDICOS RELEVANTES

A concessão de proteção às pessoas perseguidas ao longo de toda a história da humanidade se tornou bastante reiterada, consolidando-se como um verdadeiro costume internacional. Nesse sentido, foram criados diversos instrumentos normativos, tanto no âmbito internacional, quanto no âmbito interno de cada Estado, destinados a garantir tal proteção.

Tendo em vista que o deslocamento de pessoas pode ser provocado por diversos fatores, emerge a necessidade de atribuir a esse fenômeno denominações específicas, de acordo com cada fator que impulsiona o deslocamento, buscando, desse modo, promover uma melhor aplicabilidade dos instrumentos de proteção no campo jurídico internacional aos estrangeiros perseguidos. Dessa forma, surgem as discussões acerca dos conceitos de refugiados, asilados, migrantes, apátridas, reassentados, deslocados internos e retornados.

Frise-se, contudo, que as discussões doutrinárias acerca das diferenças entre esses institutos só se tornam maiores quanto aos dois primeiros (refúgio e asilo), uma vez que os demais institutos não se confundem e não guardam grandes semelhanças entre os seus elementos de conceituação.

Nesse aspecto, alguns autores preferem utilizar os termos asilo e refúgio como sinônimos, haja vista que, segundo estes estudiosos, tais institutos não possuem grandes diferenciações, utilizando-se, preferencialmente, o termo refúgio.

Para os adeptos da unidade dos institutos, tem-se que os “buscadores” de asilo são todos os seres humanos que deixam seu país de origem e/ou de residência habitual e buscam proteção em outro Estado, e os refugiados são os que solicitam a proteção de outro Estado em função de um bem fundado temor de perseguição. A proteção concedida a todos seria a do asilo. (JUBILUT, 2007, p.37)

A discussão acerca da diferenciação entre ambos os institutos ganha relevância apenas no âmbito da América Latina. Isso porque, em razão da incidência de sucessivos regimes ditatoriais que assolaram a região, fez surgir o denominado asilo político, sendo este um instituto característico apenas dessa região, visto que tal instituto não possui grande aplicabilidade nos países da Europa e demais regiões.

É certo, contudo, que outros países aplicam o asilo diplomático esporadicamente, não o reconhecendo, todavia, como instituto de Direito Internacional. Esporádicos casos de asilo diplomático ocorreram na Europa, nos séculos XIX e XX, em proteção a criminosos políticos, geralmente sob intensos protestos dos países de onde se originavam as perseguições. Isso fez com que o instituto caísse em desuso naquele continente. (BARRETO, 2010, p.13)

Levando-se em consideração que o presente trabalho tem como escopo analisar uma perspectiva do direito internacional dos refugiados sob a ótica da proteção interna concedida pelo Estado brasileiro, o qual, por sua vez, consagra diferenciações entre os institutos do refúgio e do asilo, a necessidade de demonstração destas diferenciações se faz necessária para a melhor compreensão do tema, ressaltando, ainda, que ao longo de todo o trabalho essas denominações serão utilizadas observando tal diferenciação.

1.1 MIGRANTES

O conceito de migrante é bastante confundido com o conceito de refugiado. Todavia, cumpre esclarecer que não são termos sinônimos, pois a migração é um processo espontâneo de deslocamento, onde as pessoas, voluntariamente, atravessam as fronteiras em busca de melhores oportunidades econômicas, geralmente.

Difere do conceito de refugiado justamente porque este último não se desloca espontaneamente, uma vez que faz isso em virtude das perseguições ou ameaças de perseguições sofridas, ou, ainda, em razão de catástrofes ambientais ou crises econômicas que impendem totalmente essas pessoas de viverem em seus países de origem dignamente.

Cabe destacar que os migrantes gozam de proteção interna, no Brasil, com a promulgação da Lei nº 13.445/2017, que revogou o Estatuto do Estrangeiro, elaborado em 1980. A lei anterior trazia uma postura mais rígida com relação aos migrantes, e isso se deve ao período de sua elaboração, momento em que o Brasil vivenciava uma ditadura militar, onde a essência da lei tinha como norte a segurança nacional e a criminalização do estrangeiro.

A nova lei de migração tem um sentido totalmente diverso, posto deixa claro em todos os dispositivos o seu caráter humanitário, com objetivo de combater a xenofobia e assegurar de forma clara os direitos da população de migrantes.

1.2 O ASILO

Segundo Jubilut (2007, p. 37), o asilo “consiste, em linhas gerais, no instituto pelo qual um Estado fornece imunidade a um indivíduo em face de perseguição sofrida por esse em outro Estado.”

O instituto do asilo, no seu sentido mais amplo, advém desde os tempos mais remotos. Possui origens na Antiguidade Clássica, mais precisamente na civilização grega, de onde provém a origem etimológica da palavra.

O instituto do asilo tem raízes muito antigas. A palavra asilo deriva do grego *asulon*, substantivo que significa santuário, lugar inviolável, que provém do adjetivo neutro *asulos*, que indica aquele contra quem não pode ser praticada a violência, ou seja, que é inviolável. O vocábulo é formado pela partícula negativa “a” e pela palavra *sulon*, que significa direito de apreender, quitar, tirar, sacar, extrair. Posteriormente, o vocábulo foi utilizado no latim como *asylum*, designando também um lugar inviolável. Portanto, na antiguidade, as duas características principais do Direito de Asilo, eram a sacralidade do lugar e a sua inviolabilidade. (BARICHELO, 2009, p.21)

Assim, denota-se que o asilo, inicialmente, era marcado pelo seu caráter religioso, no qual as pessoas recorriam aos locais sagrados, os quais eram resguardados pela inviolabilidade, em respeito às divindades, o que favorecia a proteção aos perseguidos naquela época. No entanto, o caráter religioso do asilo, por muitas vezes, acabava beneficiando os criminosos que recorriam aos locais sagrados para escapar de punições justas. Tal situação promoveu um clima de conflito entre a justiça eclesiástica e a justiça laica, o que provocou, juntamente com a Reforma Protestante, a perda do poder eclesiástico sobre o instituto do asilo. Conforme Barichelo *apud* Ficher (p. 23), “com a Reforma, houve a paulatina decadência do poder eclesiástico, o que fez com que o direito de asilo fosse perdendo a reverência a ele reconhecida na Era Medieval.”

Assim, no período compreendido entre os séculos X e XV, o instituto do asilo foi ganhando uma nova roupagem, deixando de lado o seu caráter religioso e aplicando-se a laicização do instituto, o que acabou ocasionando a sua inclusão, pela primeira vez, em uma constituição europeia durante a Revolução Francesa.

A razão para isso era a existência à época, na maior parte do mundo, de regimes absolutistas, em que vigia a idéia de que a concessão de proteção a pessoas contrárias a esse tipo de regime

significava um ato contrário e inamistoso ao Estado de que provinham. Com as alterações políticas da Revolução Francesa, o asilo passou a ser concedido aos “criminosos políticos” e não mais a criminosos comuns, em virtude dos ideais de liberdade propugnados. (JUBILUT, 2007, p. 38)

Já no âmbito da América Latina, o instituto do asilo se desenvolveu de forma regionalizada em seu sentido estrito, o que fez surgir, nessa região, o instituto do asilo político, também chamado de asilo diplomático. O conceito de asilo, nessa região, origina-se do Tratado de Direito Internacional de Montevideu (1889) e foi abordado em inúmeros outros instrumentos regionais que surgiram posteriormente, tais como a Convenção Sobre Asilo assinada na VI Conferência Pan-americana de Havana, em 1928 e a Convenção sobre Asilo Político da VII Conferência Internacional Americana de Montevideu, em 1933, dentre outros.

O asilo político baseia-se na ideia de que cada Estado tem a faculdade de conceder ou não o asilo aos perseguidos em seu país de origem. Trata-se, portanto, de ato discricionário de cada Estado, e é justamente nessa discricionariedade que reside a principal diferença entre o asilo (*stricto sensu*) e o refúgio, como se verá no tópico seguinte.

O desenvolvimento do asilo político na América Latina foi provocado pelos inúmeros conflitos políticos que ocorreram naquela região, situação na qual os países passaram por sucessivos golpes de estado, o que impulsionou o deslocamento de diversas pessoas que se opuseram contra esses regimes autoritários e que, por tal razão, se viam constantemente ameaçadas.

Interessante mencionar que, no âmbito países latino-americanos, o asilo pode ser de caráter diplomático, que ocorre quando a pessoa está no território no qual sofre perseguição e nele solicita o asilo, ou pode ser de caráter territorial, que ocorre quando a pessoa se encontra no território do Estado em que se requer proteção.

1.3 O REFÚGIO

No contexto atual, a definição do que vem a ser refugiado tem como base, principalmente, a Convenção do Estatuto dos Refugiados, conhecida como Convenção de 1951, aprovada em 1951 pelas Nações Unidas.

A Convenção de 1951, em seu art. 1º, define os refugiados como toda pessoa que, como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro

de 1951 e devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social e por suas opiniões políticas, se encontre fora do país em que possua nacionalidade e não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira recorrer à proteção de tal país; ou que, carecendo de nacionalidade e estando, em consequência de tais acontecimentos, fora do país onde tivera sua residência habitual, não possa ou por temor fundado não queira regressar a ele.

Vale ressaltar que o conceito clássico de refugiado está sendo ampliando por outros instrumentos jurídicos², como é o caso da legislação brasileira que além dessas definições previstas no art. 1º, da Convenção, traz a hipótese grave e generalizada violação dos direitos humanos como fator ensejador para a caracterização do *status* de refugiado. Assim, outros fatores além da perseguição ou do fundado temor de perseguição (como as catástrofes ambientais ou as crises econômicas, por exemplo) também integram as hipóteses de reconhecimento da condição de refugiado.

De modo a compreender as origens da palavra refugiado, alguns autores buscam explicar:

As origens da palavra refugiado remontam a tempos imemoriais, desde a Grécia antiga onde os templos eram invioláveis e permitiam uma espécie de “*refugio*”. Na modernidade se registra o uso da palavra francesa *refugié*, utilizada com o significado de “procurar abrigo, proteção”, com relação aos protestantes franceses conhecidos como Huguenotes que se deslocavam após a revogação do Edito de Nantes e dos massacres da trágica noite de São Bartolomeu. Em 1921 Fridtjof Nansen criou no marco da Liga das Nações um passaporte para permitir que os refugiados cruzassem as fronteiras nacionais¹. Entre 1920 e 1935, os refugiados foram definidos de forma *ad hoc* a partir de grupos específicos que foram perseguidos em seu Estado de origem. Assim foram protegidos os Armênios e Assírio-Caldeus, vítimas de deportações em massa e genocídio na Turquia, durante o esfacelamento do Império Otomano em 1915-16, os russos após a revolução bolchevique e várias categorias de alemães após a ascensão do Nazismo em 1933². A palavra refugiado se consolidou com a Convenção de 1951, adquirindo o significado que possui hoje no direito internacional e na lei brasileira. O artigo 1º inclui o que chamamos de cláusulas de inclusão, ou seja, critérios pelos quais uma pessoa é incluída na definição e, portanto, reconhecida como refugiada. (CARNEIRO, 2017, p. 97)

² Também é o caso da Convenção da Organização de Unidade Africana, de 1969, e da Declaração de Cartagena, de 1984.

Sabe-se que conceito hodierno acerca do refúgio foi formulado após os grandes conflitos que marcaram a história mundial, especialmente após o término da Segunda Guerra Mundial; todavia, o contexto histórico que antecede a criação do conceito atual de refugiado será mais bem analisado no capítulo seguinte, no tópico referente às origens e desenvolvimento do sistema internacional de proteção aos refugiados. No presente tópico pretende-se tão somente analisar a conceituação atual do instituto do refúgio a partir das disposições previstas no artigo 1º da Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967.

Desse modo, tem-se que para a definição de refugiado estabelecida no artigo 1º da Convenção de 1951 é necessária a presença dos seguintes elementos: a perseguição, o bem fundado temor e a extraterritorialidade.

No documento intitulado “*Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*”³, elaborado pelo ACNUR, define que perseguição é qualquer ameaça à vida ou à liberdade, devendo ser auferida tanto por critérios objetivos como por critérios subjetivos. No que tange ao bem fundado temor de perseguição, leva-se em consideração qual o grau necessário de medo que uma pessoa possui para abandonar o país em que se encontra e buscar proteção em outro Estado, utilizando-se, também, de critérios objetivos e subjetivos para se chegar a essa conclusão. Já o elemento da extraterritorialidade constitui a necessidade de o solicitante de refúgio se encontrar fora do seu país de origem ou de residência habitual, o que vem sendo relativizado, atualmente, em razão do fechamento das fronteiras de alguns Estados para os refugiados.

Visto quais são os elementos fundamentais para a definição de refugiado, passa-se, então, à análise sucinta dos motivos para o reconhecimento do *status* de refugiado, previstos, também, no artigo 1º da Convenção de 1951, que são os seguintes: raça, nacionalidade, opinião política, religião e filiação em certo grupo social.

³ Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf> Acesso: 15 de Ago. de 2018.

A inclusão da raça como um motivo para o reconhecimento do status de refugiado se dá em razão da grande perseguição enfrentada por determinados grupos, identificados pelos seus traços étnicos e culturais em comum, os quais são submetidos a um critério de hierarquização de raças, sendo classificados por outra raça como uma raça inferior.

A nacionalidade, por sua vez, constitui o vínculo político-jurídico que liga um indivíduo ao Estado. A justificativa para o seu enquadramento como um motivo a ensejar o reconhecimento do status de refugiado se dá em razão da xenofobia sofrida por minorias que vivem em determinados Estados, nos quais os nacionais que somam maioria, impulsionados pelos ideais nacionalistas, buscam promover a homogeneidade naquele território.

Já a opinião política se encaixa como motivo ensejador para o reconhecimento da condição de refugiado em razão das constantes perseguições sofridas ao longo da história por pessoas que se posicionam contra a opinião política dominante. Tais situações ocorrem, sobretudo, em países marcados por regimes políticos ditatoriais ou totalitários.

Quanto à religião, esta se enquadra como um motivo para a concessão do status de refugiado em razão das inúmeras guerras religiosas e da perseguição ainda sofrida por minorias religiosas, como é o caso dos afegãos vítimas de perseguição religiosa no regime talibã.

Por último, tem-se o pertencimento a determinado grupo social como mais um motivo clássico para o reconhecimento do refugiado. Este critério, por seu turno, é utilizado de forma residual e pode ser flexibilizado, uma vez que a definição de quais grupos sociais podem se enquadrar nesse critério ainda é imprecisa. Assim, conforme Jubilut (2007), tal critério motivador pode ser flexibilizado nas situações que envolvem a necessidade de proteger o indivíduo refugiado de fato e cuja situação fática não se subsume aos demais critérios. Aqui podem ser enquadradas, por exemplo, as mulheres e os homossexuais.

Nessa esteira, tendo o indivíduo preenchido os elementos e apresentado algum dos motivos necessários para a definição de refugiado, o país no qual se solicitou o refúgio, caso tenha ratificado a Convenção de 1951, está obrigado a reconhecer o status de refugiado ao solicitante. É nesse aspecto, como dito

alhures, que reside uma das grandes diferenças entre os institutos do asilo e do refúgio.

Apesar de aparentemente sinônimos, os termos “asilo” e “refúgio” ostentam características singulares. O “asilo” também pode ser uma faculdade discricionária do Estado, ou seja, o Estado concede de maneira arbitrária e por essa decisão não deverá satisfação a ninguém. Trata-se de um ato soberano e ponto. Neste caso, a maioria da doutrina reconhece como sendo “asilo diplomático”. O “refúgio” é um instituto de proteção à vida decorrente de compromissos internacionais (Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados) e, como no caso brasileiro, constitucional. Este último é costumeiramente reconhecido pela doutrina como “asilo territorial”. Em consequência, o refúgio não é um instituto jurídico que nasce do oferecimento de um Estado soberano a um cidadão estrangeiro e, sim, o reconhecimento de um direito que já existia antes da solicitação do estrangeiro que se encontra em território de outro Estado soberano que não o seu de nacionalidade. O refúgio é reconhecido a estrangeiro que invariavelmente já se encontra em território nacional de um outro país que não o seu de nacionalidade, ao passo que o asilo poderá ser oferecido alhures. (JUBILUT, p. 76, 2017)

Assim, verifica-se que, em termos gerais, o asilo, em seu sentido mais amplo, não se difere do instituto do refúgio por ser utilizado como sinônimo deste. No entanto, na região da América Latina há uma grande diferenciação entre tais institutos, visto que o asilo possui cunho político, em razão de uma perseguição individualizada, sendo concedido de forma discricionária pelo Estado no qual se pede proteção, enquanto o refúgio, por sua vez, pode ser motivado por diversos fatores já mencionados, não constituindo uma situação individualizada, mas sim generalizada, e, ainda, o seu reconhecimento não constitui um ato discricionário do Estado no qual se requer a proteção, bastando apenas o atendimento aos requisitos dispostos nas normas que tratam sobre os refugiados para que o Estado passe a fornecer a proteção necessária. Pontuados todos os aspectos que envolvem a conceituação de refugiado, passa-se, a seguir, a abordar sinteticamente o conceito de repatriado.

1.4 REPATRIADOS

Os repatriados são aqueles indivíduos que retornaram aos seus países de origem depois de cessadas as causas que o obrigaram a fugir. (JUBILUT, 2007) O processo de repatriação é voluntário, ou seja, os refugiados não estão

obrigados a retornar aos seus países de origem, ainda que cessadas as causas que ensejaram o refúgio.

Vale mencionar, no entanto, que a partir do momento em que o refugiado é repatriado, ele perde a proteção internacional de refugiado, passando a ser tutelado, mais uma vez, pelo seu país de origem.

1.5 REASSENTADOS

Os reassentados são aqueles indivíduos acolhidos em um determinado Estado, mas que já foram reconhecidos como refugiados pelo ACNUR e/ou pelo outro Estado, no entanto, não tiveram toda a assistência necessária no país em que o refúgio foi requerido ou que não conseguiram realizar uma integração local.

1.6 APÁTRIDAS

Como define Jubilut (2007), “os apátridas são indivíduos desprovidos de nacionalidade e que, portanto, não contam com a proteção de nenhum Estado, sendo privados do exercício de qualquer direito”.

Os apátridas são protegidos pela Convenção da ONU, de 1954, que garante direitos e ao mesmo tempo impõe deveres no território em que estiver. A referida Convenção define que os apátridas são aqueles que não são considerados nacionais por nenhum Estado e impõe critérios de exclusão desse conceito para aqueles que já recebem ajuda de outro órgão da ONU além do ACNUR; ou que tenham praticado crimes de guerra, contra a paz ou a humanidade; ou que tenham praticado um crime grave de direito comum fora do país de residência e antes de sua admissão no país; ou, também, aqueles que praticaram atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

1.7 DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS, DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS EDIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO

Como o presente estudo se propõe a analisar aspectos do Direito Internacional dos Refugiados, se faz importante mencionar que este constitui apenas uma categoria do que vem ser o Direito Internacional dos Direitos Humanos *latu sensu*, juntamente com o Direito Internacional dos Direitos Humanos *strictu sensu* e o Direito Humanitário. (JUBILUT, 2007)

Essas categorias guardam uma relação de aproximação e diferenças entre si: todas visam a proteção dos direitos humanos, só que, o Direito Internacional dos Direitos Humanos promove uma proteção mais ampla dos direitos humanos, já o Direito Internacional dos Refugiados promove uma proteção aos refugiados e apátridas, e o Direito Humanitário se volta à proteção de pessoas durante a ocorrência de conflitos armados.

CAPÍTULO II - A PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS REFUGIADOS

2.1 ORIGENS E DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

O século XX foi marcado por diversos conflitos na ordem mundial que provocaram o deslocamento em massa de milhares de indivíduos. Visando dirimir esses conflitos e estabelecer uma união entre as nações de todo o mundo foi criada a Liga das Nações⁴, em 1919, através do Tratado de Versalhes, que estabeleceu o término da Primeira Guerra Mundial.

O fim da Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa e a ruína do Império Otomano colocaram o mundo diante de movimentos massivos de pessoas, com cerca de 1,5 milhão de deslocados e refugiados. Naquela época, a comunidade internacional teve de enfrentar o problema de definir a condição jurídica dos refugiados, organizar o assentamento ou repatriação e realizar atividades de socorro e proteção. (JUBILUT, p. 14, 2007)

Com a criação da Liga das Nações surgiu, também, o início da proteção internacional aos refugiados, através da criação do Alto Comissariado Para os Refugiados Russos, em 1921. Antes, resalta-se, que a proteção fornecida aos refugiados ocorria sob os auspícios da Cruz Vermelha⁵, todavia, devido ao grande contingente de pessoas que se deslocaram em razão, sobretudo, das perseguições ocorridas durante o regime comunista russo e a crise do Império Otomano, foi solicitado o apoio da Liga das Nações para amenizar o problema.

O Alto Comissariado para Refugiados Russos era dirigido pelo norueguês Fridtjof Nansen, o qual exerceu papel relevante na proteção dos refugiados com a criação do passaporte Nansen, primeiro documento criado especificamente para refugiados⁶. As competências desta organização internacional, por sua vez, eram muito limitadas, haja vista que, como próprio nome sugere, voltava-se à proteção e assistência apenas dos refugiados de origem russa. No entanto, com o passar do tempo, surgiu também a necessidade de proteção jurídica internacional aos

⁴ A Liga das Nações foi uma organização internacional formada pelas potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial, cujo objetivo principal era manter a paz e a ordem mundial.

⁵ A Cruz Vermelha é uma instituição não governamental de ajuda humanitária, presente em diversos países do mundo, cuja missão principal é fornecer auxílio às vítimas de conflitos armados externos e internos.

⁶ Um dos grandes problemas enfrentados pelos refugiados e deslocados, naquela época, era a inexistência de documentos de identificação reconhecidos internacionalmente. Dessa forma, o passaporte Nansen foi o primeiro documento de proteção internacional dado aos refugiados, uma vez que permitia o trânsito dessas pessoas em outros países sem problemas quanto a sua identificação.

povos refugiados de outras nacionalidades, o que acabou por estender, a partir de 1924, a competência desta organização para abranger outros povos refugiados.

Posteriormente, com o falecimento do Sr. Fridtjof Nansen, no ano de 1930, a Liga das Nações criou outro órgão voltado à proteção dos refugiados, o qual foi denominado de Escritório Nansen para Refugiados. Com isso, o Alto Comissariado para Refugiados Russos foi descentralizado, sendo transferido para o novo órgão criado, porém ainda sob direção da Liga das Nações (JUBILUT, 2007).

Este novo órgão teve papel importante no processo de positivação do Direito Internacional dos Refugiados, uma vez que foi o principal responsável pela criação da Convenção de 1933⁷, documento que constitui o marco jurídico internacional na proteção aos refugiados e que foi ratificado em oito países. Foi nessa Convenção que surgiu o princípio do *non-refoulement*, que consiste justamente na proibição de devolução do solicitante de refúgio ou do refugiado para o país no qual sua vida ou integridade física corram perigo.

Além do Escritório Nansen, surgiu, em 1936, outro órgão que se dedicou a fornecer assistência e proteção aos refugiados. Cuida-se do Alto Comissariado para Refugiados Judeus Provenientes da Alemanha, cuja competência, inicialmente, estava restrita aos refugiados judeus-alemães, sendo estendida, posteriormente, também aos judeus provenientes da Áustria. A preferência pela criação de um novo órgão especial voltado à proteção destes refugiados se deu, sobretudo, em razão do não reconhecimento destes indivíduos como refugiados, pela Alemanha, a qual, por sua vez, também compunha a Liga das Nações.

Ambos os órgãos tinham previsão de encerramento de suas atividades no ano de 1938. Tendo isso em vista, e, ainda, buscando a unificação do tratamento dos refugiados, a Noruega propôs a criação de um novo órgão internacional que tratasse os refugiados de maneira unificada. Nesse sentido, a Liga das Nações acatou o pedido da Noruega e, no ano de 1938, após aprovar o encerramento das atividades do Escritório Nansen para Refugiados e do Alto Comissariado Para

⁷ A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados foi aprovada pela Liga das Nações em 28 de julho de 1933, e trazia como conceito de refugiado todas as pessoas que não se beneficiavam da proteção diplomática do seu país de origem e que não adquiriram uma nova nacionalidade.

Refugiados Judeus Provenientes da Alemanha, criou o denominado Alto Comissariado da Liga das Nações Para Refugiados (JUBILUT, 2007).

A criação desse órgão de proteção aos refugiados inaugurou uma nova fase do Direito Internacional dos Refugiados, isto porque, até então, a qualificação de uma pessoa como refugiada era feita a partir de critérios coletivos, ou seja, em função de sua origem, sua nacionalidade ou sua etnia – a pessoa não necessitava demonstrar que sofria perseguição, mas tão somente que pertencia a um dos grupos tidos como de refugiados – e, com sua criação, a qualificação passou também a ser fundamentada em aspectos individuais, ou seja, na história e características de cada indivíduo e na perseguição sofrida por ele e não apenas em reconhecimentos coletivos. (JUBILUT, 2007, p. 77)

No entanto, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, a Liga das Nações se viu incapaz de realizar a sua missão de promover a união entre as nações, motivo pelo qual foi extinta, em 1946, juntamente com o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados.

Nesse contexto, o Comitê Intergovernamental Para Refugiados assumiu as funções atribuídas ao Alto Comissariado extinto. O Comitê surgiu, de forma paralela ao Alto Comissariado da Liga Das Nações Para Refugiados, sob a influência dos Estados Unidos que já previa o declínio da Liga das Nações. No entanto, o Comitê foi extinto no ano de 1947, quando a proteção internacional dos refugiados passou a ser competência da Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados, sob os cuidados da ONU, à época recém-criada. (JUBILUT, 2007).

Desde a sua criação, a ONU mostrou-se preocupada com a temática dos refugiados, tendo em 1946 adotado duas resoluções: (1) a resolução A/45, de 12.02.1946, que apontava as bases da atuação da ONU na problemática dos refugiados, elencando quatro fundamentos próprios da temática dos refugiados, quais sejam: (a) o caráter internacional do tema, (b) a necessidade de se estabelecer um órgão internacional para cuidar da proteção dos refugiados, (c) a impossibilidade de se devolverem refugiados para situações de risco (princípio do *non-refoulement*) e (d) o auxílio aos refugiados, objetivando o seu retorno aos seus países assim que possível e; (2) a resolução 15. XII. 46. 18 (1948), que inicia os preparativos para a criação da Organização Internacional para Refugiados. (JUBILUT, 2007, p. 78)

Em 1948 foi criada a Organização Internacional para Refugiados (OIR), que forneceu a proteção internacional aos refugiados até o ano de 1952, quando foi oficialmente extinta. Em seguida, surgiu o Alto Comissariado das Nações Unidas

Para Refugiados (ACNUR), também vinculado à ONU, passando a ser o novo organismo competente para tratar do tema e que existe até os dias atuais.

O estabelecimento do ACNUR inaugurou uma nova fase na proteção internacional dos refugiados. Primeiramente, verificou-se a positividade internacional das fontes do Direito Internacional dos Refugiados, com a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e com o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, o que contribuiu para o início efetivo da sistematização internacional de proteção. (JUBILUT, 2007, p. 27)

O ACNUR é uma instituição internacional, humanitária e de cunho social, vinculada às Nações Unidas, criada por meio de resolução, em dezembro de 1950, que tem como escopo proteger os refugiados em todo o mundo. Esse organismo iniciou suas atividades em janeiro de 1951, com um mandato inicial de três anos para reassentar os refugiados europeus após a catástrofe da Segunda Guerra Mundial. Com o crescente número de refugiados que surgiam em razão dos novos conflitos, o ACNUR teve seu mandato renovado, até que, em 2003, foi abolida a cláusula que determinava a renovação do mandato do ACNUR a cada três anos.

Conforme o seu Estatuto⁸, as funções primordiais do ACNUR são providenciar proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados. Sua atuação é norteada conforme os preceitos estabelecidos na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967.

A sede do ACNUR encontra-se localizada em Genebra, porém possui mais de 460 escritórios espalhados em cerca de 130 países, contando com aproximadamente 12 mil funcionários, atualmente. Através das parcerias realizadas com diversas organizações não governamentais, o ACNUR consegue prestar auxílio a mais de 67 milhões de pessoas.⁹

O ACNUR é chefiado pelo Alto Comissário, o qual é diretamente subordinado ao Secretário Geral da ONU. Ademais, o ACNUR conta com um Comitê Executivo, que tem como missão fornecer diretrizes para sua atuação.

As pessoas que encontram-se sob os cuidados do ACNUR estão definidas no seu estatuto. Inicialmente, sua atuação era limitada apenas aos refugiados,

⁸ O Estatuto do ACNUR conta com vinte e dois artigos e é dividido em três capítulos, que estabelecem toda a sua estrutura e organização.

⁹ Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/historico/>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2018.

todavia, com a evolução do tema, sua atuação passou a englobar, também, os apátridas e os deslocados internos.

2.2 DADOS SOBRE REFÚGIO NO MUNDO

Para realmente compreender o fenômeno em estudo é necessário estudá-lo, também, em números, para que assim seja demonstrada a dimensão da problemática acerca do refúgio. Dessa maneira, tem-se como base o relatório intitulado “Tendências Globais”, elaborado todos os anos pelo ACNUR, no qual são demonstrados dados sobre os deslocamentos forçados em todo o mundo.¹⁰

Segundo o relatório divulgado no corrente ano, cerca de 68,5 milhões de pessoas encontravam-se deslocadas por guerras e conflitos até o final no ano de 2017, sendo que, deste total, cerca de 25,4 milhões são refugiados, 40 milhões são deslocados internos e 3,1 milhões são solicitantes de refúgio.

Em comparação ao relatório que divulgou dados até o ano anterior (2016), compreende-se que o número de refugiados no mundo cresceu cerca de 2,9 milhões até o final de 2017; o de solicitantes de refúgio teve um aumento de 300 mil e o de deslocados internos diminuiu na mesma proporção.

Levando-se em conta esses dados, conforme o respectivo relatório, significa que, até o final de 2017, 1 a cada 110 pessoas no mundo encontravam-se em situação de deslocamento forçado, e a cada dia ocorriam cerca de 44.400 deslocamentos forçados (um deslocamento a cada dois segundos).

O estudo ainda demonstra que a procedência desses refugiados era majoritária entre cinco países: Síria, com 6,3 milhões; Afeganistão, com 2,6 milhões; Sudão do Sul, com 2,4 milhões; Mianmar, com 1,2 milhões; e Somália, com 986.400 nacionais refugiados, o que representa, ao todo, 68% dos refugiados do mundo, até o final de 2017. A razão maior dos deslocamentos nesses países se justifica nos grandes conflitos existentes e a consequente violação grave e generalizada dos direitos humanos. Isso significa dizer que o fim dos conflitos nesses países tem o potencial de diminuir de forma bastante significativa a grande massa de deslocamentos forçados em todo o mundo.

¹⁰ UNHCR. *Global Trends, Forced Displacement 2016* (UNHCR, 19 de junho de 2017). Disponível em: <https://www.unhcr.org/global-trends-2017-media#_ga=2.81742359.142054710.1543912876-1082671048.1520055633> Acesso em: 02 de dez. de 2018.

No que concerne aos países que mais acolheram refugiados até o final de 2017, o relatório demonstra que a Turquia ganha o papel de liderança, onde chegou a acolher cerca de 3,5 milhões de refugiados naquele ano. Em seguida está o Paquistão, onde cerca de 1,4 milhões de refugiados foram acolhidos, seguido da Uganda, Líbano, Irã, Alemanha, Bangladesh e Sudão, que também receberam uma quantidade considerável de refugiados no mesmo ano. Nesse cenário, percebe-se que grande parte da população refugiada busca acolhida em países subdesenvolvidos (com exceção da Alemanha), alguns afetados pela extrema pobreza e nos quais os recursos para prestar apoio aos refugiados são praticamente escassos. Vale mencionar, ainda, que o relatório também demonstra que 4 a cada 5 refugiados buscam refúgio em países próximos aos países de fuga.

No âmbito da América, o estudo revela que este continente abrigou cerca de 644.200 refugiados até o final de 2017. Também apontou que os motivos mais ensejadores de deslocamento forçado no continente foram, em primeiro lugar, os conflitos armados com as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia)¹¹, na Colômbia, que desde 1985 provocou cerca de 7,6 milhões de deslocamentos internos; em segundo lugar, a violência e insegurança nos países da América Central; e, em terceiro lugar, a crise econômica e política que ocorre na Venezuela, onde, entre janeiro e setembro de 2017, cerca de 48.500 venezuelanos solicitaram refúgio em outros países, somando-se quase o dobro do ano de 2016, sem contar com o número de migrantes.

Como o relatório foi elaborado com base em dados recolhidos até o final de 2017, é de se imaginar que a população refugiada de venezuelanos subiu consideravelmente no presente ano, haja vista o agravamento da crise naquele país. Convém mencionar que, conforme notícia publicada no início de novembro deste ano pelo ACNUR, o número de refugiados e migrantes oriundos da Venezuela já atingiu a soma de 3 milhões.¹²

¹¹ Constitui uma organização paramilitar, com atuação no meio rural, sob táticas de guerrilha, cujo discurso ideológico tem como base a implementação do socialismo na Colômbia.

¹² ONU: número de refugiados e migrantes venezuelanos chega a três milhões. **Nações Unidas**, 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-numero-de-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-chega-a-3-milhoes/>> Acesso: 14 de Nov. de 2018.

2.3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

2.3.1 A Convenção de 1951

A Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, constitui o principal documento de proteção internacional dos refugiados. Ela foi aprovada na Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários, em 28 de julho de 1951, e entrou em vigor em 22 de abril de 1954, com 45 votos a favor, 05 contra e 10 abstenções.

O processo de elaboração da referida Convenção passou por um procedimento dividido em quatro fases, quais sejam: 1) a sua proposição; (2) a elaboração de versões preliminares pelo Comitê *ad hoc* sobre Pessoas Apátridas e relacionadas, dentro do Conselho Econômico e Social; (3) a sua aprovação pela Assembleia Geral; e (4) a sua aprovação pela conferência de plenipotenciários. (JUBILUT, 2007)

Durante a primeira fase de sua elaboração, o então Secretário Geral da ONU sugeriu a ideia de elaboração de uma Convenção que abrangesse todos os indivíduos desprovidos de proteção estatal, incluindo-se, desse modo, tanto os refugiados quanto os apátridas. Porém, no momento de discussão perante o Comitê, tal ideia foi rejeitada, tendo-se decidido que o documento trataria apenas sobre refugiados.

A Convenção, apesar de extremamente significativa, trouxe limitações no âmbito de proteção aos refugiados, uma vez que ela define, em seu artigo 1º, que são refugiados as pessoas com bem fundado temor de perseguição antes de 1º de janeiro de 1951, na Europa ou em outro lugar (a depender da opção feita pelo Estado signatário no momento de sua adesão), estabelecendo, assim, reservas temporárias e geográficas para a caracterização do status de refugiado.

O estabelecimento dessas reservas se deu em função da pressão exercida pelos Estados Europeus que reivindicavam uma melhor redistribuição da enorme massa de refugiados que adentravam em seus territórios, o que seria dificultado caso fossem admitidos os refugiados advindos de outras regiões e, além disso, por acharem que a problemática dos refugiados possuía um caráter passageiro. Essas limitações, contudo, impediam o reconhecimento do status de refugiados

àqueles que não se encaixavam nas definições trazidas pela Convenção, o que passou a ser alvo de críticas pela comunidade internacional, com o passar do tempo, uma vez que novos grupos de refugiados que não faziam parte dessa conceituação surgiram, os quais, por sua vez, também necessitavam dessa proteção internacional.

Outra questão que merece crítica é o fato deste documento não abranger sua proteção também aos direitos fundamentais de segunda geração.

Outro ponto do texto da convenção sujeito a críticas é o fato de ela somente se preocupar em classificar como motivos para o reconhecimento do status de refugiado a perseguição em função da violação de direitos civis e políticos, ignorando os direitos econômicos, sociais e culturais, mais violados em países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo, o que fortalece ainda mais a posição eurocêntrica desse diploma legal. (JUBILUT, 2007, p. 85)

Ademais, outra questão criticada nesta Convenção é fato dela não ter estabelecido um órgão competente para a sua interpretação, deixando a cargo de cada Estado a análise interpretativa de seus dispositivos, o que acaba por desestimular uma interpretação e, por consequência, uma aplicação homogênea das normas previstas nesse documento.

Apesar desses aspectos negativos, é importante também ressaltar que a Convenção de 1951 tem caráter extremamente relevante e positivo na esfera de proteção internacional dos refugiados. A definição de refugiado trazida em seu texto serviu de base para o reconhecimento da uniformização do refúgio internacionalmente e, além disso, estabeleceu importantes princípios no tratamento dado aos refugiados, como os princípios do *non-refoulement*¹³, da solidariedade¹⁴ e da não-discriminação¹⁵. Ademais, estabeleceu regras que impedem a punição dos refugiados que entraram de forma irregular nos países e também prevê inúmeras outras diretrizes a serem aplicadas pelos Estados no

¹³ Expressão francesa que significa “não-devolução”. Trata-se de um dos mais importantes princípios do Direito Internacional dos Refugiados, que garante que nenhum refugiado ou solicitante de refúgio será devolvido ao país de origem quando a sua vida, integridade física ou liberdade estiverem em risco.

¹⁴ O princípio da solidariedade estabelece uma responsabilidade social que deve ser dividida entre os Estados, para que esses, conjuntamente, promovam ações no sentido de acolher os refugiados.

¹⁵ O princípio da não-discriminação impede o estabelecimento de restrições na garantia de direitos aos refugiados. Dessa forma, os refugiados gozam dos mesmos direitos garantidos aos demais estrangeiros e aos nacionais, salvo poucas exceções previstas em lei.

tratamento aos refugiados, o que impulsionou a criação de diplomas legais específicos no âmbito desses Estados.

2.3.2 O Protocolo de 1967

Outro marco importante na proteção jurídica internacional dos refugiados é o Protocolo de 1967. Esse documento foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 1966, com 91 votos a favor, 0 contra e 15 abstenções.

Esse instrumento foi elaborado em face das restrições previstas na Convenção de 1951 para a conceituação de refugiado, que dificultavam a proteção de diversas pessoas refugiadas que não se enquadravam na conceituação estabelecida na Convenção de 1951. Cabe mencionar que o Estatuto do ACNUR já abordava a conceituação dos refugiados sem considerar as limitações temporárias e geográficas previstas na Convenção de 1951, de modo que já permitia a acolhida de refugiados se encaixavam fora dessas limitações, os quais eram denominados de “refugiados sob mandato” (JUBILUT, 2007). No entanto, ainda havia a necessidade de retirada dessas limitações através de um novo instrumento normativo mais adequado.

Desta feita, o Protocolo de 1967 foi criado objetivando retirar as limitações temporárias e geográficas trazidos na mencionada Convenção, garantindo a extensão da proteção internacional às novas categorias de refugiados que surgiram após o término da Segunda Guerra Mundial e também dos refugiados provenientes de outros continentes, em especial no continente africano.

No seu artigo 1º é estabelecido o seguinte:

§1. Os Estados Membros no presente Protocolo comprometer-se-ão a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados, definidos a seguir.

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.

O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea “a” do §1 da seção B do artigo 1º da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos

que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção.

Além da retirada das limitações temporárias e geográficas previstas na Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 não trouxe nenhuma outra inovação. O seu texto, que contém apenas 11 artigos, continuou considerando os demais elementos previstos na Convenção para a caracterização do status de refugiado.

2.3.3 A Declaração de Cartagena de 1984

No âmbito do continente americano, outro instrumento de proteção internacional aos refugiados ganhou destaque em razão das importantes inovações trazidas para a conceituação de refugiado. Trata-se da Declaração de Cartagena, aprovada nesta cidade, no ano de 1984, que vem a ser o “resultado de um colóquio acadêmico patrocinado pela Universidade de Cartagena, o Centro Regional para Estudos do Terceiro Mundo e o ACNUR, sob os auspícios do Governo colombiano” (FISCHEL *apud* JUBILUT, 2007, p. 104).

Esse instrumento surgiu em razão da necessidade ampliação da proteção jurídica internacional diante dos acontecimentos ocorridos na região da América Central. Dessa maneira, a Declaração de Cartagena se propôs a sugerir diversas medidas de cunho protetivo, dentre elas e a que mais se destaca é a ampliação do conceito de refugiado, recomendando que, além das hipóteses previstas na Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Não só aquela pessoa que em razão da raça, naturalidade, grupo social, sexo ou opinião política tenham temor fundado de perseguição, mas também àquelas cujos países de origem tenham entrado em processo de degradação política e social e tenham permitido violência generalizada, violação de direitos humanos e outras circunstâncias de perturbação grave da ordem pública. (BARRETO, 2010, p. 16)

Assim, o conceito de refugiado foi bastante ampliado com as sugestões trazidas no texto da Declaração de Cartagena. Além dessa ampliação conceitual, a Declaração de Cartagena criou mecanismos de avaliação periódica, através dos fóruns de debates entre os Estados, que proporcionam a criação de soluções

regionais inovadoras acerca da proteção dada aos refugiados, citando-se como exemplo o Plano de Ação do México, aprovado em 2004, que trouxe soluções de reassentamento para os refugiados.

Outro exemplo foi o evento Cartagena+30, realizado no Brasil, no ano de 2014, que contou com a participação de países da América Latina e do Caribe, visando a adoção de um plano estratégico para impulsionar e fortalecer a proteção e assistência dada aos refugiados, apátridas, deslocados internos e outros grupos vulneráveis que buscam proteção na região da América. Foi nesse fórum que foi adotada a Declaração e o Plano de Ação do Brasil, com vistas a erradicar a apatridia até 2024, nos países da América Latina e do Caribe, e, ademais, estabelecer novas estratégias de integração local, reassentamento e repatriação voluntária.

CAPÍTULO III – A PROTEÇÃO NACIONAL AOS REFUGIADOS NO BRASIL

3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O Brasil é signatário da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, bem como faz parte do Conselho Executivo do ACNUR desde 1958. No entanto, a atuação do governo brasileiro na acolhida aos refugiados em território nacional só ganhou contornos de relevância a partir do final da década de 1970, mais precisamente em 1977, momento no qual o ACNUR celebrou um acordo com o estado brasileiro para instalar um escritório *ad hoc*, no Rio de Janeiro, em razão da instabilidade política intensificada, durante esse período, no âmbito dos países da América Latina, o que acabou gerando um grande número de refugiados buscando acolhida no Brasil. Antes disso, a participação brasileira nas políticas de acolhimento aos refugiados, apesar de existente, eram bastante restritivas.

Sabe-se que os fluxos migratórios em todo o mundo se intensificaram com o deslinde da Segunda Guerra Mundial, e, após o seu término, com a criação da Organização Internacional para os Refugiados (OIR), houve um engajamento da comunidade internacional na busca de soluções para os refugiados e deslocados da guerra, especialmente através das políticas de repatriação e reassentamento. Nesse sentido, o Brasil demonstrou interesse na política externa de imigração desenvolvida após o término da Segunda Guerra, passando a receber os refugiados europeus reassentados sob os auspícios da OIR.

Sobre a participação do Brasil na OIR, Fischel *apud* Barbosa (2007) define como retórica e ativa, apesar de nunca ter se tornado estado-membro da organização, haja vista que, apesar da aprovação no Congresso Nacional, à época, o então Presidente da República se absteve de aprovar o comprometimento do Estado brasileiro com a Constituição da OIR, em razão das divergências de interesses, que por sua vez acarretaram em uma participação incoerente do Brasil frente à OIR. Apesar disso, o Brasil chegou a receber cerca de 29.000 refugiados e deslocados reassentados pela OIR (FISCHEL *apud* ANDRADE, 2007).

O interesse brasileiro na política externa de imigração se justificou, além da questão humanitária, em interesses econômicos, uma vez que a vinda de migrantes e refugiados ao país fortalecia a mão-de-obra capacitada. Dessa forma,

a política imigratória dotada pelo estado brasileiro após 1945 priorizava o acolhimento de migrantes e refugiados qualificados, que pudessem trabalhar na área rural, técnica ou operária, para que assim contribuíssem com o melhor desenvolvimento do país. (OLIVEIRA, 2013)

Ademais, a política adotada em 1945 tinha, também, como diretriz, a exclusão dos imigrantes que se opuseram à forma de organização do Estado Brasileiro, ou seja, os ideais políticos também serviam de critério para o acolhimento dos imigrantes no país. Dessa maneira, os imigrantes e refugiados adeptos do socialismo comunista tinham maiores dificuldades de acolhimento no estado brasileiro, mormente aqueles advindos das áreas de domínio soviético. (OLIVEIRA, 2013)

Nesse sentido, percebe-se que o Brasil, à época, adotava uma política de recebimento dos imigrantes e refugiados bastante restritiva e voltada principalmente aos interesses internos do país, o que acabou deixando a questão humanitária em menor destaque.

Apesar disso e como já mencionado anteriormente, o Brasil ratificou a Convenção de 1951, que foi assinada pelo estado brasileiro em julho de 1952. Antes, contudo, não havia uma legislação no Brasil que abordasse especificamente a problemática do refúgio, de modo que os refugiados que chegaram ao Brasil antes do comprometimento do país com a Convenção de 1951 eram tratados como migrantes e lhes era aplicado o regime jurídico geral dos estrangeiros.

Na década de 1950, os refugiados que chegavam ao Brasil não podiam ser reconhecidos, juridicamente, como refugiados, haja vista não ter o País, ainda, se comprometido com a Convenção de 1951. Era-lhes aplicado o regime jurídico geral de estrangeiros, como aconteceu com os 5.449 refugiados que foram reassentados entre 1º de fevereiro de 1952 e 31 de março de 1954¹⁴, com os 2.135 refugiados que foram reassentados entre 1º de janeiro de 1954 e 28 de fevereiro de 1955¹⁵, e com os refugiados húngaros. (ANDRADE, 2017, p. 44)

Com a ratificação da Convenção de 1951, o Brasil passou a adotar as diretrizes estabelecidas neste documento para a concessão do refúgio, adotando, portanto, as reservas temporal e geográfica estabelecidas no texto desta Convenção quanto ao conceito de refugiado. Houve, ainda, a oposição de reservas quanto aos artigos 15 e 17, que tratam do direito de associação e de

profissões assalariadas, respectivamente, uma vez que entedia-se, à época, que a admissão destas cláusulas promovia um status de privilégio aos refugiados frente aos demais estrangeiros, que, com exceção dos portugueses, não gozavam destes benefícios.

Com a ratificação do Brasil do Protocolo de 1967, houve o levantamento da reserva temporal e das reservas feitas quanto aos artigos 15 e 17. Todavia, a reserva geográfica, prevista no artigo 1º, Seção B.1 (a), da Convenção de 1951, ainda persistia.

A permanência da reserva geográfica para a concessão do refúgio no Brasil implicou no crescimento de estrangeiros irregulares no país, principalmente os de origem latino-americana, em razão da forte ascensão dos regimes ditatoriais na região da América Latina, entre as décadas de 1960 a 1980. Inclusive, durante esse período o Brasil também vivia um regime de exceção, o que explica sua posição contrária ao levantamento da reserva geográfica, haja vista que não faria sentido se o Brasil, vivendo também sob uma ditadura, promovesse a proteção daqueles que se opunham aos regimes políticos idênticos ao seu. Cumpre destacar, no entanto, que era permitido o trânsito dessas pessoas em território nacional como reassentados em outro Estado.

Nas décadas de 60 e 70, ditaduras militares implantaram-se em vários países do Sul da América Latina, inclusive no Brasil. Assim como brasileiros perseguidos por questões políticas procuraram, em conjunturas históricas diferentes, os territórios de países vizinhos onde a democracia estivesse mais fortalecida ou que estrategicamente apresentassem melhores condições para a saída do continente, também o Brasil foi procurado por perseguidos políticos do Chile, Bolívia, Uruguai, Paraguai e Argentina. Como o Brasil, ao ratificar a Convenção de 1951 optara pela reserva geográfica e vivia também sob o regime militar, os refugiados latino-americanos não eram oficialmente aceitos no País. (BARBOSA, 2007, p. 40)

Dessa forma, os refugiados advindos dos países da América Latina ou de outras regiões que não fizessem parte do continente europeu, sofriam inúmeras dificuldades ao procurar auxílio no território brasileiro. Nesse cenário, a atuação do ACNUR e da sociedade civil, especialmente da igreja católica, por meio das Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e do Rio de Janeiro se tornou essencial na acolhida desses refugiados.

Sobre a importância da participação das Cáritas na consolidação do refúgio no Brasil, afirma:

Houve um momento em que a Cáritas contou com mais de 70 apartamentos alugados e abrigou cerca de 350 pessoas perseguidas pelas ditaduras daqueles países. A mesma coisa acontecia na Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, com o cardeal D. Paulo Evaristo Arns. Por ser respeitada pelas forças militares, a igreja católica teve condições de promover esse importante trabalho de assistência. Foi a Cáritas quem ensinou o governo brasileiro a trabalhar com esse tema e é uma das grandes responsáveis pela boa política que o Brasil tem hoje de recepção e assistência a refugiados. (BARRETO et al, 2010, p.17)

O ACNUR, por sua vez, também exerceu papel importantíssimo na evolução histórica do refúgio no país. A sua atuação no Brasil durante a ascensão dos regimes ditatoriais na América foi bastante limitada. O Brasil permitiu sua instalação no país em 1977, contudo, não reconheceu seu mandato como de um órgão pertencente a uma organização internacional. Todavia, apesar das limitações, com a ajuda da sociedade civil, o ACNUR conseguiu prestar auxílio aos inúmeros refugiados latino-americanos e africanos que adentravam no Brasil nessa época, investindo pesadamente na política de reassentamento destas pessoas.

Somente em 1982 o ACNUR foi oficialmente reconhecido no Brasil como um órgão pertencente a uma organização internacional, onde passou a dialogar com o estado brasileiro no sentido de levantar a reserva geográfica ainda existente.

A necessidade de levantamento dessa reserva se tornou mais patente em razão da chegada de cerca de 1.200 refugiados provenientes da Angola, em razão da guerra civil que assolava aquele país, onde o Brasil acabou por receber esses refugiados, utilizando-se, para tanto, do conceito ampliado de refugiado previsto na Convenção da Organização da Unidade Africana, de 1974. O Brasil não só recebeu angolanos, como, em 1986, recebeu quase 50 famílias iranianas, perseguidas por motivos religiosos em razão de pertencerem à fé Bahá'í.

Foi quando, finalmente, por força da grande pressão exercida pelo ACNUR, juntamente com o apoio das Cáritas Arquidiocesanas, e após o processo de redemocratização do país, o Brasil levantou a reserva geográfica, em 1989, por

meio do Decreto nº 98.602, aderindo, dessa forma, ao conceito ampliado de refugiado previsto na Declaração de Cartagena.

Após isso, o governo brasileiro editou diversas portarias e instruções normativas voltadas ao tratamento dos refugiados, dando-se destaque à portaria nº 394, de 1991, editada pelo Ministério da Justiça, que funcionou como dispositivo jurídico de proteção aos refugiados, no qual estavam presentes as principais diretrizes para a solicitação e concessão de refúgio no país. No entanto, apesar do grande avanço, ainda emergia a necessidade de mais atenção do governo brasileiro quanto à problemática dos refugiados, visto que a participação do governo nas políticas de integração e assistência local aos refugiados era quase inexistente, deixando ao cargo do ACNUR e da sociedade civil tais responsabilidades.

Naquele momento, sob a portaria interministerial que proporcionava um marco jurídico interno mínimo, o Acnur entrevistava essas pessoas e apenas solicitava ao governo brasileiro o reconhecimento formal. O papel do governo brasileiro se restringia à liberação dos documentos e a partir daí os refugiados tinham que caminhar com suas próprias pernas no país que os acolhia. Como muitos desses refugiados vinham de regiões de guerra, com traumas psíquicos e com problemas de saúde, o apoio oferecido era insuficiente e havia a necessidade de maior integração dos refugiados no ambiente local. (BARRETO *et al*, 2010, p.18)

Nesse contexto, surgiram os debates acerca da necessidade de efetivação interna dos mecanismos previstos na Convenção de 1951, através da criação de uma legislação nacional específica e de um órgão vinculado ao governo brasileiro para a tratativa dos direitos dos refugiados e para realizar o processo de reconhecimento do status de refugiado, bem como a perda desta condição.

Foi assim que surgiu a Lei nº 9.474, de 1997, conhecida como o Estatuto dos Refugiados, que trouxe a definição de refugiado a ser aplicada no país, assim como criou o CONARE, órgão governamental responsável para ditar a política pública de refúgio e com poder de decisão acerca das solicitações de refúgio requeridas no país.

A mencionada lei constitui um grande avanço brasileiro na temática dos refugiados, sendo considerada pela ONU como uma das legislações mais avançadas sobre o tema, exatamente por ela promover uma forte interação entre

os todos os atores que envolvem a questão dos refugiados, quais sejam: os refugiados, o governo, a sociedade civil e a ONU.

Vistos os principais aspectos históricos sobre o refúgio no Brasil, passa-se, a seguir, à demonstração dos dados sobre refúgio no Brasil.

3.2 DADOS SOBRE REFÚGIO NO BRASIL

A 3ª edição do Relatório intitulado “Refúgio em números”¹⁶, elaborado pelo Comitê Nacional Para Refugiados (CONARE), neste ano, traz dados relevantes sobre o panorama do refúgio no Brasil até o ano de 2017.

Conforme dados descritos no relatório, até o final de 2017 o Brasil reconheceu um total de 10.146 refugiados de mais de 80 nacionalidades. O total de solicitações de refúgio chegou a ser de 33.866, somente no ano de 2017.

Os venezuelanos somaram maioria dessas solicitações, no total de 17.865 solicitantes, ficando o segundo lugar com os cubanos, no total de 2.373 solicitantes e em terceiro lugar os haitianos, que somaram 2.362 solicitações. Mas também existem muitos solicitantes de refúgio oriundos da Angola, Síria, China, Senegal, Nigéria, Bangladesh, República Democrática do Congo, Líbano, Guiné, Paquistão e outros.

Esse estudo também revela que os Estados da federação que mais receberam solicitações foram Roraima (15.955), São Paulo (9.591) e Amazonas (2.864). A Paraíba só chegou a receber nove solicitações, apenas. O fluxo maior de solicitantes nos Estados de Roraima e Amazonas se justifica por serem regiões fronteiriças; já São Paulo, imagina-se que tamanho fluxo de solicitantes justifica-se pelas maiores oportunidades no mercado de trabalho lá encontradas.

Conforme os dados divulgados no relatório, do total de solicitações,, o CONARE só chegou a reconhecer 587, em 2017, sendo a maioria refugiados sírios (310). Desse total, a maioria são homens (71%). Já no que concerne à faixa etária desses refugiados reconhecidos, 14% possuem de 0 a 12 anos; 6% possuem de 13 a 17 anos; 33%, de 18 a 29 anos; 44%, de 30 a 59 anos; e 3 % são maiores de 60 anos.

¹⁶ BRASIL. Ministério da Justiça. Refúgio em números – 3ª edição. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf> Acesso em: 30 de Novembro de 2018.

O documento ainda divulga que entre os anos de 2010 a 2017 o Brasil chegou a receber ao todo 126.102 solicitações de refúgio, sendo que os anos com maiores índices de solicitações foram o de 2014 (28.385), 2015 (28.670) e 2017, ano com maior número de registros (33.866).

As principais nacionalidades das solicitações em trâmite durante o período de 2010 a 2017 são da Venezuela (33%), Haiti (14%), Senegal (13%), Síria (7%), Angola (7%), Cuba (6%), Bangladesh (6%), Nigéria (4%), República Democrática do Congo (4%), Gana (3%) e China (3%).

Percebe-se que nos últimos anos os venezuelanos e haitianos foram os que mais procuraram proteção do estado brasileiro, sendo que, conforme o relatório, apenas dois nacionais do Haiti foram reconhecidos como refugiados no Brasil pelo CONARE (um em 2008 e outro em 2016), e refugiados reconhecidos da Venezuela foram apenas dezoito (quatro em 2015 e quatorze em 2016). Ou seja, apesar do expressivo número de solicitações, poucos foram os reconhecidos pelo estado brasileiro com relação aos nacionais desses países.

Em contrapartida, os sírios, que ficaram em 4º lugar no total de solicitantes de refúgio entre os anos de 2010-2017, foram os que mais tiveram pedidos de refúgio reconhecidos no Brasil durante o período mencionado, somando-se o equivalente a 2.771 (39%) refugiados sírios já reconhecidos no país. Os congolese ocupam o 2º lugar no total de reconhecidos, somando-se 953 (13%); os colombianos em 3º lugar, com 316 reconhecidos (4%); e em 4º lugar ficaram os palestinos, no total de 295 (4%).

Por fim, um dado interessante a ser notado é que, dos 10.145 refugiados reconhecidos no Brasil ao longo dos últimos anos, até o final de 2017 apenas 5.134 continuavam residindo no país. Desses residentes, a maioria é do sexo masculino (70%) e de nacionalidade síria (35%), sendo que 52% moram em SP, 17% no RJ, 8% no Paraná, 6% no RS, 5% no DF, 3% em SC, 3% em MG e 6% em outros estados da federação.

3.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 traz consigo diversos princípios fundamentais que orientam as ações do Brasil, tanto envolvendo questões

internas, quanto as de cunho internacional, enquadrando-se, nesse aspecto, a atuação do Brasil quanto à questão do refúgio. Como define Jubilut:

Por princípios entende-se as linhas gerais que devem ser adotadas pelo governo brasileiro no exercício de suas atividades. Trata-se de regras jurídicas que, ao mesmo tempo em que fundamentam as demais regras jurídicas, apontam os objetivos a serem alcançados por essas, tendo assim papel de destaque nos ordenamentos jurídicos. (JUBILUT, 2007, p.180)

Dentre os fundamentos elencados no art. 1º, da CF/88, destaca-se a dignidade da pessoa humana, que constitui o norte de proteção dos direitos humanos no país. Além disso, a Carta Magna estabelece como princípios que regem as relações internacionais a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II) e a concessão de asilo político* (art. 4º, X), expressando, dessa maneira, a preocupação e comprometimento do Estado brasileiro com o tema em comento

Além do mais, a Constituição, em seu art. 5º, caput, garante de maneira expressa a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, tanto aos brasileiros quanto aos estrangeiros¹⁷, bem como a aplicação dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, que podem ser invocados pelos refugiados que estejam sob jurisdição nacional.

Ainda mais, e inspirando a *Lex specialis* brasileira no referente aos direitos dos refugiados – conforme veremos em seguida – o parágrafo segundo do art. 5º constitucional traz o reconhecimento expresso pela Constituição de todo direito incorporado ao ordenamento jurídico nacional através da ratificação de tratados. Denominada pela doutrina brasileira como uma “cláusula aberta”, esta importante cláusula afirma a exigibilidade de direitos por parte de estrangeiros sob a jurisdição nacional também quando estes sejam previstos por instrumentos internacionais ratificados pela República. Desta forma, a partir da leitura do art. 5º caput e seu parágrafo segundo tem-se no ordenamento jurídico brasileiro um “conteúdo legal mínimo” de direitos inerentes ao estrangeiro sob jurisdição brasileira, independentemente de sua condição jurídica. (JUBILUT *et al*, 2017, p. 187)

Ainda em seu artigo 5º, no segundo parágrafo, a Constituição garante a não exclusão da aplicação de outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, bem como dos instrumentos jurídicos internacionais de que o Brasil seja signatário.

¹⁷ O *caput* do art. 5º, da CF/88, faz menção apenas aos estrangeiros residentes no país, no entanto, é dada uma interpretação extensiva desse texto aos estrangeiros de um modo geral.

Além disso, Constituição Federal também garante aos refugiados, de forma igual aos brasileiros e demais estrangeiros, o direito à ampla defesa e contraditório, e, ainda, a garantia de acesso ao Poder Judiciário para pleitear seus direitos. Essas garantias são de fundamental importância, uma vez que o reconhecimento do status de refugiado no Brasil é feito através de um procedimento administrativo que, embora realizado por um órgão estatal especializado, pode ensejar decisões questionáveis.

Cabe destacar também o art. 226, da CF/88, no qual se garante a especial proteção do Estado às famílias. Isso reflete na questão dos refugiados, uma vez que serve de aporte para garantir o direito de proteção e reunião familiar dessas pessoas.

Nesse diapasão, percebe-se que a CF/88 fornece diretrizes elementares ao tratamento a ser dado aos refugiados no Estado brasileiro que, somando-se à Convenção de 1951, lhes garantem um conteúdo legal mínimo de proteção em âmbito nacional.

3.4 A LEI Nº 9.474/97

A pressão exercida pelo ACNUR e entidades da sociedade civil voltadas à proteção dos refugiados resultou na elaboração de um projeto de lei perante o Congresso Nacional a respeito da temática específica dos refugiados. Nesse contexto surgiu a Lei nº 9.474/97, que define os mecanismos para a implementação da Convenção de 1951 e determina outras providências.

O anteprojeto desta lei foi fruto da Audiência Pública “O Brasil e a questão dos Refugiados”, realizada em 08/06/1996. A partir deste debate, foi encaminhada ao Presidente da República a indicação de elaboração de um Estatuto dos Refugiados no Brasil. Em 13/05/1996 o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei para a implementação do Estatuto dos Refugiados, o qual foi recebido, inicialmente, na Câmara dos Deputados e registrado sob o nº 1.936/96.

A ampliação do conceito de refugiado para além do estabelecido na Convenção de 1951 foi um dos aspectos mais controvertidos durante as discussões do projeto de lei na Câmara dos Deputados. Todas as Comissões, juntamente com o Plenário da Câmara concordaram com as redações dos incisos

I e II, do art. 1º, do texto original, acerca do conceito de refugiado; no entanto, a Comissão de Direitos Humanos sugeriu a ampliação desse conceito, propondo a inclusão de um novo inciso, da seguinte forma: *“III - devido a agressão externa, guerra civil ou violação massiva de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de origem para buscar refúgio em outros países.”*¹⁸

Quanto a tal proposta, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional elaborou parecer rejeitando-a, sob a justificativa de que o Brasil não era signatário de nenhum dos compromissos internacionais que adotavam a definição ampliada de refugiado – referindo-se à Declaração de Cartagena e à Convenção da União dos Estados Africanos -, e, ainda argumentando que a abrangência do conceito acarretaria no aumento do fluxo de refugiados no país, o que poderia sobrecarregar o mercado de trabalho brasileiro. (MILESE e ANDADRE, 2010)

Já a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação foi favorável à sugestão da Comissão de Direitos Humanos e sugeriu uma redação mais clara e objetiva ao novo inciso da seguinte forma: *“III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.”*¹⁹

Finalmente, na sessão do dia 20/05/1997, a Câmara aprovou a proposta de lei adotando a definição ampliada do conceito de refugiado nos termos da definição sugerida pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. No que tange aos demais pontos do anteprojeto apresentado, não houve grandes alterações pela Câmara, tendo sido acolhido na redação final boa parte do que foi proposto inicialmente pelo Poder Executivo.

Em seguida, o projeto de lei foi encaminhado para aprovação no Senado Federal, onde foi registrado como projeto de lei nº 16/97 e encaminhado à Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e à Comissão de Relações Exteriores, que elaboraram pareceres favoráveis ao projeto de lei, sem sugestões de alterações.

¹⁸ Avulso da Câmara dos Deputados, publicado no dia 06 de agosto de 1996, p. 22. Arquivo do IMDH.

¹⁹ Ata da Sessão do dia 20/03/97, publicada no Diário da Câmara dos Deputados no dia 21 de março de 1997, p. 99. Cópia no Arquivo do IMDH.

Foi protocolado pedido de celeridade para a aprovação do projeto de lei, feito pela CNBB em nome da sociedade civil, pedido este prontamente atendido, visto que o trâmite nas casas legislativas durou pouco mais de um ano.

No Congresso Nacional, o projeto de lei seguiu a tramitação habitual, passando na Câmara dos Deputados a ser identificado como projeto de lei nº 1.936/96. Entretanto, por ser algo de diligente acompanhamento e estreito interesse de vários segmentos da sociedade civil, com acolhida por parte de instâncias de governo e com forte apoio de Organismos Internacionais, particularmente do Acnur¹³, ocorrera uma pressão social e política para que sua tramitação fosse rápida. Efetivamente, podemos considerar que sua aprovação foi célere – iniciou em 13 de maio de 1996, e foi sancionada dia 22 de julho de 1997, ocorrendo sua publicação no Diário Oficial da União aos 23 de julho de 1997. (BARRETO *et al*, 2010, p. 31)

Em Sessão Deliberativa Ordinária, realizada em 15/07/1997, o Senado Federal aprovou o respectivo projeto de lei, mantendo em todos os termos a redação aprovada pela Câmara dos Deputados. Posteriormente o projeto foi enviado para o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, que sancionou a lei, em 22/07/1997, publicada no Diário Oficial da União em 23/07/1997, momento no qual passou a vigorar imediatamente.

Como visto, em que pese o Brasil não tenha participado do Colóquio em que se adotou a Declaração de Cartagena, a Lei nº 9.474/97 incorporou ao conceito clássico de refugiado os motivos previstos na respectiva Declaração (grave e generalizada violação de direitos humanos), sendo uma das legislações nacionais pioneiras no âmbito da América Latina a adotar uma definição mais ampla e justa de refugiado.

Parte-se do reconhecimento que existem outras pessoas em necessidade de proteção internacional como refugiados que poderiam não estar cobertos pela definição de refugiado contida na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. A inclusão por parte do Brasil de uma definição de refugiado mais ampla confirma seu “caráter acentuadamente humanitário”. (BARRETO *et al*, 2010, p. 54,)

A Lei conta com 49 artigos, divididos em oito títulos, com capítulos e seções, estruturados da seguinte maneira: no Título I ela aborda os aspectos caracterizadores, tratando do conceito, da extensão e das hipóteses de exclusão, bem como da condição jurídica do refugiado; no Título II ela aborda questões sobre o ingresso no território nacional e o procedimento do pedido de refúgio; no Título III a lei trata sobre o CONARE, estabelecendo sua competência,

estruturação e funcionamento; no Título IV a lei fala sobre o processo de refúgio, designando seu procedimento perante a autoridade competente, a autorização de residência provisória, a instrução e relatório do processo administrativo, a ciência do solicitante quanto à decisão e a possibilidade de recurso; no Título V traz os efeitos da Lei sobre a extradição e a expulsão; no Título VI aborda as hipóteses de cessação e perda da condição de refugiado, bem como do recurso; no Título VII menciona as soluções duráveis; e, por fim, no Título VIII estabelece as disposições finais.

Sobre os aspectos caracterizadores, além do conceito ampliado adotado, a legislação também assegura a extensão dos efeitos da condição dos refugiados aos cônjuges, ascendentes e descendentes, bem como aos demais membros do grupo familiar que dependem economicamente do refugiado, desde que estejam presentes em território nacional. Ou seja, a lei brasileira promove critérios para a reunião familiar nos casos de refúgio, bastante generosos, inclusive, posto que são comuns os casos de refugiados que trazem os filhos de parentes, vizinhos ou amigos, na busca de proteção de suas vidas, mormente em casos de guerras do país em fuga, permitindo o enquadramento desses menores como dependentes economicamente para que possam usufruir dos mesmos direitos que os titulares do refúgio.

A Lei ainda prevê os critérios de exclusão, ou seja, estabelece quais são as pessoas que não podem ser beneficiárias da condição de refugiados. Nesse aspecto, a Lei consagra que não se beneficiarão os indivíduos que: *I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR; II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro; III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas; IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.*²⁰

No seu art. 6º, a Lei prevê o direito de documentação do refugiado, dispondo que os refugiados terão direito a uma cédula de identidade comprobatória de sua

²⁰ Art. 3º da Lei 9.474/97.

condição jurídica, assim como têm direito à Carteira de Trabalho e Previdência Social e passaporte brasileiro.

No caput do art. 7º, a Lei dispõe sobre a possibilidade, quando da entrada do estrangeiro no Brasil, de exprimir o seu desejo de pedir refúgio a qualquer autoridade migratória (geralmente é a Polícia Federal) e a qualquer tempo. No mesmo artigo, no § 1º, impõe a impossibilidade de deportação do estrangeiro, expressando, assim, a adoção de um importante princípio do Direito Internacional dos Refugiados, que é o princípio do *non-refoulement*.

Já o art. 8º da Lei constitui um dispositivo importantíssimo para a efetiva proteção dos refugiados, ao consagrar que o ingresso irregular no país não constitui óbice para a solicitação de refúgio. Seu caráter relevante se deve ao fato de que, na grande maioria dos casos, os solicitantes de refúgio chegam ao território brasileiro sem nenhuma documentação e sem o visto necessário para entrada no país, haja vista as patentes dificuldades de se obter essa documentação, em razão da situação do país de fuga. Desse modo, percebe-se que a legislação brasileira observa as peculiaridades dos refugiados e estabelece os meios de facilitar sua entrada no país, sem correr o risco da deportação. Cabe salientar que a Lei também obsta (art. 10) o prosseguimento de qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular do solicitante de refúgio, instaurado contra ele ou pessoas do seu grupo familiar, até decisão final quanto ao pedido de refúgio.

A Lei também criou o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. Trata-se de um órgão de deliberação coletiva, vinculado ao Ministério da Justiça, com competência em 1ª instância para realizar o seguinte: *I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; II - decidir a cessação, em primeira instância, ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.*²¹

²¹ Art. 12 da Lei 9.474/97.

A composição do CONARE é estabelecida no art.14, onde promove o envolvimento dos mais variados órgãos governamentais e não governamentais, cujas ações se refletem sobremaneira na vida dos refugiados.

O Estatuto do Refugiado no Brasil também estabelece o procedimento do processo de refúgio, que, basicamente, ocorre da seguinte maneira:

1º) o estrangeiro se apresenta à autoridade competente que, no caso, é o Departamento de Polícia Federal, para externar sua vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado;

2º) a Polícia Federal fornece o formulário de solicitação ao estrangeiro, providencia a sua documentação provisória, bem como toma a termo as declarações do estrangeiro acerca dos motivos que ensejaram sua saída do país de fuga e descreve as circunstâncias de sua entrada no Brasil;

3º) posteriormente o solicitante é encaminhado para realização da entrevista com o CONARE e/ou com a Defensoria Pública da União (DPU)²², momento crucial para o reconhecimento da sua condição como refugiado, tendo em vista que esta é a oportunidade que possui para demonstrar seu fundado temor de perseguição, único critério de ordem subjetiva para a caracterização do refúgio;

4º) após a entrevista, é feito um parecer de elegibilidade por um Oficial do CONARE, fornecendo as informações extraídas da entrevista para nortear a decisão da plenária;

5º) na data anterior à reunião da plenária, a Coordenação Geral do CONARE convoca todos os membros do órgão para a formação do Grupo de Estudos Prévios (GEP), criado com o fim de se discutir previamente os casos que serão analisados na Sessão Plenária do dia seguinte e, assim, diminuir o tempo da discussão na sessão;

6º) posteriormente é realizada a sessão plenária, onde os membros do CONARE decidirão, por maioria simples do presentes, pelo reconhecimento ou não da condição de refugiado, cabendo mencionar que o pleno poderá ratificar ou modificar a decisão prévia do GEP, ou até mesmo requerer novas diligências;

²² Em acordo realizado com o CONARE, a DPU passou a ter participação nas entrevistas que instruem o processo de solicitação de refúgio e passou a ser notificada de todas as decisões tomadas pelo CONARE, visando dar mais celeridade ao procedimento e garantindo maior proteção jurídica aos solicitantes de refúgio que poderão contar com a ajuda da DPU caso tenham sua solicitação negada.

7º) sendo a decisão da plenária favorável ao reconhecimento, o refugiado será registrado no Departamento de Polícia Federal, onde providenciará sua documentação definitiva; mas, sendo a decisão desfavorável, o solicitante poderá recorrer junto ao Ministro de Justiça, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da sua notificação sobre a decisão.

Uma aparente incongruência notada por Jubilut (2017) a ser notada na legislação em estudo ocorre nas disposições trazidas pelo art. 32, o qual define que, no caso de recusa definitiva de refúgio, o solicitante ficará sujeito à legislação nacional de estrangeiros, no entanto, não deve ser transferido para o seu país de origem ou de residência habitual enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco a sua vida, integridade física e liberdade, o que consagra o princípio já citado do *non-refoulement*. Esse dispositivo, conforme a autora, aparenta haver uma certa contradição, pois se é considerado perigoso o retorno por implicar riscos ao solicitante, por que, então, o refúgio não foi concedido? Na verdade, trata-se de uma pergunta retórica, pois a própria autora responde ao questionamento, demonstrando haver apenas uma aparente contradição, mas que, na realidade, há sentido, visto que a negativa de refúgio pode decorrer das cláusulas de exclusão previstas no art. 3º, ou da falta de uma condição concreta de inclusão no conceito do art. 1º, o que não necessariamente exclui os riscos de retorno do solicitante que teve o seu pedido indeferido.

Destaca-se, ainda, que a Lei define que o reconhecimento da condição de refugiado obsta o prosseguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram o reconhecimento do *status* de refugiado, bem como suspenderá os processos de extradição pendentes.

Outro ponto que merece menção da Lei é a possibilidade excepcional de expulsão do refugiado nos casos de ameaça à segurança nacional e à ordem pública, sob juízo de admissibilidade exclusivo do Presidente da República, respeitando sempre o princípio do *non-refoulement*.

Nos artigos 38 e 39, a Lei prevê as situações de cessação e perda da condição de refugiado, que se diferem em razão de que, na primeira, a condição de refugiado deixou de ser necessária porque o indivíduo passou a contar com a proteção do seu país de origem ou de residência habitual, e a segunda possui um caráter punitivo contra o indivíduo porque este praticou algum ato inadmissível

pela legislação pátria e o país se recusa e continuar oferecendo-lhe proteção. (JUBILUT, 2007)

Por derradeiro, no que tange às soluções duráveis, previstas no penúltimo título da Lei em comento, são aquelas já mencionadas na Convenção de 1951, quais sejam: repatriação, integração local e reassentamento.

A repatriação, como já dito alhures, consiste no direito de o refugiado retornar ao próprio país voluntariamente. A integração local consiste, como o próprio nome sugere, na integração do refugiado no lugar em que está vivendo, através de ações que facilitem essa inserção, como o reconhecimento de diplomas e certificados, por exemplo. Já o reassentamento consiste no processo de encaminhamento de um refugiado a um terceiro país, pois no país anteriormente procurado o refugiado não foi aceito ou não se adaptou a ele.

Sob um panorama geral da Lei em estudo, Jubilut (2007) aborda dois pontos negativos. O primeiro refere-se à ausência de previsão expressa na Lei acerca dos direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados, havendo somente uma referência genérica dos direitos assegurados pela Convenção de 1951 e a menção de que os refugiados possuem os mesmos direitos que os demais estrangeiros no país, de modo que, caso haja reforma dos diplomas legais internacionais que impliquem em perda da validade da Convenção de 1951, e também inexistindo previsão expressa no ordenamento jurídico destes direitos, os refugiados ficariam carentes de proteção até a chegada de nova legislação internacional. O segundo aspecto negativo citado pela autora é a falta de previsão na Lei acerca da possibilidade de acesso ao Poder Judiciário quanto à elegibilidade do pedido de refúgio, pois, por mais que haja essa garantia expressa na CF/88 (art. 5º, XXXV), os refugiados, geralmente, não estão familiarizados, com as garantias previstas na Carta Maior.

No que pese a observância desses aspectos negativos, a autora conclui:

Pelo exposto, pode-se dizer que o Brasil passou, com o advento desse diploma legal, a ter um sistema lógico, justo e atual de concessão de refúgio, razão pela qual tem sido apontado como paradigma para a uniformização da prática do refúgio na América do Sul, apesar de sempre haver espaço para melhoras e aperfeiçoamento. (JUBILUT, 2007, p.195/196)

Dessa maneira, verifica-se que a Lei nº 9.474/97 é de extrema importância para a proteção dos refugiados e também para os solicitantes de refúgio, a qual tem como essência a implementação de boas práticas no tratamento direcionado aos refugiados e servindo, assim, de fonte de inspiração para a criação ou adequação das legislações internas dos demais países.

3.5 A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AOS REFUGIADOS NO BRASIL E PERSPECTIVAS FUTURAS

As políticas públicas constituem ações governamentais voltadas à promover os direitos e garantias de um público alvo, geralmente mais vulneráveis e afetados pela discriminação. Nesse aspecto, tem-se que políticas públicas voltadas aos refugiados visam garantir os seus direitos já consolidados nos mais diversos diplomas normativos já estudados, levando em consideração a vulnerabilidade dessa população e, além disso, a discriminação enfrentada no novo país. Dessa forma, as políticas públicas realçam a relevância do conteúdo normativo referente aos refugiados e constituem o exercício prático dessas garantias.

Desta feita, o Brasil tem demonstrado especial interesse na implementação de políticas públicas relacionadas aos refugiados, sobretudo em razão da quantidade exorbitante de solicitações de refúgio que andou recebendo nos últimos anos, como já demonstrado em tópico anterior.

A perspectiva é que esse número avance cada vez mais, tendo em vista a tendência mundial da crise de deslocamentos forçados e migrações ser cada vez maior. A demonstração disso já está ocorrendo na prática no Brasil, que só em 2017 recebeu mais de 30 mil solicitações de refúgio, maioria de venezuelanos que se deslocam em razão da grande crise econômica vivenciada na Venezuela, como já visto em outro tópico. Agora, mais do que nunca, é o momento de medir grandes esforços na busca de fornecer o apoio necessário a essa população. Nesse sentido, é importante analisar as ações do Brasil e das organizações frente a esta realidade e a efetividade delas no contexto atual.

Assim, cabe analisar as soluções duráveis adotadas pelo Brasil (repatriação, reassentamento e integração local) que, de um modo geral, são demasiadamente

relevantes e refletem positivos efeitos na vida dos refugiados, quando adequadamente implantadas.

A repatriação voluntária constitui a primeira solução durável mencionada na Lei nº 9.474/97 e também prevista na Convenção de 1951. Ela se perfaz no ato de retorno voluntário do refugiado ao seu país de origem e de forma protegida, quando houver certeza de que sua vida, integridade física/psíquica e a sua liberdade não estarão mais em risco naquele país. De todas as soluções duráveis, esta certamente é a mais ideal aos refugiados, pois garante-lhes a possibilidade de retorno ao local onde construíram suas vidas e, a partir de então, passam a ter novamente os direitos que por um momento lhe foram arrancados naquele lugar, por isso é tão importante que os países adotem práticas voltadas à repatriação, através de diálogos com os países de origem e as organizações de proteção dos refugiados.

Apesar da importância da repatriação, no Brasil, na prática, não vislumbram-se grandes ações nesse sentido. Isso se deve ao fato de que, na maioria das vezes, os solicitantes de refúgio se deslocam para cá em razão dos conflitos que atingem os seus países, como é o caso dos sírios, ou devido às crises econômicas, como é o caso dos venezuelanos; no entanto, esses motivos ensejadores do reconhecimento de refugiado se prolongam por muito tempo e não há uma previsão de término dessas situações. Sendo assim, enquanto perdurarem as situações causadoras do refúgio, não deve haver a repatriação dessas pessoas. Ante essa impossibilidade de repatriação quando envolver riscos aos refugiados, cabe ao Brasil promover-lhes a devida integração local.

A integração local constitui um mecanismo vital para os refugiados, tendo em vista que reflete nas mais variadas áreas de suas vidas. Sem a integração local do refugiado, é impossível efetivar os seus direitos básicos de educação, acesso ao mercado de trabalho, saúde, moradia etc. Nesse sentido, vislumbra-se que o Brasil adota boas práticas de integração local desta população, com parcerias firmadas entre os governos, a sociedade civil e o ACNUR, que juntos formam redes de proteção aos refugiados com as demais instituições.

Essas redes têm abrangência nos três níveis de governo, em diferentes regiões do país e em diferentes setores de atividade, cumprindo o papel de resgatar os solicitantes de refúgio ou refugiados, instruí-los, resguardar os direitos dos migrantes e

informá-los sobre seus deveres, seja quando decidem emigrar – tratando de minimizar os riscos –, seja quando em circulação ou em seus novos locais ou países de residência.(PACÍFICO e MENDONÇA, 2010, p. 176)

As primeiras ações voltadas à integração local dos refugiados são vistas desde o seu ingresso em território nacional, com a expedição dos documentos provisórios necessários para que possa usufruir dos seus direitos básicos, enquanto aguarda a decisão sobre o pedido de refúgio. A autorização dada para residir no Brasil e a facilitação do reconhecimento dos seus diplomas também são medidas básicas importantes para a integração local.

É importante mencionar que a integração local dos refugiados não é apenas uma incumbência do governo brasileiro, mas sim de toda a sociedade, com destaque ao empenho feito pelo ACNUR e as organizações da sociedade civil, como as Cáritas Arquidiocesanas que há muito tempo promove o acolhimento dos refugiados e o acesso aos seus direitos básicos. As Cáritas são responsáveis pelos diversos convênios implementados em parceria com empresas e demais organizações que fornecem oportunidades de emprego e educação à população refugiada no Brasil.

Cabe destacar que, no que diz respeito à educação, os refugiados têm acesso ao sistema de educação pública no país, tanto nas escolas quanto nas universidades que fornecem vagas específicas para os refugiados, a maioria delas localizadas no estado de São Paulo (cinco, no total), e condicionam a vaga ao efetivo reconhecimento pelo CONARE da condição de refugiado, bem como recomendam que os refugiados tenham domínio da língua portuguesa.

Outras parcerias na área da educação também são feitas com o sistema “S”²³. As instituições que fazem parte desse sistema trabalham em parceria com o governo e as organizações da sociedade civil para o fornecimento de cursos de língua portuguesa gratuitos aos refugiados e, também, de cursos de capacitação para o encaminhamento ao mercado de trabalho. Cabe mencionar, ainda, que essas instituições também promovem a inclusão recreativa e cultural dessa população.

²³ Constituem esse sistema: O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Social do Comércio (SESC); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC)

O acesso ao mercado de trabalho, por sua vez, é principal alvo dos refugiados no Brasil, uma vez que através dele essas pessoas podem prover o seu próprio sustento e reconstruírem as suas vidas. Por isso são tão importantes as ações desenvolvidas no sentido de possibilitar esse acesso, o que tem sido visto na prática no Brasil com a formação de parcerias com empresas privadas e as organizações da sociedade civil, com o apoio, também, do ACNUR. Os refugiados são cadastrados em bancos de dados das organizações e, quando ocorre o surgimento de vagas nas empresas credenciadas, esses refugiados são imediatamente encaminhados para a seleção.

Outra iniciativa importante nesse aspecto está na criação do PARR – Programa de Aprimoramento e Recolocação de Refugiados, criado pela iniciativa privada, que tem como meta a preparação e recolocação dos refugiados no mercado de trabalho brasileiro.

Em termos de concessão de moradia, as organizações da sociedade civil buscam prestar a acolhida dos refugiados e dos solicitantes de refúgio em abrigos até determinado período de tempo. Essa acolhida também é prestada não só com a concessão de abrigos, mas, também, de alimentação e auxílio financeiro, cujo financiamento é feito em parceria com o governo e também com o ACNUR.

Cabe ressaltar, ademais, que os refugiados também gozam dos mesmos direitos previdenciários e assistenciais que os brasileiros, por força da garantia de igualdade prevista no caput do art. 5º, da CF/88. Assim, os refugiados podem ter acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais do governo, como o Bolsa Família e aqueles previstos na LOAS²⁴. Quanto a estes, inclusive, há decisão do ano de 2017 do Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral, no sentido de reconhecer a todos os estrangeiros residentes no país o acesso aos benefícios assistências da LOAS, com base no direito de tratamento igual previsto na Lei Maior.

Todas essas práticas mencionadas são de extrema importância e mostram o comprometimento do Estado brasileiro, do ACNUR e das organizações da sociedade civil na assistência aos refugiados. No entanto, ainda há muito a ser

²⁴A LOAS é Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93) que prevê o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que constitui a garantia de um salário-mínimo às pessoas com deficiência e idosos de baixa renda.

feito, pois os refugiados ainda sofrem dificuldades de integração na sociedade brasileira, e isso geralmente acontece por questões de dificuldade com o idioma local e também por questões culturais.

Apesar das instituições oferecerem vagas de educação, capacitação e emprego, percebe-se que a demanda é muito maior do que as vagas ofertadas, de modo que essas políticas de integração acabam não beneficiando a todos os refugiados.

A falta de interesse dos governos locais também pode estar relacionada à ausência de integração local efetiva dos refugiados. Existem Comitês Estaduais Para Refugiados apenas em dois estados da federação (São Paulo e Rio de Janeiro), e um Comitê Municipal Para Refugiados na cidade de São Paulo-SP, os quais são importantes exemplos de iniciativas dos governos locais na problemática que envolve os refugiados. Todavia, denota-se que a atuação destes Comitês é um tanto limitada e acaba não abrangendo toda a população de refugiados nestas localidades. Assim, a responsabilidade acaba sendo em grande parte delegada às organizações da sociedade civil, com apoio do ACNUR.

O preconceito, infelizmente ainda existente, também constitui obstáculo para a efetiva integração local dos refugiados. Vale dizer que esse preconceito não é só decorrente da desinformação da população brasileira sobre os refugiados, mas, muito mais que isso, é o preconceito relacionado à xenofobia, à cor, à raça, à religião ou ao gênero.

Na cidade de São Paulo, a maior parte da população de refugiados e solicitantes é de origem africana, o que traz em si a essência do preconceito: são negros, pobres e, em geral, de baixa escolaridade. Alguns, em função de sua nacionalidade originária, são imediatamente associados, preconceituosamente, com a prática de crimes internacionais ou de atos de terrorismo. (JUBILUT, 2017, p. 393)

Muitos brasileiros têm uma visão estúpida de que os refugiados vieram ao nosso país para se apropriar dos nossos direitos e garantias, como se estes não pudessem ser estendidos aos que não forem brasileiros. Muitos também enxergam os refugiados de forma bastante criminalizada, como se tivessem fugido dos seus países de origem por terem cometido algum ato ilícito. Fora isso, como bem destacado acima, ainda existe o preconceito relacionado às questões de cor, nacionalidade, gênero, religião etc. Assim, os refugiados se tornam

bastantes vulneráveis em razão desse preconceito, o que demanda uma efetiva mobilização da sociedade para a garantia dos direitos dessa população.

Por fim, como última solução durável, o ordenamento jurídico também estabelece o reassentamento solidário. No reassentamento comum, como já pontuado, o estado brasileiro acolhe refugiados não aceitos no primeiro país em que buscou-se refúgio, ou, ainda, em razão da falta de integração local, já o reassentamento solidário funciona um pouco diferente, como se verá.

O Brasil participou ativamente dos eventos que promoveram a criação do programa de reassentamento solidário na América Latina, proposto em 2004, na celebração do 20º aniversário da Declaração de Cartagena, que tinha como foco, à época, a grande crise de refugiados da Colômbia. O programa de reassentamento solidário possui a mesma essência o reassentamento comum, mas com o diferencial de que se propôs, de início, a reassentar os refugiados colombianos para ajudar os países vizinhos da Colômbia que não tinham condições necessárias para o adequado tratamento dessa população. Assim, o caráter solidário existe porque o programa se propõe a estabelecer ações conjuntas entre os países da América Latina para criar ou melhorar os programas de reassentamentos em seus territórios, e ajudar os países vizinhos dos países em crise.

Nesse aspecto, o Brasil também tem se empenhado no acolhimento dos refugiados reassentados, tendo sido um dos primeiros países da América Latina a expandir essa prática para acolher refugiados reassentados de outras regiões. Apesar do caráter positivo, essa solução durável também enfrenta dificuldades para efetivação, uma vez que os problemas de integração local dos refugiados aliados às dificuldades de autossuficiência obstam bastante a efetivação dessa política. Como foi visto no tópico referente aos dados sobre refúgio no país, dos cerca de dez mil refugiados reconhecidos no Brasil até o ano de 2017, aproximadamente cinco mil já não se encontram mais em território brasileiro, o que, obviamente, pode ser justificado por várias razões, como a repatriação ou falecimento de alguns refugiados, mas, também, justifica-se em razão da ausência de integração local, o que deveria demandar uma maior atenção do governo brasileiro quanto à necessidade de ampliação das políticas de integração

já existentes ou até mesmo de criação de outras políticas específicas para essa população.

Por todo o exposto, constata-se que o Brasil tem exercido papel relevante na efetivação dos direitos dos refugiados no país; todavia, ainda são necessárias mais ações ou o aprimoramento das já existentes para poder realmente se tornar um país referencial a nível mundial na acolhida dos refugiados. As ações do Brasil em termos de proteção jurídica aos refugiados são excelentes, visto que a Lei 9.474/97 é bastante completa quanto ao tratamento a ser dado aos refugiados no país; no entanto, as ações do país voltadas à efetiva assistência e integração local desta população ainda precisam ser melhoradas, visto que muitos refugiados não se sentem satisfeitos com as condições de vida fornecidas no país.

Com as perspectivas de crescimento do número de solicitantes de refúgio no país, o Brasil deve observar a necessidade de criação de mais políticas públicas voltadas a essa população e a ampliação das políticas já existentes, como a ampliação de parcerias para a criação de mais vagas no mercado de trabalho, ou a adoção de um processo mais célere de validação dos diplomas acadêmicos, ou, ainda, a criação de bolsas de estudo nas universidades públicas voltadas aos refugiados, que são só algumas das ações que poderiam ser introduzidas pelo Brasil na melhoria de assistência da população refugiada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi demonstrado ao longo do trabalho, as crises de deslocamento forçado se agravaram com a eclosão dos conflitos na ordem mundial, sobretudo a partir das catástrofes humanitárias ocorridas com as duas grandes guerras mundiais. Nesse contexto, a comunidade internacional reuniu-se para evitar que novos desastres voltassem a acontecer, criando, ao longo do tempo, todo um aparato de proteção dos direitos humanos, fortemente violados durante os conflitos.

A partir desse esforço da comunidade internacional após as tragédias mundiais foi que surgiu o que hoje é conhecido como Direito Internacional dos Refugiados, consolidando, dessa maneira, o instituto do refúgio, que é conceituado como a situação na qual pessoas se deslocam obrigatoriamente por força das razões mencionadas nos diplomas normativos sobre o tema.

Assim, o trabalho destacou a Convenção de 1951 que trouxe as principais bases do instituto hodierno do refúgio e elaborou os critérios mínimos de sua aplicação nos países signatários, dentre os quais, o Brasil. Além disso, destacou-se, também, a importância da Declaração de Cartagena como um documento regional que fornece diretrizes para o tratamento dos refugiados nos países, especialmente por sua abordagem ampliada do conceito de refugiado.

Ademais, no âmbito do Brasil, o trabalho se propôs a abordar, inicialmente, a consolidação do refúgio no país ao longo dos anos, dando ênfase às ações promovidas pelo Estado brasileiro após o processo de redemocratização do país, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe importantes aspectos que refletem nos refugiados, e, ainda, com a criação da Lei nº 9.474/97 (Estatuto do Refugiado), que trouxe importantes mecanismos de proteção, assistência e integração dos refugiados no país, além de ter acolhido o conceito ampliado de refugiado previsto na Declaração de Cartagena.

O trabalho também abordou dados relevantes sobre o refúgio no Brasil e o mundo, e, ao final, se propôs a abordar a efetivação das políticas públicas voltadas aos refugiados no Brasil e as perspectivas futuras.

Ao final, conclui-se que o país tem exercido papel fundamental na acolhida dos refugiados, porém, ficou demonstrado que ainda há muitos desafios a serem enfrentados, não só pelo governo brasileiro, mas por todos os atores dessa

trajetória de acolhida dos refugiados, demandando ações conjuntas de todos para uma melhor efetivação dos mecanismos de proteção, assistência e proteção voltados aos refugiados.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o Estatuto de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 1992.

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A polícia federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para a conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília: 2006. Disponível em: <http://obs.org.br/refugiados/download/117_231140cec298bfaca0b4de8622e8f6ad> Acesso em: 25 de novembro de 2018.

BARICHELO. Stepania Eugenia Francesca. **Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: O Plano de Ação do México e o Vaticínio de Hannah Arendt**. 2009, 197 f. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-Americana), Santa Maria, Universidade Federal de Santa Maria, 2009.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira et al. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. – 1. ed. – Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de Julho de 1988. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. **Ministério da Justiça. Refúgio em números – 3ª edição**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf> Acesso em: 30 de Novembro de 2018.

FISCHEL DE ANDRADE, J. H. e MARCOLINI, A. **A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados** – breves comentários sobre suas principais características. Revista Brasileira de Política Internacional, ano 45, v. 1, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6^a ed. São Paulo: Atlas, 2008

JUBILUT, Líliliana Lyra et al. **Refúgio no Brasil**: Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: QuartierLatin/ACNUR, 2017.

JUBILUT, Líliliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro** - São Paulo : Método, 2007.

MILESI, Rosita. **Refugiados e migrações forçadas: Uma reflexão aos 20 anos da Declaração de Cartagena. 2005**. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/efugiados_e_migracoesforçadas16jun05b.htm>. Acesso em: 25 de novembro de 2018.

MILESI, Rosita. **Refugiados, Realidades e Perspectivas**. Brasília: Loyola, 2003.

OLIVEIRA, Ione. **Imigrantes e Refugiados para o Brasil após a Segunda Guerra Mundial**. In: XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DA ANPUH, 2013, Natal. Anais... Natal: [s.n], 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 25 de out. de 2018.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Data de Acesso: 25 de outubro de 2018.

_____. **Número de refugiados e migrantes venezuelanos chega a 3 milhões**. Nações Unidas, 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-numero-de-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-chega-a-3-milhoes/>> Acesso: 14 de Nov. de 2018.

_____. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Nova Iorque, 1967. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967>. Acesso em: 25 de Out. de 2018.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA - OUA. **Convenção da Organização de Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África**. 1969. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/convencaoda-organizacao-de-unidade-africana/>>. Acesso em: 25 de outubro de 2018.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco; MENDONÇA, Renata de Lima. **A proteção sóciojurídica dos refugiados no Brasil**. Textos e Contextos, Porto Alegre, v. 9, n. 1, jan/jun 2010, p. 170-181.

PIOVESAN, Flavia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA, Daniela Florêncio da. O Fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas. **R. bras. Est. Pop.**, Belo Horizonte, v.34, n.1., p.163-170, jan./abr. 2017.

UNHCR. **Global Trends: Forced Displacement in 2015**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/576408cd7#_ga=1.236307911.738469599.1475341949>. Acesso em: 22 Out. 2018.