

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE

WILLIAN XAVIER DA SILVA

**DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS BRASILEIRAS DE ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS, ENTRE OS
ANOS DE 2010-2017**

ARACAJU

2018

WILLIAN XAVIER DA SILVA

**DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS BRASILEIRAS DE ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS, ENTRE OS
ANOS DE 2010-2017**

Monografia apresentada como de requisito para conclusão do Curso de Bacharelado em Direito da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe - FANESE.

Orientador: Prof. Me. Edson Oliveira da Silva

ARACAJU

2018

C955d CRUZ, Willian Xavier da Silva.

Direito Internacional Dos Refugiados: efetividade das políticas públicas brasileiras de acolhimento de refugiados, entre os anos de 2010-2017 / Willian Xavier da Silva Cruz; Aracaju, 2018. 69 f.

Monografia (Graduação) – Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador: Prof. Me. Edson Oliveira da Silva

1. Refugiado 2. Processamento 3. Reconhecimento 4. Efetividade 5. Direitos humanos I. Título.

CDU 341(813.7)

Elaborada pela Bibliotecária Lícia de Oliveira CRB-5/1255

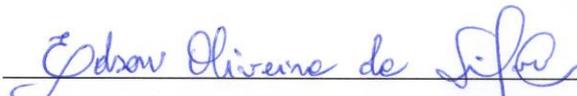
WILLIAN XAVIER DA SILVA

**DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS BRASILEIRAS DE ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS, ENTRE OS
ANOS DE 2010-2017**

Monografia apresentada como exigência parcial para
obtenção do grau de bacharel na área de
concentração Direito, à comissão julgadora da
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe
- FANESE.

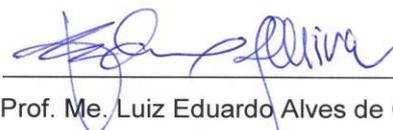
Aprovada em 03 / 12 / 2018

BANCA EXAMINADORA



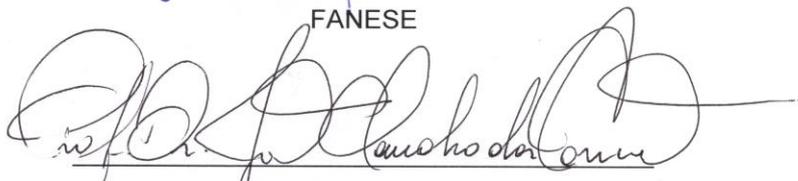
Prof. Me. Edson Oliveira da Silva - Orientador

FANESE



Prof. Me. Luiz Eduardo Alves de Oliva - Avaliador

FANESE



Prof. Dr. João Claudio da Conceição - Avaliador

FANESE

RESUMO

Este trabalho tem como escopo realizar uma análise da legislação que traça os procedimentos adotados pelos órgãos responsáveis pelo reconhecimento da condição de refugiado àqueles que adentram o território brasileiro entre os anos de 2010 a 2017. Diante desse fato, qual o grau de efetividade no processamento das solicitações de refúgio e no reconhecimento do *status* de refugiado aos imigrantes que adentraram o Estado brasileiro entre os anos de 2010 a 2017? O desenvolvimento da pesquisa se dará através de uma breve análise dos elementos históricos que exerceram influência nos movimentos migratórios pelo mundo, e pelo estudo da evolução dos diplomas estrangeiros e nacionais de proteção aos refugiados. A indicação da resposta ao problema será produzida a partir de pesquisas bibliográficas e documental, bem como através de dados fornecidos pelos principais órgãos responsáveis pelo acolhimento, comparando-os a fim de verificar a celeridade e efetividade nas análises de solicitações de refúgio entre os anos acima mencionados.

Palavras-chave: refugiado, processamento, reconhecimento, efetividade, direitos humanos

ABSTRACT

This work desire is carry off an analysis of the legislation that mark out the procedures adopted by the government agencies in charge of recognizing refugees status for those who crossed the Brazilian border between the years 2010 to 2017. Given this fact, what is the degree of effectiveness in the processing of refugee applications and the recognition of refugee status for immigrants who entered the Brazilian State between 2010 and 2017? The research will be carried out through a brief analysis of the historical elements that influenced the migratory movements around the world and the study of the evolution of foreign and national diplomas for refugee protection. The answer to the problem will be produced from bibliographical and documentary research, as well as data provided by the main agencies responsible for the reception, comparing them in order to verify the celerity and effectiveness in the analysis of requests for refuge between the years above mentioned.

Keywords: refugee, processing, recognition, effectiveness, human rights

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
CARJ	Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro
CASP	Cáritas Arquidiocesana de São Paulo
CER	Comitê Estadual para Refugiados de São Paulo
CERM	Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná
CEIPAR	Comitê Estadual Intersectorial de Políticas de Atenção aos Refugiados do Estado do Rio de Janeiro
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
COMIRAT	Comitê Estadual de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
Convenção de 1951	Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados
DESA	Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIR	Organização Internacional para os Refugiados
ONU	Organização das Nações Unidas
Protocolo de 1967	Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	11
2.1	Distinção entre Refúgio e Asilo.....	16
2.1.1	Aspectos Gerais.....	16
2.1.2	Asilo	18
2.1.3	Refúgio.....	26
3	CONVENÇÃO DE 1951 RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS.....	31
4	PROTOCOLO RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (PROTOCOLO DE 1967).....	36
5	CONTEXTO HISTÓRICO DO REFÚGIO NO BRASIL E SUA ATUAL CONJUNTURA	37
5.1	Proteção dos Refugiados no Ordenamento Jurídico Brasileiro (Lei nº 9.474/97).....	42
5.2	Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE.....	49
5.3	Dados Sobre Refúgio no Mundo	53
5.4	Dados Sobre Refúgio no Brasil.....	56
6	CONCLUSÃO.....	60
	REFERÊNCIAS.....	65

1 INTRODUÇÃO

Hodiernamente, um dos temas mais discutidos, sem dúvidas, diz respeito à proteção conferida aos refugiados, na medida em que cresce exponencialmente o número de conflitos armados em vários países, especialmente os que estão localizados na região do Oriente Médio e que, infelizmente, encontram-se envolvidos nas mais variadas disputas.

A problemática geradora dos movimentos migratórios de refugiados está intimamente ligada à violação das normas de direitos humanos que traçam condições mínimas para uma vida mais digna e justa, principalmente para aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade social e/ou econômica. Nesse contexto, várias são as hipóteses que levam pessoas a buscarem refúgio fora de seus países, considerando-se como as mais comuns os deslocamentos decorrentes de atos discriminatórios por motivos de nacionalidade, raça, religião, opinião política ou até mesmo por fazerem parte de um determinado grupo social.

Ademais, para que se possa compreender melhor todas as questões norteadoras que fundamentam não só a causa, mas também as consequências e as formas de resolução, torna-se imprescindível analisar alguns aspectos que levam a essa compreensão, recorrendo-se ao estudo do Direito Internacional Público, Direito Internacional dos Direitos Humanos, e todas as questões suficientemente relevantes para que se possa delimitar a aplicação de meios efetivos para a resolução dos problemas gerados pelos movimentos migratórios, como por exemplo, aspectos políticos, sociais, econômicos e culturais e etc.

Hodiernamente, o aumento no número de conflitos armados e/ou graves violações aos direitos humanos pelo mundo tem levado dezenas de milhões de pessoas a deixarem tudo para trás, em troca de proteção às próprias vidas. Tais fatos vêm ocorrendo, principalmente, em países asiáticos de língua árabe, como também em parte do continente africano.

Nos últimos anos, as graves violações dos direitos humanos vêm gerando grande fluxos migratórios pelo mundo. Diante desse fato, qual o grau de efetividade no processamento das solicitações de refúgio e no reconhecimento do *status* de refugiado dos imigrantes que adentraram o Estado brasileiro entre os anos de 2010 a 2017?

Nesse toar, a presente pesquisa propõe-se a analisar os números de solicitações de refúgio e de refugiados acolhidos pelo Estado brasileiro entre os anos de 2010 a 2017, dando ênfase aos principais órgãos incumbidos da análise de tais solicitações. Tal estudo se dará através dos dados fornecidos pelos principais órgãos responsáveis pelo acolhimento, comparando-os a fim de verificar a celeridade e efetividade nas análises das solicitações entre os anos já mencionados.

A pesquisa aborda um tema bastante importante, sobretudo nos dias atuais, mas que ainda assim vem sendo pouco discutido, gerando, com isso, grande desconhecimento por parte da população. Para tanto, serão analisadas bibliografias nacionais e estrangeiras especializadas no assunto, bem como a realização de um processo comparativo entre os dados coletados através de informações fornecidas pelos órgãos e entidades brasileiras responsáveis pelo processamento das solicitações de refúgio e acolhimento aos refugiados.

Portanto, o objetivo do presente trabalho resume-se à análise da legislação que traça os procedimentos a serem adotados pelos órgãos responsáveis pelo reconhecimento da condição de refugiado, o grau de efetividade no processamento das solicitações de refúgio e no reconhecimento do *status* de refugiado dos imigrantes que adentraram o Estado brasileiro entre os anos de 2010 a 2017, tendo como roteiro à sua constatação a identificação dos números de solicitantes de refúgio em cada um dos anos de 2010 até 2017 e quantos solicitantes de refúgio foram reconhecidos a cada ano, através da comparação entre os dados coletados.

Sendo assim, vislumbra-se a grande relevância jurídica que o tema envolvendo os refugiados traz em seu bojo, mormente porque os fluxos migratórios são considerados como uma decorrência da violação de direitos humanos fundamentais, que acabam gerando reflexos não apenas no campo do direito, mas que também aspergem seus efeitos no âmbito social.

Ademais, o desenvolvimento da pesquisa se apresentará por meio da análise dos elementos históricos que exerceram forte influência sobre os movimentos migratórios ao redor do mundo, apontando as principais causas e os efeitos por eles gerados. Também será estudado o avanço linear dos principais diplomas estrangeiros e nacionais que tratam da proteção aos refugiados e como as normas internacionais passaram a ampliar ao longo do tempo seu campo de incidência e proteção, conferindo-lhes novas definições de acordo com as

características atuais, o que não poderia passar despercebido aos olhos daqueles que se dedicam ao estudo do tema.

Ademais, o estudo desenvolvido neste trabalho também se presta para destacar as principais instituições envolvidas na implementação das políticas públicas voltadas aos refugiados no Brasil, dentre as quais se incluem o Ministério da Justiça, o Ministério das Relações Exteriores, Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE) e também a Polícia Federal. Nesse conjunto de agentes compreendem-se também as instituições que atuam em nome da sociedade civil, exercendo papel de fundamental importância na disseminação do tema, conferindo assim uma visão mais ampla e menos preconceituosa naquilo que tange à questão dos refugiados para aqueles que ainda pouco a conhecem.

O crescimento exponencial do fluxo de migrantes pelo mundo, que vem gerando grande preocupação na comunidade internacional, bem como a relevância jurídica que a violação de direitos básicos acarreta, mostram-se como fatores determinantes a demonstrar a importância gerada pelo estudo do presente tema.

Diante do escasso número de informações sobre o tema, torna-se necessário um estudo acerca dos principais motivos que levam determinadas pessoas a abandonarem seu país de origem ou no qual encontram-se estabelecidas, em busca de proteção e/ou abrigo em outro território, decorrentes da violação aos seus direitos básicos.

Lidar com a problemática que envolve os direitos dos refugiados é sem sombra de dúvida um dos principais desafios do mundo atual. Para uma adequada busca de soluções para tais problemas, mister se faz a correta análise de todo o tratamento que deve ser dispensado àqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade das mais variadas espécies. Apenas com a correta identificação das deficiências legais e de gestão é que se tornará possível dar os próximos passos rumo a um mundo verdadeiramente globalizado e mais igualitário, deixando de lado as diferenças e entrando em um processo de aculturação dos povos.

A metodologia aplicada ao presente trabalho se vale do método dedutivo, no qual se pretende analisar e sintetizar os principais temas envolvendo os refugiados, valendo-se para tanto da pesquisa bibliográfica, consubstanciada através de dados estatísticos relevantes que irão auxiliar na conclusão do presente trabalho.

O Capítulo segundo apresentará o surgimento e a evolução histórica dos fluxos migratórios pelo mundo, expondo o surgimento e evolução dos principais

diplomas legais e órgãos internacionais responsáveis pelo acolhimento aos refugiados.

O Capítulo terceiro fará uma análise acerca da Convenção de 1951, documento este considerado como sendo um dos principais pilares no desenvolvimento do direito internacional dos refugiados e da proteção conferida a tais indivíduos.

Já o Capítulo quarto trata acerca do Protocolo de 1967, que ampliou o conceito de refugiado previsto na Convenção de 1951, retirando as limitações de caráter temporal e geográfico previstos em tal convenção.

O contexto histórico do refúgio no Brasil é apresentado no Capítulo quinto, que traça a evolução do instituto do refúgio no Estado brasileiro, seus diplomas legais, sobretudo a Lei nº 9.474/97, que disciplina a estrutura dos órgãos que atuam em território brasileiro no tratamento de refugiados, como também os dados referentes às solicitações de refúgio e os pedidos efetivamente acolhidos entre os anos de 2010 a 2017, conforme se propõe o objetivo da pesquisa.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A questão atinente à proteção aos direitos humanos pode ser remontada aos meados do século XX, onde alguns direitos considerados essenciais encontravam-se previstos em diplomas internacionais fragmentados, elaborados no âmbito da Liga das Nações, aproximadamente na década de 1920 (RAMOS, 2014, p. 81; LIMA *et. al.*, 2017, p. 15).

De acordo com dados do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (DESA) da Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 2015, estima-se que mundialmente o número de migrantes internacionais, considerando o conceito de migrante *latu sensu*, tenha atingido a marca de 244 milhões de pessoas, sendo que deste total, 68,5 milhões, se caracterizam como refugiados ou deslocados internos, que deixaram seus países de origem ou necessitaram se mudar para locais dentro do próprio território, em decorrência das graves violações aos direitos mais básicos¹.

São pessoas que por condições alheias à própria vontade acabam sendo obrigadas a deixarem seus países ou o local onde vivem por conta da não garantia, pelo Estado, dos direitos humanos, direitos estes que são considerados como inerentes ao indivíduo (SALLES e GONÇALVES, 2016; JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 28;). Contudo, daqueles 68,5 milhões de pessoas que deixaram seus lares para trás, apenas 25,4 milhões obtiveram a condição de refugiadas.

Somente a título de conhecimento, estima-se que até o ano de 2014, cerca de 3,9 bilhões de pessoas em todo o mundo encontravam-se vivendo em áreas urbanas, sendo que tal número poderá ter um aumento de quase 64% até o ano de 2050, perfazendo o montante de 6,4 bilhões (IOM, 2015, p. 1).

O assunto envolvendo a problemática migratória, que começou a ganhar novos contornos a partir do século XX, passou a ser objeto de estudo mais aprofundado logo após a Segunda Guerra Mundial, devido ao grande fluxo migratório das vítimas do movimento nazista (JUBILUT *et. al.*, 2007, p. 24).

O fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) apresentou ao mundo um novo capítulo na sua história de desenvolvimento, que enfrentava uma proporção muito grande de problemas a serem resolvidos, o que demandava esforço mútuo por

¹ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/numero-de-migrantes-internacionais-chega-a-cerca-de-244-milhoes-revela-onu/>>. Acesso em: 27 mai. 2017.

parte da sociedade internacional que, em sua grande maioria, buscava alcançar objetivos primordialmente comuns, como garantia da segurança, educação, saúde, paz e todos os demais meios aptos a garantir uma vida digna a seus cidadãos.

O crescimento acentuado dos fluxos migratórios de refugiados acabou colocando à prova a capacidade dos Estados receptores em lidar com a situação, expondo assim as fragilidades e dificuldades ainda enfrentadas por toda a sociedade internacional e órgãos incumbidos a atuarem no campo de proteção aos refugiados (SALLES e GONÇALVES, 2016, p. 112).

Tais fatos movimentaram a sociedade internacional a fim de que fosse adotado um novo panorama voltado à atribuição e proteção de direitos mínimos e essenciais à existência humana, de modo que tal proteção viesse a ser consagrada em âmbito universal, abandonando assim a ideia de que a proteção aos direitos humanos deveria ser regulada de acordo com o contexto no qual se encontrava inserido o povo de cada Estado. Nesse sentido preleciona Flávia Piovesan:

[...] os direitos humanos são universais, inerentes à condição de pessoa e não relativos às peculiaridades sociais e culturais de determinada sociedade, incluindo em seu elenco não só direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, econômicos e culturais. Afirma, assim, ineditamente, a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos. (PIOVESAN, 2012, p. 295)

Visando garantir a efetivação de tais medidas a fim de reerguer os Estados mais afetados pela guerra, bem como para prevenir a ocorrência de outras catástrofes bélicas, criou-se, no ano de 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU)², por meio da Conferência de São Francisco, contando com a participação de 50 países durante seu processo de instituição (PORTELA, 2015, p. 260).

Diante dessa situação, percebeu-se a necessidade da normatização de parâmetros aplicáveis internacionalmente e que assegurassem proteção às pessoas que se encontravam em situação de vulnerabilidade em relação aos seus direitos fundamentais, como também que tais normas tivessem caráter vinculante em relação a todos os Estados que passassem a aderir as disposições contidas em tal documento.

Tais normas, por apresentarem extrema relevância global, passaram a obter maior atenção por parte da sociedade internacional, que buscava alcançar objetivos

² A partir de agora, tal Organização passará a ser referida através de sua sigla (ONU).

comuns a fim de atender às próprias necessidades (MAZZUOLI, 2015, p. 61, 66). Almejando coibir as sérias violações aos direitos humanos ocorridas durante a Segunda Guerra, bem como oferecer os alicerces para a resiliência dos países que foram direta ou indiretamente afetados pelos efeitos nefastos causados pelos conflitos bélicos, elaborou-se no ano de 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos, um documento de cunho geral que traça parâmetros a serem seguidos e que, sobretudo, garante o mínimo existencial a cada indivíduo.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, composta por 30 artigos, traz em seu bojo direitos elementares e inerentes à natureza e vida humana, apresentando, sobretudo, direitos considerados universais (como o próprio nome da Declaração já diz) e atemporais, merecendo respeito por parte de toda a sociedade internacional e a qualquer tempo.

Contudo, diante da complexidade do corpo social que se encontra espalhada pelo mundo, a eficácia e aplicação de tais normas acabam esbarrando em valores cunhados no âmbito de cada comunidade ou povo, abrindo o debate acerca do universalismo e do relativismo cultural. À vista disso, torna-se imprescindível aferir a colisão entre os direitos envolvidos, no intuito de determinar qual deles deve prevalecer em detrimento do outro.

Noutro ponto, os universalistas sustentam que os adeptos da corrente relativista buscam fundamentar seus ideais e atos de violação aos direitos humanos com base em uma concepção própria de sociedade, objetivando assim conferir aparência de legalidade a práticas arbitrárias e violadoras de direitos fundamentais.

Logo, o entendimento contemporâneo vem sendo no sentido de que não obstante nos encontremos em uma sociedade que se apresenta sob as mais variadas vertentes daquilo que vem a ser considerado cultura por cada povo, tais aspectos culturais, apesar de constituírem elementos de soberania e de autodeterminação, merecem atenção devido ao risco de violação a direitos humanos fundamentais, principalmente pela prática de atos muitas vezes considerados etnocentristas, que acabam supervalorizando a cultura de um povo em detrimento das demais.

Desse modo, a sociedade internacional acaba se desvencilhando da noção de que cada Estado ocupa posição de soberania absoluta em face dos demais, para assim regular questões atinentes à órbita de direitos que incidem sobre relações sociais travadas em cada território. Tal fato encontra fundamento na aceitação

quase unânime, por parte da sociedade internacional, ao conjunto de normas que tratam a respeito da proteção aos direitos humanos.

Inclusive, Piovesan (2012, p. 311) defende que o grau de discricionariedade conferido aos Estados quanto ao acolhimento ou não de refugiados deve ser reduzida, posto que o efetivo gozo do direito em obter refúgio se traduz como uma forma de proteção aos direitos humanos. Nesse ponto, muitos Estados se valem do argumento de que compete a eles determinar aqueles que podem ou não adentrar e/ou permanecer em seu território, já que o controle de suas fronteiras territoriais constitui um desdobramento do exercício de seu poder soberano.

A decisão estatal de reconhecer e receber refugiados envolve, sem dúvida, múltiplos e complexos fatores, abarcando tanto política externa como doméstica. O país receptor pode utilizar o acolhimento de refugiados como instrumento para deslegitimar o país de origem, ao rotulá-lo como perseguidor, repressor ou violador de direitos humanos. Pode favorecer a entrada de refugiados de determinadas origens, em virtude de questões sociais, étnicas, culturais, políticas ou econômicas, em detrimento de outras. Pode também perceber a presença dos refugiados, sobretudo em grande contingente, como pesado encargo socioeconômico ou como ameaça à segurança ou à identidade nacional. (MOREIRA, 2014, p. 87)

Logo, tendo em vista a interdependência que liga o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados, pode-se considerar que na presente hipótese, deve prevalecer a teoria do monismo internacionalista dialógico. Segundo Mazzuoli (2015, p. 108-109), quando estiverem em jogo o Direito interno de um determinado Estado e uma norma de Direitos humanos, deverá prevalecer esta última, por ser considerada a norma mais favorável à vida humana.

Por outro lado, o fator determinante para a criação do fluxo migratório de refugiados está diretamente ligado à violação dos direitos humanos fundamentais daqueles que pertencem ao Estado violador, o que consequentemente acaba gerando problemas não somente na ordem de ofensa aos direitos de determinado povo, mas também naquilo que envolve a relação internacional entre os países.

Os movimentos de refugiados impactam não apenas os Estados-nação, como também as relações internacionais, considerando que as migrações internacionais se dão entre Estados soberanos, organizados num sistema internacional. Esses deslocamentos operam a transferência de um indivíduo sob a jurisdição de um

Estado para a de outro, o que gera mudança no pertencimento a uma comunidade política. (MOREIRA, 2014, p. 86)

Merece destaque o fato de que o fluxo de migração internacional vem crescendo principalmente em direção aos países de continentes mais desenvolvidos, como por exemplo, Europa, América do Norte e Oceania (UN, 2014a apud LIMA *et. al.*, 2017, p. 20).

Prevalecem na atualidade fluxos de migração com padrões muito distintos daqueles observados no século XIX e no começo do século XX, uma vez que as movimentações contemporâneas são ocasionadas pelos diferenciais de renda entre os países e pelas condições socioeconômicas precárias nas regiões de origem. (LIMA *et. al.*, 2017, p. 20)

Visando conferir maior efetividade e proteção aos refugiados, criou-se, em 1950, durante a 325ª reunião do plenário da Assembleia Geral da ONU, em Genebra, Suíça, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados³ (ACNUR)⁴ que, entretanto, traz em seu ato constitutivo disposições atinentes à sua temporariedade de atuação.

A instituição de normas internacionais de proteção aos refugiados, juntamente com a implantação de uma agência integrante das Nações Unidas, acabaram trazendo grandes avanços no que diz respeito à assistência prestada aos refugiados, na medida em que tanto os institutos previstos nos diplomas legais, quanto o estabelecimento do ACNUR, levaram a proteção de refugiados a outros patamares, tendo em vista seu caráter universal, aproximando ainda mais o presente tema perante à sociedade.

Noutro ponto, cumpre ainda trazer a noção adotada pela Professora Julia Bertino Moreira, citando Haddad, traduzida na necessidade de que para a existência da condição de refugiado, se torna imprescindível que o Estado receptor seja fundamentalmente soberano, pois é a partir da relação estabelecida entre o ator internacional capaz de conferir direitos e proteger aqueles que se encontram em sua esfera jurisdicional e àqueles que deles necessitam (refugiados), que nasce a relação jurídica que confere ao indivíduo que teve seus direitos violados a condição de refugiado (HADDAD apud MOREIRA, 2014, p. 86)

³ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) – na sigla em inglês.

⁴ De agora em diante tal órgão passará a ser referido através de sua sigla.

2.1 Distinção entre Refúgio e Asilo

2.1.1 Aspectos Gerais

Conforme se ampliava a necessidade da positivação de normas escritas que protegessem os estrangeiros que se encontravam em estado de perseguição, houve também a conveniência da implementação de institutos capazes de acolhê-los (JUBILUT, 2007, p. 36). Portanto, a partir da elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, inicia-se um movimento na luta pela proteção às vítimas de perseguição, exigindo-se como premissa básica que tais repressões não sejam motivadas pela prática de crimes de direito comum ou de atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas, conforme consta do art. 14, 2, daquela declaração (ONU, 1948).

Seguindo essa linha de codificação das normas protetivas, aprovou-se a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados⁵. Contudo, originariamente seu campo de incidência encontrava-se limitado por questões temporais e/ou geográficas.

Em linhas gerais, suas primeiras disposições protetivas abarcariam apenas as pessoas que passaram à condição de refugiadas em decorrência dos eventos acontecidos antes de 1º de janeiro de 1951, ou seja, haveria uma limitação de cunho temporal para a produção dos efeitos daquela declaração em face de seus sujeitos passivos ou destinatários (art. 1º, 2, B.1, *b*). Possuía também limitações de ordem geográfica e temporal, já que o art. 1º, 2, B.1, *a*, considerava como refugiados apenas os indivíduos provenientes de países europeus e que tenham sido vítimas dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951.

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

[...]

2) Que, em conseqüência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em conseqüência de tais

⁵ Aprovada em Genebra, Suíça, em 28 de julho de 1951.

acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. [...]

[...]

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou

a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou

b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures" (ONU e ACNUR, 1951)

Desse modo, facultava-se a cada Estado, quando de sua adesão à Convenção de 1951, optar pelo enquadramento do alcance das obrigações assumidas, que estipulava tanto a reserva geográfica quanto a reserva temporal, ou poderia também aderir apenas a reserva temporal, previstas no art. 1º, 2, B. 1, a e b, respectivamente.

Tem-se que tal limitação vai de encontro às disposições previstas no art. 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que, consubstanciada no princípio da universalidade, buscava conferir um campo de incidência mais abrangente aos seus dispositivos, ampliando o conceito de refugiado.

Artigo 14º

1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.

2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por actividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas. (ONU, 1948)

Visando superar as limitações impostas por este diploma legal, aprovou-se em 31 de janeiro de 1967, na cidade de Nova Iorque, o Protocolo Sobre o Estatuto dos Refugiados, que passou a conferir maior amplitude e proteção às vítimas de perseguição, ao trazer em seu corpo normas que afastavam as limitações presentes no diploma de 1951, conferindo então maior destaque à expressão "refugiado" (ONU e ACNUR, 1969). Trouxe ainda a necessidade de cooperação entre as mais variadas nações, juntamente com o ACNUR.

Outra característica do refúgio vem a ser o fato de ele, e conseqüentemente os refugiados, ser um tema amplamente estudado nos países desenvolvidos²⁵ e pouco discutido em países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo. Tal situação é digna de nota, pois são esses últimos os mais abertos para a acolhida aos refugiados e ao mesmo tempo os que mais

geram refugiados, enquanto aqueles se mostram cada vez mais favoráveis a limitar o número de refugiados que recebem. (JUBILUT, 2007, p. 32)

Muito ainda se discute acerca da dicotômica distinção entre os institutos do asilo e do refúgio, o que leva alguns estudiosos a estabelecerem paralelos entre ambos, destacando aspectos relacionados à abrangência geográfica e também à natureza protetiva dos institutos.

Ao tecer as diferenças entre o asilo e o refúgio, vislumbra-se inicialmente que o refúgio é um instituto jurídico internacional, tendo alcance universal, e o asilo é um instituto jurídico regional, tendo alcance na região da América Latina. O refúgio, como já examinado, é medida essencialmente humanitária, enquanto o asilo é medida essencialmente política. (PIOVESAN, 2012, p. 313)

Ainda que haja distinções quanto aos fatores que levam ao reconhecimento entre um ou outro instituto, certo é que ambos convergem para o mesmo fim, que segundo Piovesan (2012, p. 317) “[...] é a proteção da pessoa humana”. Ainda nesse sentido, Jubilut (2007, p. 36) destaca que “[...] os institutos apresentam um caráter de complementaridade [...] posto que o instituto do asilo é mais abrangente, podendo ser usado quando não há a possibilidade de aplicação do instituto mais específico do refúgio”.

Piovesan aduz ainda que outro grande ponto de diferenciação entre os institutos diz respeito ao estado de perigo no qual se encontra cada indivíduo, considerando que para a concessão de refúgio exige-se apenas que exista “[...] fundado temor de perseguição [...]”, consagrando a finalidade preventiva do instituto, enquanto que para o asilo “[...] há a necessidade da efetiva perseguição” (JUBILUT, 2007, p. 36; PIOVESAN, 2012, p. 313).

Alguns diplomas internacionais e regionais costumam considerar o instituto do asilo tanto sob o aspecto *lato sensu*, quanto de maneira *stricto sensu*, sendo a primeira composta tanto pelo asilo, em suas duas acepções (territorial e diplomático), que serão estudadas a seguir, quanto pelo refúgio. Já a segunda forma comportaria tão somente o asilo propriamente dito (JUBILUT, 2007, p. 36).

2.1.2 Asilo

O instituto do asilo busca, precipuamente, garantir a segurança daqueles que sofrem algum tipo de violação em suas liberdades, decorrente de perseguições de natureza política (JUBILUT, 2007, p. 38). Nesse enfoque, a violação às liberdades individuais acaba ultrajando as normas previstas na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a qual apresenta diversos artigos que conferem uma gama de direitos e garantias mínimas a cada pessoa, contemplando-se dentre elas as liberdades individuais.

O senso comum costuma se referir ao instituto em comento como sendo asilo político. Dentro deste, estariam divididas as espécies do asilo territorial e asilo diplomático ou extraterritorial (MAZZUOLI, 2015, p. 819). Conforme constam dos diversos documentos elaborados ao longo dos anos e ao qual se encontram vinculados os Estados que a eles aderiram, observa-se a existência de uma discricionariedade estatal em conceder asilo, mas, contudo, mantém-se a obrigação em acolher aqueles que recorrem à jurisdição de um determinado país em busca de proteção, ainda que este acolhimento não se efetive por meio do instituto em comento.

O asilo, apesar de ser um instituto previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, tem sua utilização quase que restrita aos países latino-americanos, principalmente pela situação política instável na qual muitos deles acabaram se encontrando ao longo das décadas (JUBILUT, 2007, p. 38). Entretanto, cumpre ressaltar que não há qualquer impedimento para aplicação de tal instituto pelos países localizados fora da América Latina⁶.

Estados não pertencentes a essa região utilizaram e utilizam o asilo (especialmente o diplomático) esporadicamente, e normalmente para a “proteção a criminosos políticos, geralmente sob intensos protestos dos Estados de onde se originavam as perseguições”⁴¹, razão pela qual a maioria dos doutrinadores chega a afirmar que o instituto do asilo é uma prática restrita à América Latina. (JUBILUT, 2007, p. 39)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, traz no art. 14, 1, a disposição de que “Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” (ONU, 1948).

⁶ Cite-se como exemplo o caso do agente de inteligência da Agência Nacional de Segurança dos EUA (NSA, na sigla em inglês), Edward Joseph Snowden, que obteve asilo territorial na Rússia logo após ter vazado informações acerca de programas de espionagem utilizados pela agência norte-americana.

Ademais, passou a ser adotada na comunidade internacional a cláusula do *non refoulement*, que garante ao solicitante de asilo que ao abandonar seu país de origem em decorrência da violação de direitos fundamentais, que não mais seja devolvido a este território de maneira forçada enquanto perdurar a situação que ensejou a busca por asilo (PIOVESAN, 2012, p. 310).

Com a entrada em vigor da DUDH, acabou se estabelecendo um parâmetro para o surgimento de outros diplomas regionais que passaram a disciplinar a concessão de asilo, a exemplo da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, assinada em San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, que acabou seguindo os passos da predecessora DUDH (JUBILUT, 2007, p. 41; PIOVESAN, 2012, p. 312).

Artigo 22. Direito de circulação e de residência

[...]

7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais.

8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas. (OEA, 1969)

É importante observar que o art. 22 da declaração acima mencionada faz referência expressa ao direito do indivíduo não apenas de buscar e obter asilo em outro Estado, como também em não ser expulso ou entregue a outro país que venha a pôr sua vida ou liberdade em risco, concretizando assim a cláusula do *non refoulement*, já citada anteriormente.

Asilo territorial: Ocorre quando um Estado aceita em seu próprio território indivíduos perseguidos por suas crenças, ideologias políticas, opiniões ou por crimes considerados como sendo de caráter político ou crimes comuns conexos aos delitos políticos. Nesses casos, tem-se que a permanência do indivíduo perseguido no território do Estado que o persegue acabaria por gerar grave risco à sua segurança.

Como bem pontuado por Mazzuoli (2015, p. 819), no ordenamento brasileiro, a revogada Lei nº 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro) trazia em seu corpo disposições que tratavam apenas acerca dos indivíduos que obtinham a condição de asilado territorial, sendo tal instituto disciplinado pelos artigos 28 e 29. Contudo, com

o advento da Lei nº 13.445/17 (Lei de Migração), houve a ampliação do conceito e abrangência do asilo, que passou a ser disciplinado sob seus dois aspectos (territorial e extraterritorial ou diplomático), conforme dispõe o artigo 27 (BRASIL, Lei nº 13.445, 2017).

Além dos diplomas legais supracitados, fora promulgada a Convenção Sobre Asilo Territorial, assinada em Caracas, Venezuela, em 28 de março de 1954, contando com a assinatura de 20 dos 35 Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA)⁷.

Artigo I

Todo Estado tem o direito, no exercício de sua soberania, de admitir dentro de seu território as pessoas que julgar conveniente, sem que, pelo exercício desse direito, nenhum outro Estado possa fazer qualquer reclamação.

Artigo II

O respeito que, segundo o Direito Internacional, se deve à jurisdição de cada Estado sobre os habitantes de seu território, deve-se igualmente, sem nenhuma restrição, à jurisdição que tem sobre as pessoas que nele entram, procedentes de um Estado, onde sejam perseguidas por suas crenças, opiniões e filiação política ou por atos que possam ser considerados delitos políticos.

Qualquer violação da soberania, consistindo em atos de um governo ou de seus agentes contra a vida ou a segurança de uma pessoa, praticados em território de outro Estado, não se pode considerar atenuada pelo fato de ter a perseguição começado fora de suas fronteiras ou de obedecer a motivos políticos ou a razões de Estado. (OAS, 1954)

Logo, observa-se do Artigo I da Convenção supra que a concessão do asilo territorial, assim como o diplomático, que será visto mais adiante, constituem-se como sendo um ato discricionário do Estado concedente, dada sua posição de soberania perante à comunidade internacional. Conseqüentemente, nenhum outro Estado poderá tentar intervir ou mesmo reprimir o Estado que vier a conceder asilo aos que dele necessitarem (MAZZUOLI, 2015, p. 822).

O Artigo II é considerado como desdobramento do artigo anterior, reafirmando a posição de soberania ocupada por cada Estado, inclusive sobre as pessoas que se encontram sob sua jurisdição, independentemente do Estado de onde provenham. Desse modo, não se considera admissível qualquer ato de perseguição de um Estado contra alguma pessoa que se encontre sob a jurisdição

⁷ Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-47.html>>. Acesso em: 09/10/2018.

de outro Estado soberano, inclusive nos casos em que tais atos de repressão tenham como fundamento crimes políticos praticados no território do governo perseguidor.

Seguindo na mesma esteira dos dispositivos supracitados, tem-se que os artigos III e IV servem para reafirmar a posição de hegemonia do Estado concedente de asilo, em relação os demais Estados que compõem a comunidade internacional. Nesse aspecto, ambos os artigos refletem o poder exercido por determinado país sobre os indivíduos neles inseridos, e que servem para constituir um dos principais elementos de formação do Estado, qual seja, o povo.

Nesse toar, os Artigos III e IV tratam dos institutos de direito internacional da entrega, expulsão e extradição.

Artigo III

Nenhum Estado é obrigado a entregar a outro Estado ou a expulsar de seu território pessoas perseguidas por motivos ou delitos políticos.

Artigo IV

A extradição não se aplica, quando se trate de pessoas que, segundo a classificação do Estado suplicado, sejam perseguidas por delitos políticos ou delitos comuns cometidos com fins políticos, nem quando a extradição for solicitada obedecendo a motivos predominantemente políticos. (OAS, 1954)

Sobre o instituto da entrega, Mazzuoli (2015, p. 1068) aduz que “[...] o ato de entrega é aquele feito pelo Estado a um tribunal internacional de jurisdição permanente [...] em que a relação de cooperação se processa entre um Estado e o próprio Tribunal”.

No que diz respeito ao instituto da extradição, esta ocorre quando um determinado Estado (Estado requerido) transfere à jurisdição de outro Estado (Estado requerente) indivíduo que esteja sendo processado ou tenha sido condenado neste último território, pela prática de infrações penais (MAZZUOLI, 2015, p. 1067).

Tal ato decorre dos chamados acordos de reciprocidade feitos entre os Estados e busca, precipuamente, evitar a impunidade de infratores que cometem crimes e acabam fugindo para outros países, a fim de se eximirem da responsabilidade (MAZZUOLI, 2015, p. 800). Cumpre lembrar que a extradição não pode ser aplicada nos casos em que o indivíduo esteja sendo processado ou tenha

sido condenado por crime de natureza política ou crime comum praticados com finalidade política.

A disciplina do asilo territorial se deu através da incorporação ao ordenamento jurídico pátrio da Convenção Sobre Asilo Territorial, através do Decreto nº 55.929/65. Tal instituto também se encontra previsto no *caput* do artigo 27 da Lei nº 13.445/17 (Lei de Migração), contrapondo a revogada Lei nº 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro), que fazia menção apenas ao estrangeiro que se encontrava na condição de asilado, na modalidade de asilo territorial, sendo omissos quanto ao asilo diplomático ou extraterritorial (BRASIL, 1980, 2017).

Asilo diplomático: Também conhecido como extraterritorial, é aquele concedido fora do território propriamente dito do Estado asilante, que, porém, se efetiva em sua extensão territorial, localizada em um território distinto do seu, como por exemplo, as embaixadas, aeronaves e embarcações oficiais, tendo, inclusive, natureza temporária (PORTELA, 2015, p. 183).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, traz no art. 14, o direito de todo ser humano a procurar e gozar asilo. Da leitura de tal dispositivo, fica claro que a intenção da Carta é a de conferir a todo e qualquer indivíduo o direito subjetivo em buscar asilo, que pode ser exercido a qualquer tempo (ONU, 1948).

Vale ressaltar que não se pode confundir o objetivo almejado pelo instituto como um instrumento que busca a impunidade daqueles que vierem a cometer crimes de natureza comum, merecendo ser reprimida sua utilização para acobertar a prática de delitos, tanto por civis, como também em decorrência de atos de deserção cometidos por militares das forças armadas (MAZZUOLI, 2015, p. 820). Visando coibir a utilização de tal instituto como ferramenta de impunidade, o artigo terceiro da Convenção Sobre Asilo Diplomático dispõe de maneira clara acerca do tema.

Artigo III

Não é lícito conceder asilo a pessoas que, na ocasião em que o solicitarem, tenham sido acusadas de delitos comuns, processadas ou condenadas por esse motivo pelos tribunais ordinários competentes, sem haverem cumprido as penas respectivas; nem a desertores das forças de terra, mar e ar, salvo quando os fatos que motivarem o pedido de asilo, seja qual for o caso, apresentem claramente caráter político.

As pessoas mencionadas no parágrafo precedente, que se refugiarem em lugar apropriado para servir de asilo, deverão ser convidados a retirar-se, ou, conforme o caso, ser entregues ao

governo local, o qual não poderá julgá-las por delitos políticos anteriores ao momento da entrega. (SALIBA, 2015, p. 182)

Ademais, o instituto do asilo diplomático acabou sendo regulado em âmbito internacional através da Convenção Sobre Asilo Diplomático, assinada em Caracas, Venezuela, em 28 de março de 1954, tendo como signatários 20 dos 35 Estados integrantes da Organização dos Estados Americanos (OEA).^{8 9}

O artigo primeiro daquela convenção traz disposições referentes ao aspecto obrigacional de respeito mútuo entre os Estados signatários, sempre que um deles vierem a conceder asilo territorial para pessoas que se encontram sendo perseguidas por motivos ou delitos de natureza política.

Artigo I

O asilo outorgado em legações, navios de guerra e acampamentos ou aeronaves militares, a pessoas perseguidas por motivos ou delitos políticos, será respeitado pelo Estado territorial, de acordo com as disposições desta Convenção.

Para os fins desta Convenção, legação é a sede de toda missão diplomática ordinária, a residência dos chefes de missão, e os locais por eles destinados para este efeito, quando o número de asilados exceder a capacidade normal dos edifícios.

Os navios de guerra ou aeronaves militares, que se encontrem provisoriamente em estaleiros, arsenais ou oficinas para serem reparados, não podem constituir recinto de asilo. (SALIBA, 2015, p. 182)

Importante ressaltar que o direito de asilo se apresenta sob dois ângulos distintos naquilo que tange à efetividade, ou seja, no direito-dever da relação jurídica que envolve o solicitante de asilo e o Estado concedente.

Em paralelo ao exercício do direito de asilo, temos os Estados que ocupam a posição de asilantes e, que, por fim, acabam possuindo o poder de decisão sobre o acolhimento ou não daquele que busca a proteção do instituto, conforme previsto no artigo segundo da Convenção Sobre Asilo Diplomático, que dispõe que “Todo o Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo, nem a declarar por que o nega” (SALIBA, 2015, p. 182).

Durante o processo de análise acerca da conveniência e da necessidade em se conceder asilo ao estrangeiro que dele necessite, compete ao Estado asilante verificar o preenchimento de outros requisitos previstos nos artigos quarto a sétimo,

⁸ Organization of American States (OAS) – na sigla em inglês.

⁹ Disponível em: < <http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-46.html>>. Acesso em: 10/10/2018.

sobretudo no que diz respeito à classificação da natureza dos supostos crimes cometidos pelo solicitante de asilo e ao aspecto de urgência que levou determinado indivíduo a requerer a proteção de outro Estado.

Artigo V

O asilo só poderá ser concedido em casos de urgência e pelo tempo estritamente indispensável para que o asilado deixe o país com as garantias concedidas pelo governo do Estado territorial, a fim de não correrem perigo sua vida, sua liberdade ou sua integridade pessoal, ou para que de outra maneira o asilado seja posto em segurança.

Artigo VI

Entendera-se por casos de urgência, entre outros, aqueles em que o indivíduo é perseguido por pessoas ou multidões que não possam ser contidas pelas autoridades, ou pelas próprias autoridades, bem como quando se encontre em perigo de ser privado de sua vida ou de sua liberdade por motivos de perseguição política e não possa, sem risco, pôr-se de outro modo em segurança. (SALIBA, 2015, p. 182)

Diante disso, o ato de concessão de asilo encontra-se vinculado à discricionariedade do Estado concedente, que avaliará as peculiaridades de cada caso, a fim de afirmar se as condições do solicitante podem ser encaradas como situação de urgência, especialmente quando oferecer potencial perigo à vida ou integridade física, bem como ao direito de liberdade do indivíduo.

O instituto do asilo político no ordenamento jurídico brasileiro tem amparo no art. 4º, X, da Constituição Federal, como também se encontra regulamentado em alguns diplomas legais esparsos, como o Decreto nº 42.628/57 (Convenção Sobre Asilo Diplomático) e também pela Lei nº 13.445/17 (Lei de Migração), diploma legal recente no ordenamento jurídico pátrio (BRASIL, 1957, 1980, 1988, 2017).

A Lei nº 13.445/17, que revogou completamente a Lei nº 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro), passa a disciplinar os institutos do asilo e do refúgio, conferindo a este último instituto tratamento mais amplo em relação ao estatuto revogado, que fazia menção ao refugiado apenas na hipótese de concessão de passaporte (BRASIL, 1980, 2017).

Desse modo, observa-se que o legislador ordinário passou a conferir aos temas uma maior importância, disciplinando, através de diploma legal específico, questões que já vinham sendo tratadas através de cartas internacionais.

2.1.3 Refúgio

O refúgio guarda certa semelhança ao instituto anteriormente citado, apresentando, contudo, características substanciais que os diferenciam um do outro. Enquanto o asilo é regido por normas que se apresentam sob um aspecto mais restrito quanto às partes que o aderem, bem como ao seu campo de incidência ser menos extenso, o refúgio abrange um número maior de adeptos, apresentando diplomas legais de maior alcance, estando disciplinado com traços devidamente definidos por meio de normas internacionais (MAZZUOLI, 2015, p. 827).

Conforme será visto mais adiante, a problemática envolvendo os refugiados apresenta construção histórica que passou a ganhar novos contornos com o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Entretanto, foi apenas no Pós-Segunda Guerra Mundial, que o mesmo se apresentou como assunto de interesse global (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 441).

No que pese os diplomas internacionais em língua inglesa que tratam sobre a proteção aos refugiados tragam em sua denominação a palavra *status*, tal palavra não deve ser traduzida em sua acepção literal. Tal significado pode ser obtido através do estudo etimológico da palavra *status*, que pode ser utilizada para designar uma determinada posição social, condição ou estado, que pode ser transitório ou permanente, em face do que dispõe as normas que regem tal situação (JUBILUT, 2007, p. 43). Por isso que se diz que determinada pessoa ou grupo de pessoas, ao obterem refúgio em um Estado específico, passam a ter o *status* ou a condição de refugiados.

Ocorre que muitos conceitos que envolvem a temática dos refugiados não se encontram muito claros, o que acaba gerando confusão tanto para a população, que a cada dia vem se deparando com notícias de fluxos migratórios em massa pelo mundo, como também se torna motivo de controvérsia até mesmo entre estudiosos do assunto (CASELLA, *et. al.*, 2012.). Nesse contexto, se torna necessário esclarecer alguns conceitos envolvendo refugiados e os quais vem se tornando muito comum diariamente.

Na concepção do ACNUR (2018, p. 8) a diferença entre solicitantes de refúgio e refugiados consiste no fato de que aqueles são as pessoas que deixaram seus países para trás, requerendo proteção de outro Estado, mas que ainda não obtiveram a condição de refugiado declarada pelas autoridades do país de

acolhimento. Já os refugiados são todas as pessoas que se encontram fora de seu país de origem ou onde estabeleça residência, sob a proteção de outro Estado, em decorrência da violação de direitos humanos fundamentais que envolvem perseguições ligadas à religião, grupo social, raça e etc.

Além dos conceitos apresentados acima, os fluxos migratórios também são formados pelos deslocados internos, que são obrigados a deixarem seus lares em decorrência da violação de seus direitos fundamentais, mas que, entretanto, permaneceram dentro do território de origem ou de residência, mantendo-se sob a jurisdição do próprio Estado violador (ACNUR, 2018, p. 8). Noutro ponto, aparece a categoria dos apátridas que, segundo o art. 1º da Convenção Sobre o Estatuto dos Apátridas, considera como tal “toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional” (ONU, 1954).

Por fim, consta também a figura dos retornados, que são considerados como aqueles que voltaram ao seu país de origem ou residência, por vontade própria, tendo em vista a cessação das violações de direitos humanos que os fizeram emigrar para outros Estados, ou também em decorrência de outros motivos (ACNUR, 2018, p. 8). Note-se que neste caso, para que sejam considerados retornados, o retorno ao território de origem deve se dar de maneira voluntária, não em decorrência do retorno forçado, o que acarretaria violação à cláusula do *non refoulement*.

Contudo, vale esclarecer que nem sempre a transitoriedade da condição de refugiado, que idealisticamente deveria ser a regra, acaba se concretizando, haja vista que muitos refugiados acabam permanecendo por tanto tempo no país acolhedor, passando a obter a estabilidade de suas vidas, que a volta ao país de origem poderia acarretar sérios danos para o núcleo familiar, tendo em vista a incerteza que os aguarda, fazendo com que permaneçam no país acolhedor durante toda a vida (MOREIRA, 2014, p. 87).

Tem-se no refúgio um instituto que pode ser invocado por todo aquele que esteja em gozo de seus direitos civis e políticos, visto que se encontra consagrado em diplomas de direito internacional que vinculam toda sociedade internacional, diferindo-o assim do instituto do asilo, que não possui regras consideradas universais que o discipline, não gerando assim qualquer obrigação por parte do Estado asilante (JUBILUT, 2007, p. 44).

Os diplomas legais internacionais que tratam sobre o assunto trazem em seu corpo elementos objetivos e que servem como base, na tentativa de definir o que vem a ser refugiado, sendo conjugado elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 que, segundo André de Carvalho Ramos, apresenta-se como:

- pessoa que é perseguida ou tem fundado temor de perseguição;
- por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e encontra-se fora do país de sua nacionalidade ou residência;
- e que não pode ou não quer voltar a tal país em virtude da perseguição ou fundado temor de perseguição. (RAMOS, 2014, p. 326)

Contudo, vale ressaltar que os elementos acima apresentados não podem ser considerados de maneira suficiente a fim de exaurir o conceito de refugiado que ao longo dos anos vem sendo buscado por meio dos diplomas internacionais que tratam acerca do assunto.

Tem-se que os mesmos servem apenas como o fio condutor do qual os Estados devem se valer objetivando a consecução dos fins almejados não somente pela Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, mas também aos objetivos consagrados no art. 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, mediante a ampliação, pelos Estados acolhedores de refugiados, do rol constante dos diplomas internacionais que tratam sobre o assunto (ONU, 1948).

Para se estabelecer a condição de refugiado a determinada pessoa, deve-se levar em consideração critérios que são definidos pelas chamadas cláusulas “de inclusão”, “de cessação” e “de exclusão”.

As cláusulas de inclusão definem os critérios que uma pessoa deve satisfazer para ser refugiado. Constituem os critérios positivos sobre os quais é declarada a condição de refugiado. As cláusulas ditas de cessação e de exclusão têm um significado negativo; as primeiras indicam as situações nas quais alguém deixa de ser refugiado e as segundas enumeram as circunstâncias em que uma pessoa não é amparada pela Convenção de 1951, mesmo que satisfaça os critérios positivos das cláusulas de inclusão. (ONU e ACNUR, 2011, p. 10)

Em regra, aquele que solicita refúgio detém presumidamente o *status* de refugiado, cabendo ao Estado acolhedor proceder à averiguação das condições objetivas que corroborem tal presunção e justifiquem tal solicitação. Portanto, cabe

ao entrevistador ponderar as alegações feitas pelo solicitante a fim de sopesá-las às condições do Estado violador dos direitos humanos, e que ensejaram determinado indivíduo a solicitar refúgio (JUBILUT, 2007, p. 47).

Confirmada a imprescindibilidade da concessão do refúgio diante dos critérios estabelecidos, o solicitante de refúgio passará à condição de refugiado, obtendo do Estado concedente o *status* de refugiado, mediante decisão de cunho declaratório (JUBILUT, 2007, p. 49).

No âmbito regional, o refúgio ganhou mais destaque com a elaboração da Declaração de Cartagena de 1984¹⁰, que ampliou o conceito de refugiado para além daqueles contidos na Convenção Sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo Sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, adotando a seguinte definição:

III

O Colóquio adotou, deste modo, as seguintes conclusões:

[...]

Terceira – [...] Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da 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 pública¹¹.

A elaboração da Declaração supra teve como principal objetivo a criação de um mecanismo a ser utilizado para lidar com a crise migratória decorrente da guerra civil que vinha ocorrendo nos países da Nicarágua, El Salvador e Guatemala, oferecendo parâmetros para que os países latino-americanos pudessem se basear para a elaboração de legislações que regulassem o tratamento dispensado aos refugiados em relação ao âmbito interno de cada Estado (LIMA *et. al.*, 2017, p. 44). Buscando se valer desses parâmetros, que foi instituída no Brasil a Lei nº 13.445/2017, que revogou a Lei nº 6.815/1980 (antigo Estatuto do Estrangeiro),

¹⁰ Declaração de Cartagena de 1984: Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em: 09 abr. 2018.

¹¹ Declaração de Cartagena de 1984: Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em: 09 abr. 2018.

passando a adotar a ampliação da proteção conferida aos refugiados e que serão abordadas mais à frente.

3 CONVENÇÃO DE 1951 RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS

Com o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) surgiu a necessidade da imposição de limites à soberania dos Estados em assuntos de interesse internacional. Diante disso, como antecessora da Organização das Nações Unidas, surgiu a Liga das Nações, que tinha como principal objetivo promover questões ligadas à cooperação, paz e segurança no âmbito internacional, buscando assim um maior equilíbrio e proteção ante à atuação dos Estados (MAZZUOLI, 2015, p. 905). Segundo Flavia Piovesan:

A Convenção da Liga das Nações, de 1920, continha previsões genéricas relativas aos direitos humanos, destacando-se as voltadas ao *mandate system of the League*, ao sistema das minorias e aos parâmetros internacionais do direito do trabalho – pelo qual os Estados se comprometiam a assegurar condições justas e dignas de trabalho para homens, mulheres e crianças. Esses dispositivos representavam um limite à concepção de soberania estatal absoluta, na medida em que a Convenção da Liga estabelecia sanções econômicas e militares a serem impostas pela comunidade internacional contra os Estados que violassem suas obrigações. (PIOVESAN, 2013, p. 294-295)

Assim, para Mazzuoli (2015, p. 906) o Direito Internacional abandona a concepção de uma eficácia horizontal de suas normas, regulando apenas as relações entre os Estados, e passa a conferir maior proteção internacional aos direitos humanos, garantindo obrigações internacionais de eficácia *erga omnes*, em detrimento de parte da soberania dos Estados, passando a admitir intervenções externas no plano nacional, a fim de garantir proteção aos direitos humanos.

Piovesan (2012, p. 295) destaca que as áreas do Direito Internacional (v.g. Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados) responsáveis por garantirem proteção às pessoas que solicitam asilo ou refúgio, não podem ser encaradas como disciplinas estanques que tratam de temas distintos. Pelo contrário, são disciplinas que se complementam a fim de alcançar os melhores resultados e objetivos almejados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Foi através do comando da Liga das Nações que se buscou estabelecer relações de cooperação que levariam alguns países, na época, a traçarem planos que deveriam auxiliar na resolução dos problemas que a cada dia mais vinha

tomando conta do mundo, o que passou a ser considerado como o ponto de partida no desenvolvimento daquilo que pode ser visto nos dias atuais consagrados em diplomas internacionais que tratam a respeito da proteção aos refugiados (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 158.). Sendo assim, várias instituições passaram a oferecer auxílio como forma de lidar com os problemas que vinham sendo enfrentados.

A Liga das Nações nomeou o Escritório o Alto Comissário para Refugiados Russos (1921- 1930), e lhe incumbiu à proteção de grupos específicos de refugiados. Ao longo dos anos, outras instituições foram criadas para dar continuidade ao trabalho inaugurado pelo Alto Comissário tais como o Escritório Internacional Nansen (1931-1938), o Escritório do Alto Comissariado para Refugiados vindos da Alemanha (1933-1938), o Escritório do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (1939-1946), o Comitê Intergovernamental para Refugiados (1938-1947) e a Organização Internacional para os Refugiados – IRO (1946-1952). (JUBILUT, *et. al.*, p. 158)

Ainda no âmbito da Liga das Nações, foi criado, no ano de 1931, um dos principais órgãos responsáveis pela proteção aos refugiados, denominado como Escritório Internacional Nansen para os Refugiados¹², apresentando como objetivo, auxiliar os indivíduos que se encontravam na condição de refugiados (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 160).

Nesse caminho, fora elaborada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1933, que incorporou em seu texto um dos princípios adotados pela Convenção de 1951, qual seja, o princípio do *non-refoulement*.

Com o fracasso da Liga das Nações e sua conseqüente extinção em 1946, tornou-se necessária a criação de um órgão responsável pela proteção aos refugiados, principalmente em decorrência do fim da Segunda Guerra Mundial, que acabou gerando um deslocamento maciço de refugiados (MAZZUOLI, 2015, p. 906). Assim, fora criada em 15 de dezembro de 1946, através da Resolução 62 (I) da Assembleia Geral da ONU, a Organização Internacional para os Refugiados (OIR)¹³, iniciando seu funcionamento no ano de 1948 (UN, 1946).

¹² O nome do órgão se dá em homenagem ao norueguês Fridtjof Wedel-Jarlsberg Nansen, que em 1921 assumiu o cargo de primeiro Alto Comissário para refugiados, tendo coordenado várias ações de assistência aos refugiados vítimas da Primeira Guerra Mundial, criando, inclusive, um documento de identificação para os refugiados, chamado de passaporte Nansen. Após seu falecimento, em 13 de maio de 1930, criou-se em sua homenagem o Escritório Internacional Nansen para os Refugiados, que fora instituído em 1931, tendo, inclusive, recebido um Prêmio Nobel da Paz, no ano de 1938.

¹³ International Refugee Organization – IRO, na sigla em inglês.

Tal organização passou a adotar um conceito mais abrangente do termo “refugiado”, enquadrando também aqueles que se encontravam em situação de deslocamento, passando a considerar e atribuir o *status* de refugiado não somente a um grupo de indivíduos, mas também a cada pessoa, considerada de maneira individual (UN, 1946).

Entretanto, a doutrina diverge acerca do momento de extinção da OIR, sendo que alguns doutrinadores apontam o momento de cessação de suas atividades como sendo ao final do ano de 1951. Contudo, outra parcela de estudiosos aponta que sua extinção se deu em 28 de fevereiro de 1952, sendo sucedida pelo ACNUR (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 162).

A questão atinente aos refugiados passou a ser encarada e a ganhar atenção internacional após a Segunda Guerra Mundial que, sob o regime do totalitarismo nazista acabou gerando grande fluxo de pessoas que buscavam escapar das atrocidades cometidas pelo governo do Terceiro Reich, gerando o deslocamento de aproximadamente 40 milhões de pessoas durante o período da guerra (SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 113).

Logo, diante dos milhões de pessoas que se encontravam em situações de violação aos direitos humanos tanto pelos Estados de origem quanto pelos de residência, tornou-se imprescindível a elaboração de um novo conjunto de normas que as propiciassem amparo e proteção, tendo em vista que as normas até então vigentes não mais atendiam aos propósitos estabelecidos quando de sua criação, sobretudo em face dos novos anseios sociais (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 164).

Buscando garantir suporte às vítimas da guerra que se apresentavam em situações consideradas como de refugiados, tornou-se necessário elaborar um documento que, seguindo o princípio do universalismo dos direitos humanos, passasse a apresentar abrangência mais ampla ao termo refugiado, previsto na DUDH de 1948, deixando para trás os conceitos adotados pelos documentos anteriores que estipulavam fatores de ordem étnico-geográfica (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 164).

Ademais, a Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução nº 8, I, de 12 de fevereiro de 1946, submeteu ao Conselho Econômico e Social a questão referente aos refugiados para que tal órgão procedesse, imediatamente, ao exame e preparação de um relatório sobre o caso (UN, 1946a).

Em 14 de dezembro de 1950, a Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução nº 429, V, convocou, em Genebra, Suíça, a Convenção de Plenipotenciários, realizada em 28 de julho de 1951¹⁴, que teve como finalidade completar o esboço, bem como proceder à assinatura da Convenção Relacionada ao Estatuto dos Refugiados e o Protocolo Referente ao Estatuto das Pessoas Apátridas (UN, 1950, 1950a). Durante o processo de elaboração do texto da Convenção de 1951, passou-se a considerar como refugiados todas as pessoas que se encontravam em situação na qual seu país de origem viesse desrespeitando seus direitos básicos.

Quando da elaboração do texto referente à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951), os países participantes adotaram uma postura mais passiva, principalmente aqueles que detinham maior poder político e econômico, em relação à definição do termo refugiado, adotando assim conceito que trazia em seu bojo elementos limitadores de ordem temporal e geográfica, evitando com isso o acolhimento de eventuais imigrantes “indesejados”.

Foi apenas durante a década de 1960, influenciado pelos movimentos migratórios gerados por países da Ásia e da África, que se tornou necessário ampliar o conceito do termo refugiado contido na Convenção de 1951.

A Convenção de 1951, ainda que tenha buscado universalizar a definição de refugiado, apresenta limitações de ordem temporal em seu texto originário.

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

[...]

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

¹⁴ O Estatuto dos Refugiados e o Estatuto das Pessoas Apátridas, contou com a ratificação de 26 Estados, dentre eles o Brasil, sendo que atualmente, conta com a ratificação por 145 Estados-parte. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/40a8a7394.html>>. Acesso em: 02/03/2018.

No que pese a Convenção de 1951 ter ampliado a conceituação do termo refugiado, unificando elementos de outros diplomas legais que a precederam, bem como a experiência acumulada ao longo dos anos, o texto final de 1951 ainda apresentava limitações em seu contexto, o que acabou levando à discussão acerca da necessidade de elaboração de um novo documento que passasse a conferir maior amplitude e proteção àqueles ao qual o tal documento almejava proteger (JUBILUT, *et. al.*, 2017, p. 166-167).

Desse modo, a Assembleia Geral da ONU determinou, por meio da Resolução nº 2198 (XXI) de 16 de dezembro de 1966, a elaboração de um protocolo para que fosse ampliada a finalidade da Convenção de 1951, como será demonstrado no tópico que tratará sobre o Protocolo de 1967 (UN, 1966).

4 PROTOCOLO RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (PROTOCOLO DE 1967)

A Assembleia Geral da ONU, adotando o relatório de recomendação elaborado pelo ACNUR, considerou que a limitação relativa à definição de refugiado contida na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados acabava indo de encontro à finalidade almejada por este mesmo diploma internacional.

Sendo assim, fora determinada, por meio da Resolução 2198 (XXI) de 16 de dezembro de 1966, a elaboração de um protocolo a fim de que fosse ampliado o alcance previsto na Convenção de 1951. Surgia então, em 31 de janeiro de 1967, na cidade de Nova Iorque, o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, também conhecido como Protocolo de 1967, que passou a vigorar a partir de 4 de outubro de 1967 e que suprimiu os termos que limitavam as hipóteses de incidência da Convenção de 1951, passando a dispor o seguinte:

ARTIGO 1

§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. (ONU e ACNUR, 1951).

Cumprе salientar que o Protocolo de 1967, "ainda que seja um instrumento voltado a regulamentar as disposições previstas na Convenção de 1951, possui natureza de um diploma internacional independente", que pode ser adotado mesmo por aqueles Estados que não são signatários da Convenção de 1951 (ACNUR, 2011, p. 6).

Ocorre que as normas internacionais, ainda que positivadas em documentos ratificados pelos Estados e incorporados aos ordenamentos jurídicos internos, necessitam da elaboração de políticas públicas eficazes a ponto de concretizá-los, que devem contar com a participação das instituições internacionais responsáveis por cuidar dos refugiados (SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 116).

5 CONTEXTO HISTÓRICO DO REFÚGIO NO BRASIL E SUA ATUAL CONJUNTURA

Influenciado pelo desenvolvimento da política externa, o governo brasileiro passou a adotar postura ativa diante dos esforços promovidos pela sociedade internacional em lidar de maneira eficaz com a questão ligada aos refugiados. Tal fato ocorreu durante o período de Guerra Fria (1947-1991) e serviu como forma de demonstrar a aliança do Estado brasileiro ao bloco capitalista ou ocidental (PINHEIRO, 2004 apud SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 117).

O panorama histórico do instituto do refúgio no âmbito brasileiro, passou a ganhar contornos mais bem definidos durante a década de 50, durante o Governo Vargas, quando o Brasil, ao participar dos trabalhos da Conferência de Plenipotenciários, assumiu a posição de signatário do Estatuto dos Refugiados e dos Apátridas em 15 de julho de 1952, embora tal convenção somente tenha sido incorporada ao nosso ordenamento jurídico durante a década de 60.¹⁵

A atuação brasileira no acolhimento aos refugiados se deu antes mesmo da instituição do ACNUR, no ano de 1950, pela ONU. Contudo, após a criação do ACNUR, a atuação do país continuava se dando de maneira restrita, em decorrência da reserva geográfica, da adoção de critérios para acolhimento e também de limitações referentes às políticas voltadas à integração de refugiados.

Com o período da Ditadura Militar (1964-1985), o Brasil começou a adotar uma política mais restrita naquilo que tange aos movimentos migratórios, sejam eles de qualquer espécie, tendo como fundamento para tanto a chamada segurança nacional, que muitas vezes, por se apresentar como um conceito genérico, acabava oferecendo margens a interpretações que desvirtuam as finalidades para as quais foram criadas, gerando também maior controle demográfico do país (MOREIRA, 2012 apud SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 116).

Após oferecer resistência, a questão envolvendo os refugiados passou a ser enfrentada diretamente a partir dos anos de 1970, muito em decorrência do cenário político ditatorial enfrentado pela grande maioria dos países da América do Sul, que

¹⁵ Promulgada por meio do Decreto nº 50.215/1961.

acabavam gerando fluxos migratórios, formado principalmente por opositores de tais regimes. (JUBILUT, 2007, p. 171; BARRETO, 2010, p. 17)

Devido à ruptura democrática ocorrida na grande maioria dos Estados da América Latina, houve resistência do governo brasileiro em aceitar a instituição de um escritório independente do ACNUR em território nacional. Tem-se que antes da instalação de uma representação do ACNUR no país, a assistência e proteção prestadas aos refugiados que ingressavam em solo brasileiro encontrava-se sob a responsabilidade da Seção de Assistência Jurídica e do Comitê de Assistência aos Refugiados da Cruz Vermelha Brasileira (JUBILUT *et. al.*, 2017. p. 42).

O ACNUR iniciou suas atividades no Brasil no ano de 1977, mesmo que tais atividades não fossem oficialmente reconhecidas pelo governo brasileiro, fazendo com que o país comesse a dar os primeiros passos na evolução ao tratamento concedido aos refugiados, ainda que no início isso tenha contado apenas com a participação daquele organismo internacional e outras instituições não estatais, como é o caso das Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo e a Comissão de Justiça e Paz (SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 120).

Contudo, cumpre destacar que durante o período da Ditadura Militar no Brasil, houve a edição da Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980, passando a dispor acerca da situação jurídica do estrangeiro que se encontrava em território nacional, o que também abarcava a questão relacionada aos imigrantes que buscavam se salvar no Brasil.

Diante disso, foi criado o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão ligado ao Ministério do Trabalho e Emprego, constituído também por representantes das mais variadas áreas de interesse comum. A tal órgão incumbiam as seguintes tarefas:

[...] formular a política de imigração; coordenar e orientar as atividades de imigração; e efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão de obra estrangeira qualificada para admissão em caráter temporário ou permanente, entre outras atribuições na forma da lei. (LIMA *et. al.*, 2017, p. 26)

Ademais, o ACNUR apenas obteve reconhecimento e autorização oficial do governo para a instalação de um escritório, que “se submetia à Representação Regional em Buenos Aires”, no ano de 1982, atuando, porém, com as limitações decorrentes do dispositivo de reserva geográfica estabelecido pelo Brasil quando da

adesão à Convenção de 1951 (BARRETO, 2010, p. 18; JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 59).

Ocorre que, por conta da cláusula de limitação geográfica estabelecida pelo Brasil, reconhecia-se como refugiados apenas aquelas pessoas provenientes de países europeus. Diante disso, o ACNUR, no ano de 1982, diligenciou junto às autoridades brasileiras para que houvesse a denúncia, por parte do Brasil, da cláusula estabelecida, a fim de suspender a limitação geográfica, passando com isso a ampliar as hipóteses de acolhimento de refugiados.

Inicialmente, quando das tratativas para a elaboração do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, o Brasil se mostrou contrário às finalidades buscadas por tal protocolo em retirar as reservas constantes da Convenção de 1951. Entretanto, quando da aprovação do documento, o país mudou de ideia quanto à eliminação de tais reservas, ainda que a incorporação daquele diploma no Estado brasileiro tenha ocorrido somente no ano de 1972.

Contudo, o afastamento da reserva geográfica somente foi efetivado por meio do Decreto nº 98.602 de 19 de dezembro de 1989, onde ficou determinada a exclusão dos artigos 15 e 17 da Convenção de 1951 (BRASIL, 1989, art. 1º).

A instalação do escritório do ACNUR no Brasil contou com a assistência da igreja católica, por meio da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ) e da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP)¹⁶, tendo como principal objetivo a recepção de refugiados provenientes do continente europeu. Porém, a maior parte do fluxo de refugiados que chegavam ao país era composta por pessoas provenientes de países Sul-americanos, como argentinos, uruguaios e chilenos que, muitas vezes, sem possuir condições em requerer refúgio em outros países, acabavam solicitando refúgio no território mais próximo (BARRETO, 2010, p. 17).

O Estado brasileiro, impelido pelos movimentos migratórios da época, bem como pela busca da segurança nacional, achou por necessário a elaboração de um diploma legal que regulasse os procedimentos a serem adotados quanto aos estrangeiros que se encontrassem em território nacional.

¹⁶ A Cáritas é uma organização sem fins lucrativos da Igreja Católica com atuação mundial em diversos projetos sociais. Foi estabelecida oficialmente em 1950, apesar de ter atuado embrionariamente auxiliando as vítimas da Segunda Guerra Mundial e de um terremoto no Japão em 1948. (JUBILUT, 2007, p. 172)

Em 1980, uma nova legislação imigratória foi aprovada, a Lei 6.815, que se refere ao Estatuto de Estrangeiro. Esta lei não alterou o estatuto de refugiado, mas permitiu a aplicação do instituto de asilo, abrindo uma possibilidade que não existia no país até então. À época latino-americanos, em especial cubanos, entre indivíduos de outras origens foram reconhecidos como asilados pelo governo brasileiro. Ainda no início dos anos 1980, o ACNUR teve seu reconhecimento oficial pelo governo brasileiro, abrindo formalmente um Escritório no Rio de Janeiro (Moreira, 2012). (MOREIRA, 2012 apud, SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 121)

No ano de 1984, parte dos países da América Latina passaram a adotar o regime de governo democrático, fazendo com que houvesse a repatriação dos refugiados que se encontravam sob os cuidados do ACNUR, que contou com o auxílio da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e da Comissão Pontifícia Justiça e Paz de São Paulo para a realização desse procedimento (JUBILUT, 2007, p. 174).

Somente com o advento da Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã, é que o Brasil passou a reconhecer oficialmente maior acolhimento e proteção aos refugiados, bem como a garantia aos direitos humanos. Diante disso, houve a transferência do escritório do ACNUR para a cidade de Brasília, no ano de 1989. Como consequência desse movimento de redemocratização brasileira, o Ministério da Justiça editou a Portaria Interministerial nº 394/1991, que trazia uma gama ainda maior de direitos voltados à proteção dos refugiados, bem como estabelecia procedimentos a serem adotados por parte das autoridades incumbidas de realizarem o acolhimento e prestar assistência aos solicitantes de refúgio.

A Portaria Interministerial supracitada estabelecia que o ACNUR deveria atuar como entrevistador daqueles que viessem a solicitar refúgio em território nacional, sendo que após a realização da entrevista tal órgão seria responsável pela elaboração de um parecer se manifestando favoravelmente ou não à concessão do refúgio (JUBILUT, 2007, p. 175). Logo após, tal parecer era encaminhado ao Ministério das Relações Exteriores que, após realizar considerações que reputasse devidas, o remetia ao Ministério da Justiça que detinha o poder discricionário em proceder ou não ao reconhecimento formal do *status* de refugiado.

Desse modo, ainda que o Brasil reconhecesse a condição de refugiado àqueles que o solicitaram, havia uma carência no que diz respeito às demais etapas do processo de garantia e efetivação aos direitos mais básicos, já que o ACNUR

atuava apenas como mero acolhedor dos solicitantes de refúgio, sem, contudo, participar do processo de proteção e integração local.

Diante desse fato, foi necessário a realização de um trabalho conjunto, envolvendo as Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, contando com a atuação de setores multidisciplinares do governo, a fim de que fossem discutidas formas de proporcionar um melhor e mais efetivo tratamento aos refugiados (BARRETO, 2010, p. 19).

Foi apenas no ano de 1992, com o alto fluxo de refugiados vindos de países do Continente Africano, que o Brasil passou a adotar a definição de refugiado contida na Declaração de Cartagena, ampliando as definições de refugiado e permitindo o acolhimento de pessoas provenientes de qualquer país.

Surgia então a necessidade de um diploma legal nacional que fosse mais abrangente e que garantisse melhor proteção aos refugiados e solicitantes de refúgio. Assim, foi editada em 22 de julho de 1997 a Lei nº 9.474/97, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, contando com 49 artigos que trouxe avanços altamente significativos na proteção aos refugiados em âmbito nacional (BRASIL, Lei nº 9.474, 1997).

Logo, a norma supracitada passa a compor um rol de instrumentos jurídicos complementares, regulando a atuação do Estado brasileiro na busca pela proteção e acolhimento aos refugiados (LIMA *et. al.*, 2017, p. 15-16).

Um dos avanços mais importantes foi a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão presidido pelo Ministério da Justiça e que será devidamente tratado em tópico específico.

Até o ano de 2004, o ACNUR atuava em território brasileiro sob a subordinação ao seu escritório instalado na cidade de Buenos Aires. Contudo, a partir de 2005 tal órgão passou a atuar de maneira autônoma no país, passando a lidar de maneira direta, direcionando esforços ao atendimento aos refugiados, colaborando com os órgãos nacionais responsáveis por gerenciar a problemática envolvendo os refugiados.

Contudo, aquele diploma legal não mais refletia às necessidades atuais, visto que quando de sua edição, durante o regime militar, buscou-se privilegiar as chamadas “questões de segurança nacional”, muito recorrentes durante o regime de exceção. Ocorre que os desafios contemporâneos ligados à imigração reclamam novos parâmetros a serem adotados pelo Estado brasileiro, buscando aperfeiçoar o

tratamento oferecido aos imigrantes que adentram o território brasileiro (LIMA *et. al.*, 2017, p. 26).

5.1 Proteção dos Refugiados no Ordenamento Jurídico Brasileiro (Lei nº 9.474/97)

A atuação do Estado brasileiro perante assuntos que dizem respeito à questão dos refugiados vem se estabelecendo desde a instituição da Convenção de 1951. Ocorre que o florescimento das políticas públicas voltadas aos refugiados somente passou a ocorrer no final dos anos de 1970, ou seja, durante o Regime Militar instituído no país.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, passou-se então a adotar uma maior proteção aos direitos humanos, posto que sua efetivação constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estando, inclusive, prevista em seu art. 4º, II, sendo o documento constitucional a base fundante da qual decorre todos os demais instrumentos legais de proteção aos refugiados.

A Declaração de Cartagena de 1984 constitui um dos principais diplomas regionais voltado à proteção de refugiados. Entretanto, o Brasil manteve-se de fora de seu processo de elaboração, contrapondo as posições participativas dos demais países latino-americanos, passando a incorporar as disposições da declaração após o advento da Constituição Federal de 1988 (SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 121). A partir desse momento, o país passou a adotar um processo de transição voltado à renovação da própria imagem perante os demais Estados que compõem a sociedade internacional, principalmente naquilo que diz respeito à proteção aos direitos humanos.

Foi na década de 1990, com a reafirmação dos direitos humanos como um dos pilares do desenvolvimento social e democrático, que o governo brasileiro uniu esforços a fim de criar uma legislação especificamente voltada à proteção dos refugiados (SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 122). Com isso, fora criada a Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997, também conhecida como Estatuto dos Refugiados, sendo considerada como a primeira lei no ordenamento jurídico brasileiro a implementar um tratado de direitos humanos (SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 122).

Nesse ponto, JUBILUT (2007, p. 191) chama atenção para o fato de que o Brasil, ao adotar um diploma legal próprio que passa a tratar da questão atinente

aos refugiados, acaba assumindo posição de destaque face aos demais Estados. Pode-se observar que muitos dos artigos previstos na Lei nº 9.474/97 apresentam disposições idênticas às aquelas previstas na Convenção de 1951, bem como adota conceitos previstos no Protocolo de 1967 e em outros diplomas de abrangência regional, com grande destaque à Declaração de Cartagena de 1984.

As normas previstas em tal legislação constituem uma das mais avançadas no campo da proteção aos refugiados. Isso se deve ao fato de que sua criação se deu quase meio século após a criação da Convenção de 1951 e 30 anos depois da aprovação do Protocolo de 1967, que passou a regulamentar a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, levando a legislação brasileira a adotar proteção ainda maior aos refugiados, por empregar definições mais abrangentes no tratamento do tema.

Assim, o legislador brasileiro optou pela ampliação do conceito de refugiado prevista na Convenção de 1951, passando a considerar como refugiado toda pessoa que se encontrasse sob as seguintes condições:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, Lei nº 9.474, 1997, art. 1º)

O dispositivo acima mostra que a legislação brasileira é resultante da congregação dos conceitos de refugiado previstos na Convenção de 1951, no Protocolo de 1967 e na Declaração de Cartagena de 1984. Contudo, em relação a este último diploma legal, optou-se por não adotar as definições nele contidas em toda sua abrangência, ressaltando com isso alguns de seus pontos (JUBILUT, 2007, p. 190).

Desde então, o Estado brasileiro passou a figurar em situação altamente respeitável, como sendo um dos estados da América Latina a possuir um diploma legal moderno, demonstrando preocupação na efetivação das regras previstas não

somente na legislação interna, mas também nos diplomas internacionais de proteção.

A legislação nacional trata dos direitos ao qual cada indivíduo faz jus após a obtenção do *status* de refugiado, como também faz referência aos deveres com aos quais se encontram obrigados enquanto encontrarem-se sujeitos ao refúgio.

Assim, segue a Lei nº 9.474/97 trazendo normas que disciplinam a exclusão daqueles que buscam obter a condição de refugiado, em caso de descumprimento de suas disposições.

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado 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. (BRASIL, 1997, art. 3º)

O Título II, que vai dos arts. 7º a 10, apresenta disposições relativas ao ingresso do estrangeiro solicitante de refúgio no Estado brasileiro, fazendo referência, ainda que de maneira geral, acerca da solicitação de refúgio.

Já o Título III apresenta toda a estrutura e competência do CONARE para atuar no tratamento aos refugiados, que vai do acolhimento, passando pela análise, concessão e integração dos refugiados, esta última etapa feita, inclusive, com o auxílio das demais entidades que atuam na área.

O Título IV dispõe sobre o procedimento a ser adotado tanto pelo solicitante de refúgio, quanto pela autoridade competente do processamento da solicitação, fazendo referência também a todas as etapas que compõem o processo para a obtenção do *status* de refugiado, que vai desde o colhimento da declaração do estrangeiro que adentra o Brasil em busca de refúgio, passando ainda pelo procedimento de obtenção de autorização de residência provisória. Na fase final do procedimento, a autoridade competente deverá apresentar relatório contendo suas conclusões acerca do caso e que poderão ser levadas em consideração durante o julgamento sobre a concessão do pedido de refúgio.

Por fim, é proferida decisão pelo colegiado responsável por deliberar acerca do pedido, devendo tal decisão ser comunicada ao solicitante e ao Departamento de Polícia Federal, para que este último proceda às medidas administrativas cabíveis (BRASIL, Lei nº 9.474, 1997, art. 27).

Caso a decisão de concessão do refúgio seja desfavorável, desta caberá recurso, no prazo de 15 dias, contados da data do recebimento da notificação de decisão, devendo o mesmo ser direcionado ao Ministro da Justiça. Durante o julgamento recursal, o solicitante de refúgio e seus familiares poderão permanecer no território brasileiro (BRASIL, Lei nº 9.474, 1997, art. 29). Em caso de não provimento do recurso interposto, da decisão que o denegar não caberá recurso.

O Título V passa a dispor sobre os casos de extradição e expulsão de estrangeiro do território pátrio nas hipóteses em que estes figurem nas condições de solicitante de refúgio ou de refugiado. Primeiramente, os artigos 33 a 35 tratam das hipóteses nas quais o extraditando se encontre na posição de solicitante de refúgio ou de refugiado. O art. 33 da Lei nº 9.474/97 aduz que quando o Estado requerente, ou seja, aquele que realiza o pedido de extradição, o fizer com base nos fatos que também foram utilizados como fundamento para a concessão do *status* de refugiado, tal solicitação ficará obstada (BRASIL, 1997). É importante observar que se trata de hipótese na qual já houve o reconhecimento do pedido de refúgio pelo Estado requerido.

Seguindo a mesma linha do artigo anterior, o art. 34 trata dos casos em que houver a concomitância de um pedido de extradição e solicitação de refúgio. Nesse caso, preconiza tal dispositivo que “A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio” (BRASIL, Lei nº 9.474, 1997, art. 34). Por fim, o art. 35 exige que caso haja solicitação ou concessão do *status* de refugiado para o indivíduo que também figure na condição de extraditando, o órgão no qual se esteja sendo processado o pedido de extradição deve ser informado acerca de tais condições.

No que tange à expulsão de refugiados que se encontrem em território brasileiro, o art. 36 da Lei nº 9.474/97 faz ressalva em relação ao estrangeiro que venha a oferecer risco à segurança nacional ou à manutenção da ordem pública. As hipóteses de expulsão de refugiados do território brasileiro encontram-se em consonância com as disposições previstas no art. 32 da Convenção de 1951.

Note-se que nas hipóteses em que a legislação pátria permite a expulsão do solicitante de refúgio que vier a oferecer riscos ao Estado brasileiro, sua expulsão não será feita de maneira arbitrária, mas somente nos casos em que sua necessidade se justifique (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 322-323).

Todo o trâmite que envolve o processo de expulsão de um refugiado que se encontre sob a proteção brasileira deverá respeitar todas as garantias constitucionais no que tange ao devido processo legal, por meio do contraditório e da ampla defesa, previstos no inciso LV, do art. 5º da Carta Magna (BRASIL, 1988). Logo, após todo o procedimento, caberá ao Poder Executivo determinar, por meio de Decreto Presidencial, a expulsão do refugiado que venha a pôr em risco a segurança nacional e a ordem pública (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 324-326).

Como visto anteriormente, a legislação nacional, em regra, não permite a expulsão de pessoas que se encontrem sob sua proteção na condição de refugiadas, salvo nas hipóteses em que haja risco à segurança nacional e à ordem pública. Contudo, em relação a estes dois últimos casos, o art. 37 buscou consagrar o princípio do *non refoulement*, impedindo que o refugiado que venha a ser expulso do território nacional retorne para país que deu origem à sua busca por refúgio.

O art. 38 da Lei nº 9.474/97 trata da cessação da condição de refugiado, que se caracteriza por ser uma espécie das chamadas cláusulas de cessação. Como já citado outrora, a condição de refugiado reveste-se de caráter temporário, devendo perdurar somente enquanto houver temor à vida ou integridade daquele que se beneficia do refúgio. As hipóteses de perda da condição de refugiado de que trata o dispositivo supra deve ser interpretado restritivamente, sendo que suas disposições não podem ser interpretadas de maneira ampliativa quando isso implicar na perda da qualidade de refugiado (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 335-336).

Art. 38. Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;

II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;

III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;

V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;

VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado (BRASIL, Lei nº 9.474, 1997, art. 38).

Os primeiros quatro incisos do artigo acima tratam das causas de cessação decorrentes de ato voluntário do refugiado (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 336). O inciso I trata do caso daquele que, voluntariamente, volta a se valer da proteção legal do seu país de origem.

Já o inciso II se refere aos indivíduos que perderam sua nacionalidade de origem, ou seja, que passaram à condição de apátridas, mas que por fim “[...] recupera voluntariamente a nacionalidade outrora perdida [...]” (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 337).

No inciso III podemos observar que a obtenção de nova nacionalidade, tanto por aqueles que já possuíam uma nacionalidade quanto pelos apátridas, constitui-se como causa para a cessação da condição de refugiado no Brasil, já que a responsabilidade pela proteção de tais pessoas passará a ser do Estado no qual se obteve a nacionalidade, que, inclusive, poderá ser o país de refúgio.

O inciso IV trata dos casos nos quais o refugiado retorna de maneira voluntária ao seu país de origem ou residência, com a intenção de lá se reestabelecer novamente, abdicando da proteção do Estado que havia lhe conferido refúgio (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 338).

Por fim, os dois últimos casos previstos nos incisos V e VI se concretizam de maneira automática, independentemente da vontade daqueles que gozam de refúgio, sendo, portanto, uma hipótese de cessação objetiva (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 338).

O Capítulo II, Título VI da Lei nº 9.474/97 trata acerca da perda da condição de refugiado. O art. 39 da referida lei elenca quatro hipóteses nas quais poderá ocorrer a perda da condição de refugiado.

Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

I - a renúncia;

II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

Parágrafo único. Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. (BRASIL, 1997, art. 39)

O primeiro ato que implica na perda do *status* de refugiado encontra-se prevista no inciso I supra, e trata dos casos nos quais o detentor do refúgio espontaneamente expressa sua vontade em não mais manter sua condição de refugiado (ACNUR, 2011).

Logo em sequência, o inciso II traz a possibilidade do cancelamento da condição de refugiado nos casos em que o solicitante tenha se valido, no momento da solicitação, de circunstâncias que sabia serem inverídicas ou também que tenha omitido fatos relevantes que ensejariam o não reconhecimento da condição de refugiado se conhecidos à época da solicitação (JUBILUT, 2017, p. 350-353). Já as hipóteses previstas nos incisos III e IV implicam na revogação da condição de refugiado daqueles que atentarem contra a segurança nacional e à ordem pública, ou que deixarem o território brasileiro sem prévia autorização do Poder Executivo nacional.

Diante de tudo o que fora exposto até o presente momento, merece destaque o fato de que a legislação brasileira voltada aos refugiados, apesar de ser abrangente e elogiada por muitos, por reconhecer direitos sociais, como o direito de trabalhar durante o período de solicitação do refúgio e a concessão de documentação provisória, bem como a extensão do refúgio à família daquele que o solicita,¹⁷ ainda apresenta deficiências no que diz respeito à concessão de direitos, principalmente aos denominados direitos de primeira geração, como é o caso dos direitos políticos (SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 124).

Por outro lado, um ponto de destaque positivo do diploma nacional diz respeito à estrutura do CONARE, que abrange membros do governo, da sociedade civil e do órgão da ONU responsável, ACNUR (SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 123). Ademais, o processo que cuida do acolhimento dos refugiados que se encontram sob a proteção do ordenamento jurídico brasileiro se concretiza através

¹⁷ Efetiva-se assim o princípio da unidade familiar, previsto no art. 226 da Constituição Federal.

de uma ampla cadeia de agentes, que atuam de maneira coordenada e conjunta, em busca de um objetivo comum.

A proteção e o apoio a refugiados no Brasil realizados pelo governo federal são complementados pelo engajamento de diversos atores da sociedade civil, que, financiados parcialmente com recursos da União, materializam o acolhimento e empenham-se na integração local dos refugiados no país. (IPEA, 2016, p. 146)

Após alguns anos de incertezas quanto à manutenção do escritório do ACNUR no Brasil, que o levou, inclusive, a deixar o país por um certo período, tal organização humanitária passou a se estabelecer de maneira fixa a partir do ano de 2005, contando com representação oficial, encarregada da condução e arrecadação de recursos a serem direcionados à consecução de suas finalidades precípua no atendimento aos refugiados.

O fio condutor que guia tanto o legislador que estabelece as normas de proteção, quanto o operador que confere concretude a elas, nada mais é do que a Constituição Federal de 1988. Ocorre que em algumas hipóteses, até mesmo a Carta Magna precisa buscar elementos em outros meios, para que somente assim consiga aspergir todos os efeitos de suas normas, alcançando aquilo que pretendia o legislador constituinte. Essa complementação se dá através tanto das convenções e tratados internacionais, como também por meio da legislação interna.

5.2 Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE

O advento da Lei nº 9.474/97, além de incorporar e ampliar o conceito e o quadro de direitos conferidos aos refugiados dentro do sistema jurídico brasileiro, trouxe também inovação naquilo que diz respeito aos agentes responsáveis pela implementação das diretrizes normativas em âmbito nacional.

Nesse sentido, buscando conferir efetividade aos compromissos assumidos quando da ratificação dos diplomas internacionais que conferem proteção aos refugiados, achou-se conveniente a criação de um órgão nacional encarregado em lidar com tais questões (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 215).

Assim, a Lei nº 9.474/97, trouxe em seu Título III, dos artigos 11 ao 16, dispositivos gerais que cuidam da instituição e funcionamento do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão que integra a estrutura do Ministério da

Justiça, tendo como principal característica sua composição multidisciplinar, formada por órgãos governamentais, não-governamentais e do ACNUR (LIMA *et. al.*, 2017, p. 61). O art. 12 da Lei nº 9.474/97 atribui ao CONARE as seguintes competências:

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

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. (BRASIL, 1997, art. 12)

A composição do CONARE encontra-se prevista tanto no art. 14 da Lei nº 9.474/97, quanto no art. 2º do Regimento Interno do CONARE, e encontra-se definida conforme organograma apresentado na tabela abaixo (CONARE, Portaria nº 756, 1998):

Tabela 1 – Organograma do CONARE (Continua)

INTEGRANTE	FUNÇÃO	PREVISÃO LEGAL
Ministério da Justiça	Presidência	Art. 14, I, da Lei 9.474/97
Ministério das Relações Exteriores	Vice-presidência	Art. 14, II, da Lei 9.474/97
Ministério do Trabalho	Consultiva e Deliberativa	Art. 14, III, da Lei 9.474/97
Ministério da Saúde	Consultiva e Deliberativa	Art. 14, IV, da Lei 9.474/97
Ministério da Educação	Consultiva e Deliberativa	Art. 14, V, da Lei 9.474/97
Polícia Federal	Consultiva e Deliberativa	Art. 14, VI, da Lei 9.474/97
Sociedade Civil	Consultiva e Deliberativa	Art. 14, VII, da Lei 9.474/97

ACNUR	Consultiva	Art. 14, §1º, da Lei 9.474/97
Defensoria Pública da União	Consultiva	Art. 1º da Res. Recomendatória nº 2 do CONARE
Convidados	Consultiva	Art. 5º do Regimento Interno do CONARE

Fonte: JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 214 (Conclusão)

Destaque-se que a Lei nº 9.474/97 apenas formalizou a existência do CONARE, já que “[...] os representantes e organismos que compõem o CONARE já se reuniam informalmente desde 1994, trabalhando na questão da integração local dos refugiados e na elaboração da lei brasileira sobre o tema” (JUBILUT, 2007, p. 193).

Merece destaque o fato de que a composição do CONARE é distribuída de maneira a possibilitar a inclusão de órgãos que detêm a incumbência de participar diretamente das políticas públicas voltadas à integração social dos refugiados à sociedade brasileira.

Muitas vezes os imigrantes que adentram o território brasileiro em busca de refúgio encontram-se desprovidos de quaisquer tipos de documentos de controle de ingresso e identificação de estrangeiros, como por exemplo, o passaporte (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 216). Ocorre que na grande maioria dos casos, os indivíduos que deixam para trás o seu país em busca de refúgio em outro Estado acabam o fazendo de maneira repentina, não dispendo de tempo suficiente para a realização de todos os trâmites exigidos para ingresso de maneira regular em outro país. Pensando nessa situação, o art. 8º, da Lei nº 9.474/97 aduz que “O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes” (BRASIL, 1997).

Nesse sentido entende-se o seguinte:

O direito de solicitar refúgio não deve encontrar nenhum óbice e, no caso, o acesso ao território nacional é o mais importante dele. Não há como se negar o direito de um estrangeiro que corre risco de vida de entrar em território brasileiro, onde pretende solicitar a proteção que não encontrou em outro território, por não satisfazer as exigências migratórias comuns. (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 216.)

Assim, o indivíduo que se encontrar em situação de perigo iminente ou concreto e que adentrar o território brasileiro em busca de proteção deverá, assim que possível, procurar as autoridades competentes e que sejam responsáveis pela condução do procedimento legalmente exigido para a concessão do *status* de refugiado aos que dele necessitar.

Após o ingresso do estrangeiro interessado em obter refúgio em território nacional, o processo de requerimento para sua concessão tem início com requerimento feito perante a Polícia Federal, o qual deverá constar termo de declaração contendo os motivos que levaram o solicitante de refúgio a abandonar o seu país (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 217).

Ultrapassada a etapa de solicitação de refúgio e conforme dispõe o art. 6º da Lei nº 9.474/97, o solicitante de refúgio obtém documentos de caráter provisório, como por exemplo, carteira de trabalho e documento de viagem, o qual lhe garantirá que possa permanecer em território brasileiro até que seja ultimada a análise do processo de solicitação, garantindo-lhes assim o exercício de direitos considerados como de extrema importância para uma inclusão efetiva com a nova sociedade (BRASIL, Lei nº 9.474, 1997; JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 217-218).

Feito isso, cumpre à autoridade competente (CONARE) notificar o indivíduo ou grupo familiar solicitante, a fim de que o mesmo compareça no dia, hora e local marcados para a realização de entrevista. Além disso, o órgão responsável pela condução da entrevista deverá também informar ao ACNUR acerca da existência do procedimento de solicitação de refúgio, para que este último, no cumprimento do que dispõe o art. 14, §1º, da Lei nº 9.474/97, possa exercer sua atribuição de órgão consultivo, sem, contudo, deter qualquer poder de decisão sobre o caso (BRASIL, 1997).

De acordo com Jubilut *et. al.* (2017, p. 220), durante a entrevista, caberá ao responsável pela sua condução aferir os argumentos apresentados pelo solicitante de refúgio em face da situação do suposto país que deu origem à sua imigração em território brasileiro.

Para tanto, o entrevistador deverá valer-se dos meios de provas disponíveis e que realmente sirvam para corroborar com os argumentos fornecidos pelo solicitante de refúgio quando da lavratura do termo de declaração. Cumpre registrar que no processo de análise de concessão de refúgio, o ônus probatório compete ao

funcionário responsável pela entrevista e análise dos argumentos, que poderá corroborar ou não os argumentos oferecidos pelo estrangeiro, utilizando também outros tipos de prova, seja ela documental ou testemunhal, fornecidas pelo entrevistado (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 222).

Feita a análise dos elementos objetivos e subjetivos fundamentais para a concessão do refúgio, será então elaborado um relatório conhecido como Parecer de Elegibilidade que, segundo o art. 24 da Lei nº 9.474/97 “[...] será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado” (BRASIL, 1997). Naquele parecer deverão constar elementos que poderão ser utilizados como norteadores para o embasamento das decisões tomadas pelos membros do Plenário do CONARE (JUBILUT *et. al.*, 2017, p. 222).

Contudo, cabe destacar que os membros do órgão colegiado responsável pela análise da solicitação não se encontram vinculados às questões abordadas pelo Parecer de Elegibilidade, podendo, inclusive, suscitar novas questões sobre o tema e que serão debatidas pelo colegiado.

5.3 Dados Sobre Refúgio no Mundo

O aumento acentuado do fluxo migratório pelo mundo tem trazido cada vez mais desafios tanto para os governos quanto para os órgãos responsáveis por lidar com este tipo de assunto (IOM, 2015, p. 3). Segundo dados do ano de 2017, estima-se que haviam cerca de 40 milhões de pessoas pelo mundo na condição de deslocados internos, aproximadamente 25,4 milhões de refugiados e 3,1 milhões como solicitantes de asilo, perfazendo o total de 68,5 milhões de pessoas nas condições de migrantes forçados, os maiores números já registrados na história (UNHCR, 2017, p. 2).

Os principais países responsáveis pela origem dos fluxos de refugiados são a Síria (6,3 milhões), Afeganistão (2,6 milhões), Sudão do Sul (2,4 milhões), Myanmar (1,2 milhão) e Somália (986,400), correspondendo a aproximadamente 68% do número de refugiados que se encontram sob o mandato do ACNUR (UNHCR, 2017, p. 3).

Segundo LIMA *et. al.* (2017, p. 37) “Os países em desenvolvimento acolhem a maioria das pessoas que solicitam refúgio, muitas vezes por longos períodos de tempo [...]”.

O gráfico a seguir demonstra as variações dos números de refugiados nos principais países.

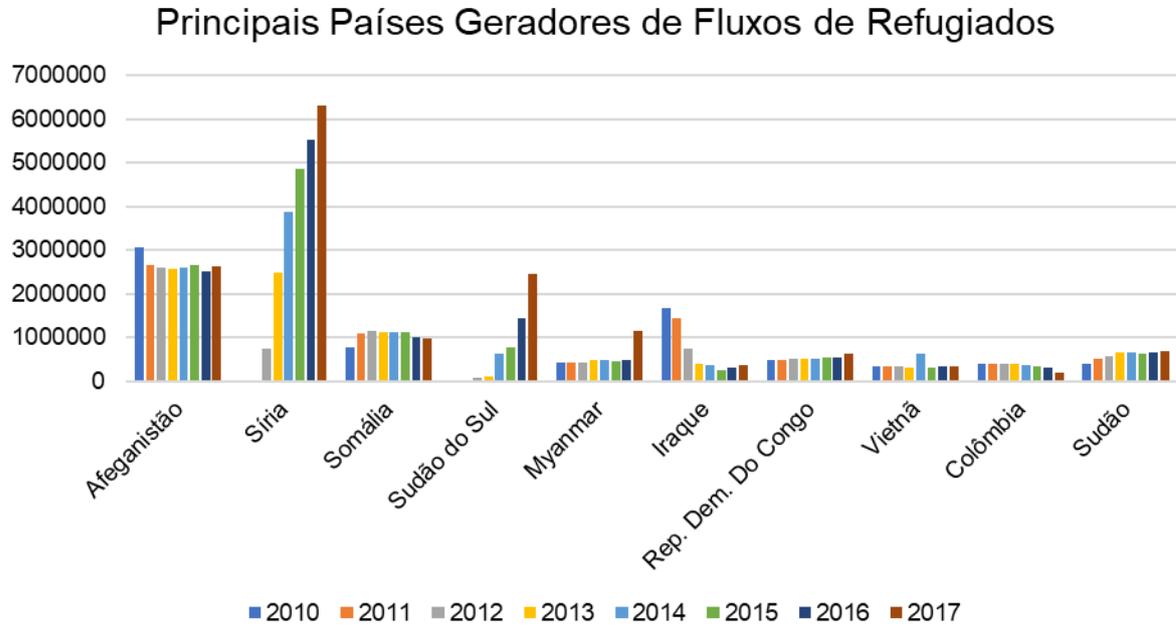


Gráfico 1 – Fluxo migratório pelo mundo por país de origem.^{18 19}

Fonte: Population Statistics – UNCHR. Disponível em: <http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern/https://goo.gl/8Ubswi>. Acesso em: 19/10/2018.

O gráfico acima demonstra que os países do Afeganistão (14%), Iraque (78%), Vietnã (1%) e Colômbia (52%) tiveram redução no número de pessoas que abandonaram o país em busca de refúgio em outros Estados, em relação aos anos de 2010-2017. Contudo, os seis países restantes obtiveram crescimento no número de pessoas que passaram à condição de refugiadas, como é o caso da Síria (34089%), Somália (28%), Sudão (79%), Sudão do Sul (243986700%)²⁰, Myanmar (178%) e República Democrática do Congo (30%).

Logo, observa-se que os países acima destacados e que mais geraram fluxos de refugiados pelo mundo estão localizados nos continentes da Ásia e da África, como é o caso da Síria, Afeganistão, Somália e Sudão do Sul. Nos países árabes, a crise migratória tem como principal fator os graves danos que vem sendo

¹⁸ Os dados constantes do gráfico acima levam em consideração tanto as pessoas que se encontram em situação efetiva de refúgio quanto aqueles que se encontram em situação similar.

¹⁹ O gráfico inclui os 10 países que mais geraram fluxos de refugiados dos anos de 2010 até o ano de 2017.

²⁰ Durante as pesquisas não foram encontrados dados relativos ao número de pessoas que abandonaram o Sudão do Sul no ano de 2010. Por este motivo, a comparação em relação àquele país foi feita tomando como base os anos de 2011-2017.

causados pela guerra civil travada durante os últimos anos, como também por conta da ação de grupos rebeldes. Em relação aos países africanos, os conflitos armados são considerados com o principal fator que acarreta o fluxo migratório para outros países do mundo.

Já no que diz respeito ao acolhimento de refugiados, os países que mais se destacaram, em relação aos anos de 2010-2017, foram a República Democrática do Irã, Alemanha, Bangladesh e Etiópia, conforme podemos observar do gráfico abaixo.

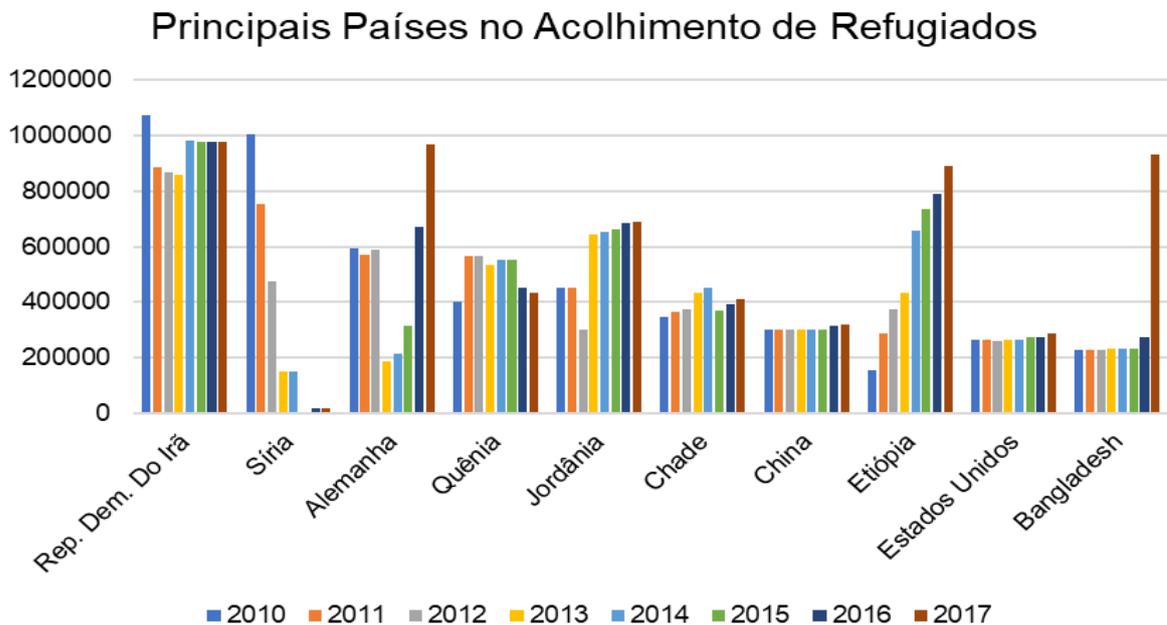


Gráfico 2 – Países que mais acolheram refugiados no mundo.^{21 22}

Fonte: Population Statistics – UNCHR. Disponível em: <
http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern/https://goo.gl/ZL8FQJ>. Acesso em: 19/10/2018.

Os dados acima demonstram que oito dentre os dez países tiveram aumento no número de acolhimento de refugiados, sendo que apenas dois tiveram uma redução nesse número em relação aos anos de 2010 até 2017, como é o caso da República Democrática do Irã, com uma redução de 9%, como também a Síria, que obteve uma redução exponencial de 98% no número de refugiados acolhidos, muito em decorrência dos conflitos enfrentados pelo país, que saiu da posição de segundo maior acolhedor de refugiados do mundo, para a posição de maior gerador de fluxos de migração forçada pelo mundo, evidenciando uma grande reviravolta nas condições oferecidas aos cidadãos daquele país.

²¹ Os dados constantes do gráfico acima levam em consideração tanto as pessoas que se encontram em situação efetiva de refúgio quanto aqueles que se encontram em situação similar.

²² O gráfico inclui os 10 países que mais acolheram refugiados entre os anos de 2010-2017.

Da tabela acima também pode ser constatado que países como China e Estados Unidos, mantêm-se em posição bastante estável no que diz respeito ao número de acolhimentos ao longo dos sete anos analisados na pesquisa.

5.4 Dados Sobre Refúgio no Brasil

No Brasil, segundo dados fornecidos pelo CONARE (2017, p. 7), estima-se que até o ano de 2017 o país possuía cerca de 86.007 solicitações de reconhecimento do *status* de refugiado em trâmite. Contudo, até aquele ano, o Estado brasileiro havia reconhecido apenas 10.145 refugiados, o que demonstra que o número de solicitações em andamento perfaz aproximadamente 748% da quantidade de refugiados efetivamente reconhecidos.

O gráfico abaixo demonstra a quantidade de solicitações de refúgio ocorridas no Brasil entre os anos de 2010-2017, bem como o número de solicitações deferidas e acumuladas ao longo desses anos.

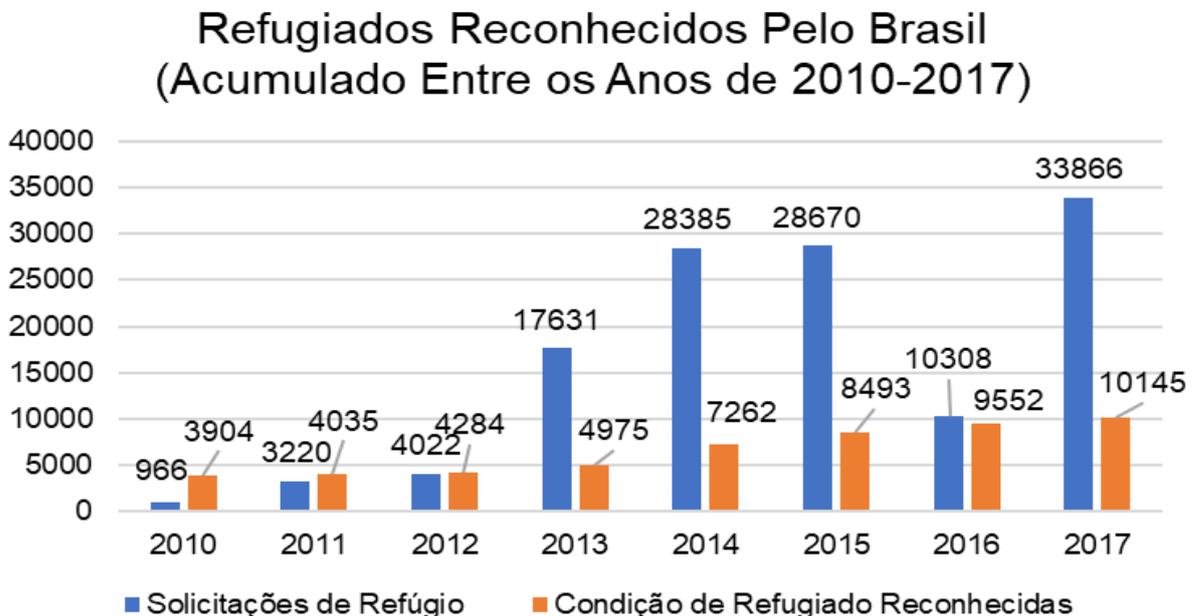


Gráfico 3 – Solicitações e reconhecimento da condição de refugiado no Brasil.²³

Fonte: CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados. Refúgio em Números, 3ª ed. Ministério da Justiça, 2017. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf/view>. Acesso em: 19/10/2018.

²³ Os dados do gráfico levam em consideração o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil tanto pelo Programa de Reassentamento Brasileiro quanto por meio a elegibilidade.

Lima *et. al.* (2017, p. 50-52) alerta para o fato de que o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil ainda se encontra em patamar aquém do ideal, se comparados com outros países da América do Sul, dadas as proporções geodemográficas do Estado brasileiro.

De acordo com dados do CONARE, e seguindo a tendência decorrente dos fluxos migratórios gerados por diversos países pelo mundo, o maior número de refugiados reconhecidos pelo Estado brasileiro até o ano de 2017 eram respectivamente de países como Síria (2.771), Congo (953), Colômbia (316), Palestina (295), dentre outros (CONARE, 2017).

A quantidade significativa de sírios que buscaram refúgio no Estado brasileiro tem como principal razão a ocorrência de uma série de eventos que acabaram ficando conhecidos como Primavera Árabe²⁴, o que levou o Ministério das Relações Exteriores do Estado brasileiro a conceder vistos humanitários, tornando o Brasil o primeiro país do continente americano a conceder esse tipo de visto aos refugiados provenientes da Síria (LIMA *et. al.*, 2017, p. 55).

Da análise dos dados do Gráfico 3, observa-se que no ano de 2010, o número de refugiados reconhecidos pelo Brasil era aproximadamente 304% maior do que a quantidade de solicitações de refúgio que se encontravam sob análise. Seguindo o mesmo caminho, os anos de 2011 e 2012 mantiveram o número de concessões de refúgio maiores do que os de solicitações, com 25% e 7%, em cada ano, respectivamente.

Contudo, a partir do ano de 2013, a quantidade de solicitações de refúgio superou o número de reconhecimentos, sendo que naquele ano, o país passou a ter cerca de 254% de solicitações de refúgio a mais do que o número de refugiados reconhecidos. Nesse toar, os anos seguintes apresentaram superávit no número de solicitações em relação ao número de concessões com, 291% (2014), 238% (2015), 8% (2016) e 234% (2017).

Importante observar que se forem comparados os anos de 2010 ao 2017, constata-se que o número de solicitações de refúgio no Brasil obteve um crescimento acumulado de aproximadamente 3.406% entre tais períodos.

²⁴ Primavera Árabe foi o nome dado a uma série de protestos e revoltas que eclodiram entre os anos de 2010 a 2012 em vários países do Oriente Médio e do norte da África. O principal motivo que levou à revolta da população de tais regiões foi o agravamento da crise econômica e a luta pela conquista da democracia, que, inclusive, acabou ocasionando o fim do governo do famoso ditador Hosni Mubarak. (SENE, 2013, p. 47)

Contudo, os números de solicitantes de refúgio por país de origem que buscam o Brasil podem vir a sofrer uma grande reviravolta, tendo em vista que a crise que afeta a Venezuela acabou gerando um fluxo maciço de pessoas que atravessam a fronteira com o Brasil em busca de refúgio.

No ano de 2010, o Brasil recebeu apenas 4 solicitações de refúgio de pessoas provenientes da Venezuela. Contudo, no ano de 2017, o país recebeu aproximadamente 17.865 solicitações de refúgio, alcançando um aumento de quase 4.465% em relação ao ano de 2010 (CONARE, 2017).

Solicitações de Refúgio de Venezuelanos

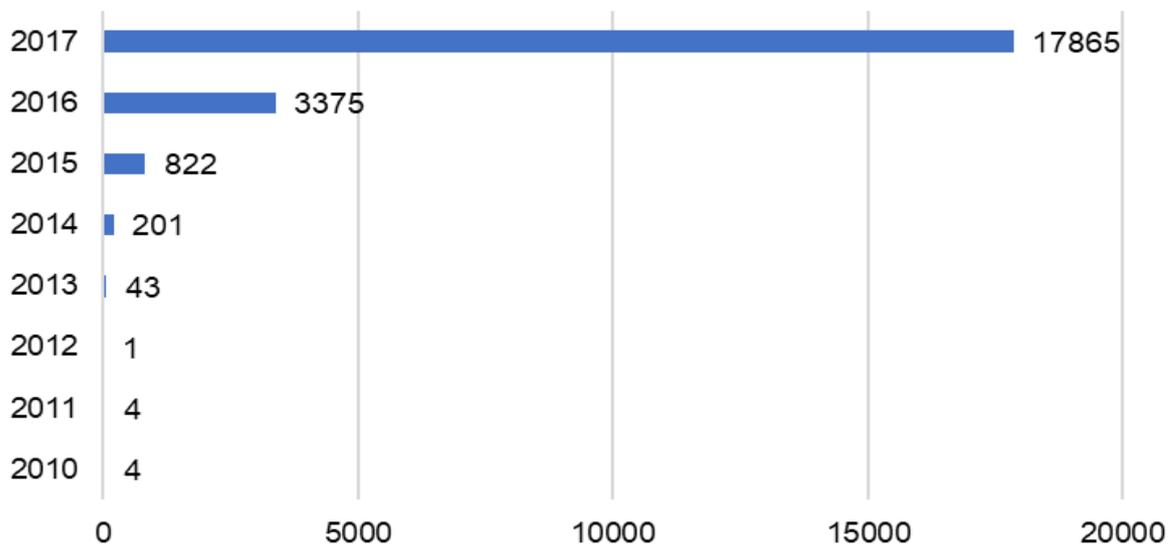


Gráfico 4 – Solicitação de Refúgio por venezuelanos.

Fonte: CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados. Refúgio em Números, 3ª ed. Ministério da Justiça, 2017. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf/view>. Acesso em: 19/10/2018.

Atuando na busca pelo acolhimento do grande fluxo migratório que ultrapassa as fronteiras, adentrando o território brasileiro, existe ainda a atuação de comitês instituídos tanto em âmbito estadual quanto em âmbito municipal, seguindo a estrutura de composição idêntica àquela adotada pelo CONARE, que conta com a participação de membros das mais diversas instituições, bem como de entidades governamentais e do ACNUR (LIMA *et. al.*, 2017, p. 59).

A atuação desses comitês é de grande importância para que ocorra a intermediação entre os indivíduos que se encontram em posição de vulnerabilidade

e os principais agentes do Estado responsáveis pela defesa dos direitos humanos violados e que culminaram na busca por proteção institucional.

Lima *et. al.* (2017, p. 60) ainda segue destacando que dentre os principais comitês responsáveis pela atuação no acolhimento de refugiados pode ser destacado o Comitê Estadual para Refugiados (CER) de São Paulo, Comitê Municipal Paulista para Imigrantes e Refugiados, Comitê Estadual Intersectorial de Políticas de Atenção aos Refugiados do estado do Rio de Janeiro (CEIPAR) e o Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná (CERM) e o Comitê Estadual de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas (COMIRAT).

Os números apresentados neste tópico demonstram que o Brasil vem recebendo um grande número de solicitações de refúgio, sobretudo a partir do ano de 2013, quando o Estado brasileiro se deparou com o aumento exponencial na quantidade de solicitações, o que acaba acarretando a necessidade de um conjunto maior de entidades atuando para garantir a efetividade no processo de reconhecimento. A seguir, serão apresentadas as respostas ao presente problema, com as conclusões que devem ser adotadas a fim de que seja garantida maior efetividade na atuação dos órgãos responsáveis pelo processamento das solicitações de refúgio no Brasil.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs a fazer uma análise acerca do panorama geral do refúgio pelo mundo, percorrendo sobre os principais acontecimentos históricos que levaram à adoção de diplomas legais de proteção, bem como à criação de órgãos ou instituições que de alguma forma pudessem oferecer proteção aos indivíduos que se encontravam em situação na qual seus direitos mais básicos estivessem sendo violados pelo seu Estado de origem ou de residência.

Nesse sentido, observou-se que, inicialmente, muitos Estados permaneceram relutantes em aceitar que um fluxo de pessoas provenientes dos mais diversos países do mundo, e que muitas vezes acabam sendo consideradas como indesejadas, pudessem adentrar em seu território. Tudo isso se deve ao fato de que para muitos o tema envolvendo os refugiados ainda se encontra nas profundezas do desconhecido.

Sendo assim, o desconhecido acaba gerando o medo e como consequência inata e reflexa a tal sentimento surge o ato de discriminação por parte dos cidadãos que se deparam com tal situação. Assim, os atos discriminatórios têm como principais fatores questões relacionadas ao idioma, religião e demais questões culturais, que acabam não sendo reconhecidas como importantes, tendo em vista a visão etnocêntrica sob a qual são encaradas.

A elaboração da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 podem ser considerados como o divisor de águas na luta pela proteção internacional dos refugiados, haja vista que vários países acabaram ratificando as disposições daqueles diplomas legais, passando a incorporá-los a seus ordenamentos jurídicos internos, ou até mesmo usando-os como parâmetros para a elaboração de diplomas regionais de proteção aos refugiados de conteúdo mais amplo, como é o caso, por exemplo, da Declaração de Cartagena de 1984.

Pode-se ainda citar a própria Lei nº 9.474/97 que, quando da sua edição, adotou tanto as disposições previstas na Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, como também considerou parte dos preceitos contidos na Declaração de Cartagena de 1984, fazendo com que o Brasil se tornasse o país a possuir uma das legislações mais amplas e modernas do mundo direcionada à proteção de

refugiados, sobretudo na inclusão dos atores que participam das etapas do processo de reconhecimento da condição de refugiado.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro passou a lidar com a questão envolvendo os refugiados, tendo como principal enfoque o respeito aos direitos humanos, previsto em seu art. 4º, II, conferindo, inclusive, alguns direitos sociais aos refugiados. Contudo, o reconhecimento desses direitos não pode ser encarado como medidas suficientes para uma integração efetiva dos refugiados à sociedade brasileira que, sobretudo, necessitam do reconhecimento de seus direitos políticos, para que dessa forma tais indivíduos também participem do processo de tomada de decisões que direta e indiretamente também os afetará.

A pesquisa realizada através dos dados catalogados pelo CONARE e pelo ACNUR demonstrou que pelo mundo, países como Síria e Afeganistão encontram-se em situação muito delicada quanto às graves violações de direitos humanos que vem ocorrendo em seus territórios e que, conseqüentemente, acabaram expondo a complexidade em lidar com as questões que envolvem o tema do acolhimento aos refugiados.

A análise dos principais diplomas internacionais de proteção aos refugiados, como por exemplo a Convenção de 1951, que serviu de parâmetro para a elaboração de diplomas regionais de proteção aos refugiados pelo mundo, como é o caso da Declaração de Cartagena de 1984 e da Lei nº 9.474/97, apresentaram-se como de fundamental importância para a equiparação entre o direito de buscar refúgio em outro Estado e seu efetivo cumprimento por parte deste.

Conforme pode ser observado do Gráfico 2, constata-se que dentre os dez países que mais acolhem refugiados no mundo, três são considerados como países desenvolvidos (Alemanha, China e Estados Unidos), enquanto os demais ocupam a posição de países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos.

No que diz respeito ao panorama do acolhimento de refugiados pelo Estado brasileiro, averiguou-se que no ano de 2010 o número de reconhecimentos da condição de refugiado apresentou superávit em comparação à quantidade de solicitações de refúgio, com aproximadamente 304% de reconhecimentos em relação ao número de solicitações. Já os anos de 2011 e 2012 apresentaram forte queda no montante de reconhecimentos, porém em situação ainda positiva, com 25% e 7%, respectivamente.

Contudo, a partir do ano de 2013 a quantidade de solicitações de refúgio obteve grande aumento, com cerca de 254% (2013), 291% (2014), 238% (2015), 8% (2016) e 234% (2017), tudo isso em relação ao número de reconhecimentos efetivados no respectivo ano. Tal fenômeno se deve ao fato de que a partir dos anos de 2012 e 2013 muitos países do Oriente Médio, bem como do norte e nordeste da África passaram por uma onda de protestos e conflitos que culminaram, por exemplo, na guerra civil vivenciada pela Síria, atingindo o ápice durante aqueles anos, ocasionando violações de direitos humanos massivas e conseqüentemente grandes fluxos migratórios.

Tendo em vista esses aspectos, a comparação entre os Gráficos 1 e 3 evidencia que a partir do ano de 2013 as solicitações de refúgio ao Estado brasileiro atingiram um elevado patamar, justamente no ano em que o fluxo de refugiados provenientes da Síria e do Sudão do Sul apresentavam um constante crescimento.

Por fim, analisando os dados referentes ao ano de 2017, observa-se que o Brasil passou a encarar mais uma grande tarefa na tratativa das questões ligadas aos refugiados, devido ao grande fluxo de venezuelanos que passaram a adentrar em território brasileiro através da fronteira da Venezuela com o Estado de Roraima. A gravidade da situação pode ser constatada através da comparação entre a quantidade de solicitações de refúgio efetuadas por venezuelanos no ano de 2010 (quatro solicitações), com o número de solicitações no ano de 2017 (aproximadamente dezoito mil).

O Estado brasileiro, inclusive, já vem atuando na proteção aos refugiados desde a década de 1950, instituindo parcerias entre entidades da sociedade civil, a exemplo das Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, juntamente com o ACNUR, buscando este último oferecer assistência material e de qualificação no que diz respeito ao atendimento aos solicitantes de refúgio e refugiados.

Muitas vezes, a formalidade exacerbada acaba gerando dificuldades no processamento das solicitações de refúgio, o que acaba refletindo em questões atinentes ao processo de integração e estabelecimento dos refugiados internamente, na medida que a demora no reconhecimento de suas condições gera incertezas em relação à permanência no território nacional.

Contudo, a adoção de procedimentos de concessão de refúgio mais meticulosos e, muitas vezes, menos céleres, fundamentam-se na necessidade de uma análise mais detalhada e aprofundada das condições de cada solicitante,

buscando com isso evitar fraudes que possam pôr em risco tanto a atuação do sistema de acolhimento quanto dos próprios solicitantes.

Depreende-se da análise dos dados anteriormente expostos, que o Estado brasileiro ainda está longe de atingir o número ideal de concessões de refúgio, se comparado aos demais países da América do Sul, tendo em vista que o Brasil ocupa a posição de país com maior extensão territorial, bem como de maior economia do continente sul-americano.

Conforme dados coletados durante o processo de pesquisa, conclui-se que o Estado brasileiro ainda não vem conseguindo implementar de maneira célere as disposições relativas aos procedimentos para a concessão do *status* de refugiado. Esta falta de efetividade pode ser constatada por meio da análise das solicitações de refúgio, que obtiveram um aumento considerável entre os anos de 2013 a 2017, o que acabou expondo as deficiências do sistema brasileiro responsável pelo processamento das solicitações.

Para a solução do problema da falta de efetividade na análise das solicitações de refúgio, considera-se imprescindível a integração entre os órgãos e instituições que compõem o sistema tripartite, composto pelo CONARE, ACNUR e os atores da sociedade civil, a fim de que ambos possam atuar no processo de análise e reconhecimento da condição de refugiado aos que necessitam.

Nesse sentido, torna-se necessário que o governo brasileiro destine maiores investimentos à expansão das estruturas que compõem os órgãos responsáveis, tanto no que diz respeito à estrutura física e de pessoal, como também na qualificação dos profissionais responsáveis por atuarem na área, sobretudo em questões relacionadas a idioma, tratamento de imigrantes e análise das informações fornecidas quando da solicitação de refúgio no país. No que diz respeito a este último ponto, interessante frisar que a implementação de uma base de dados mais ampla, consubstanciada na troca de informações entre os órgãos de atuação interna e internacional, apresentaria papel de fundamental importância sob o ponto de vista da celeridade em analisar as solicitações de refúgio.

Até o ano de 2017 o Brasil possuía cerca de 86.007 solicitações de reconhecimento do *status* de refugiado em trâmite. Contudo, até aquele ano, o Estado brasileiro havia reconhecido apenas 10.145 refugiados, o que demonstra que o número de solicitações em andamento é considerado aproximadamente 748% do que a quantidade de refugiados efetivamente reconhecidos.

Ademais, ficou constatada através da presente pesquisa que o Estado brasileiro, no que pese possua uma das legislações mais abrangentes e modernas relativas à instituição de diretrizes para proteção dos refugiados, ainda não vem direcionando recursos financeiros, tampouco políticas públicas voltadas ao desenvolvimento desta área, o que acaba oferecendo baixa celeridade no procedimento de análise das solicitações de refúgio.

A pesquisa abordou os principais aspectos históricos que deram origem aos movimentos migratórios pelo mundo e como tais movimentos e os problemas deles decorrentes acabaram gerando a necessidade da elaboração de diplomas legais internacionais, ratificados por quase toda a comunidade internacional, com o objetivo de proteger os indivíduos que se encontrem em determinada situação que ponha em risco sua própria vida. Tal abordagem seu deu através de uma análise linear do momento de elaboração dos principais textos legais.

Ademais, caberá ao Estado brasileiro o longo desafio no desenvolvimento de políticas e direcionamento de recursos, sobretudo financeiro e de pessoal, a fim de que seja garantida maior celeridade no processamento das solicitações de refúgio recebidas pelo país a cada instante, tendo em vista que a crescente onda de fluxos migratórios vem gerando cada vez mais a necessidade de atenção por parte dos estados acolhedores.

REFERÊNCIAS

ACNUR – Agência da ONU Para Refugiados - **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo**, Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo_ACNUR-2018.pdf>. Acesso em: 12 out. 2018.

_____. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**, ACNUR, 2011. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado>. Acesso em: 31 mar. 2017.

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

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 26 fev. 2018.

_____. **Decreto nº 42.628 de 13 de novembro de 1957**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D42628.htm>. Acesso em: 30 set. 2018.

_____. **Decreto nº 98.602 de 19 de dezembro de 1989**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98602.htm>. Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. **Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 26 fev. 2018.

_____. **Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm>. Acesso em: 26 fev. 2018.

_____. **Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo – **Curso de direito constitucional** – 9. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 83/2014, e os últimos julgados do Supremo Tribunal Federal – São Paulo: Saraiva, 2015.

CASELLA, Paulo Borba; ACCIOLY, Hildebrando e SILVA, G. E. do Nascimento e – **Manual de direito internacional público** – 20. ed. – São Paulo: Saraiva, 2012.

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados. **Refúgio em Números, 3ª ed.** Ministério da Justiça, 2017. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/de-10-1->

mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-
numeros_1104.pdf/view>. Acesso em: 19 out. 2018.

_____. **Regimento Interno, Portaria nº 756 de 05/11/1998** – Disponível em: <
<http://www.refworld.org/pdfid/54e742a04.pdf>>. Acesso em 14 out. 2018.

Declaração de Cartagena de 1984. Disponível em:
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em: 09 abr. 2018.

IOM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Glossary on migration.** International Migration Law Series. 2 ed. n. 25, 2011. Disponível em: <
http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2018.

_____. – **World Migration Report 2018**, 2018. Disponível em: <
https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf>. Acesso em: 17 set. 2018.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; ABC – Agência Brasileira de
Cooperação - **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional:
2011 – 2013** – Brasília: IPEA: ABC, 2016. Disponível em: <
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/161017_livro_cobradi_2011_2013.pdf>. Acesso em: 24 set. 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no
orçamento jurídico brasileiro.** São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <
<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=brasilwp/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplica%a7%c3%a3o-no-Ordenamento-Jur%c3%addico-Brasileiro>>. Acesso em:
22 mai. 2017.

_____. Liliana Lyra; Gabriel Gualano de GODOY (Orgs.), **Refúgio no Brasil:
Comentários a Lei 9.474/97** - São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. Disponível
em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=brasilwp/wp-content/uploads/2018/02/Refúgio-no-Brasil-Comentários-à-lei-9.474-97-2017>>.
Acesso em: 24 fev. 2018.

LIMA, João Brígido Bezerra et al. – **Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis
sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)** – Brasília: Ipea, 2017

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público - 9. ed.
rev., atual. e ampl.** - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MOREIRA, Julia Bertino, **Refugiados no Brasil: Reflexões Acerca do Processo
de Integração Local**, REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXII, n.
43, p. 85-98, jul./dez. 2014. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a06.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2018.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves – **Direito Internacional Público e Privado** –
7ª ed. rev. amp. atual. – Salvador: Juspodivm, 2015.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

OAS. **Convenção Sobre Asilo Territorial. 1954**. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-47.htm>>. Acesso em: 02 out. 2018.

OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em: 09 out. 2018.

ONU. Assembléia Geral. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

_____. **Convenção Sobre o Estatuto dos Apátridas**. 1954. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf>. Acesso em: 12 out. 2018.

ONU. ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 07 mai. 2017.

_____. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 1967. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 07 mai. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Temas de direitos humanos** – 5. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2012.

SALIBA, Aziz Tuffi. Brasil [Leis etc.] **Legislação de direito internacional, organização** – 10 ed. – São Paulo: Rideel, 2015.

SALLES, Denise Mercedes Nunez Nascimento Lopes; GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. **A atuação do estado brasileiro na proteção dos refugiados: a distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos**, Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.2, Set-Dez/2016.

SENE, Eustáquio de. **Geografia geral e do Brasil: espaço geográfico e globalização** – 2. ed. reform – São Paulo: Scipione, 2013.

UN. General Assembly. **Twenty-first Session**, 1966. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_21_2198-E.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2018.

_____. **Constitution of the International Refugee Organization**, 1946. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1948/08/19480820%2007-01%20AM/Ch_V_1p.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

_____. **Fifth Session**, 1950. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/060/27/IMG/NR006027.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. **Resolutions Adopted on the Report of the Fourth Committee**, 1946a. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/032/60/IMG/NR003260.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 13 out. 2018.

_____. **Fifth Session**, 1950a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/429\(V\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/429(V)&Lang=E&Area=RESOLUTION)>. Acesso em: 02 mar. 2018.

UNHCR – **Global Trends – Forced Displacement In 2017**, 2017. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2018.

_____. **Population Statistics**. Disponível em: <http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern/https://goo.gl/ZL8FQJ>. Acesso em: 19 out. 2018.

_____. **Population Statistics**. Disponível em: <http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern/https://goo.gl/8Ubswi>. Acesso em: 19 out. 2018.

Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-47.html>>. Acesso em: 09 out. 2018.

Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-46.html>>. Acesso em: 10 out. 2018.

Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/numero-de-migrantes-internacionais-chega-a-cerca-de-244-milhoes-revela-onu/>>. Acesso em: 27 mai. 2017.

Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/40a8a7394.html>>. Acesso em: 02 mar. 2018

Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_21_2198-E.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2018.