

UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO
CURSO DE DIREITO

ALEXANDRE WALISSON RÊGO DE TOMAZ MACHADO

O ANTES, O AGORA E O DEPOIS: a condição jurídica do refugiado no Brasil a partir da
edição da lei 9.474/1997.

São Luís

2018

ALEXANDRE WALISSON RÊGO DE TOMAZ MACHADO

O ANTES, O AGORA E O DEPOIS: a condição jurídica do refugiado no Brasil a partir da edição da lei 9.474/1997.

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial a obtenção do Grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Felipe José Nunes Rocha

São Luís

2018

Machado, Alexandre Walisson Rêgo de Tomaz

O antes, o agora e o depois: a condição jurídica do refugiado no Brasil a partir da edição da Lei 9.474/1997. / Alexandre Walisson Rêgo de Tomaz Machado. __ São Luís, 2018.

81 f.

Orientador: Prof. Me. Felipe José Nunes Rocha.

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2018.

1. Direitos humanos. 2. Direito internacional humanitário. 3. Proteção aos refugiados. I. Título.

CDU 342.7(81)

ALEXANDRE WALISSON RÊGO DE TOMAZ MACHADO

O ANTES, O AGORA E O DEPOIS: a condição jurídica do refugiado no Brasil a partir da edição da lei 9.474/1997.

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial a obtenção do Grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em 04/12/2018

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Felipe Nunes Rocha (Orientador)
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco

Prof^ª. Dra. Heloísa Gomes Medeiros
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco

Prof^ª. Ma. Luiza de Fátima Amorim Oliveira
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco

À minha avó Maria Izabel Silva Diniz (*in memoriam*), fonte de amor e dos melhores ensinamentos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que com graça e amor tem dado forças para seguir minha caminhada, guiando-me sempre pelo correto e pelo apazível.

Minha família, meu bálsamo de todas as horas. Aos meus avós Maria Izabel Diniz (*in memoriam*), Antônio Costa Diniz, Adelaide Machado, Francisco Teixeira (*in memoriam*). Minha tia e mãe por afinidade Solange Silva Diniz, és minha guerreira e minha inspiração de magistério.

Aos meus pais, Maria Isaurina Tomaz e Gilvan Machado que acreditam fielmente em minha caminhada. Aos meus irmãos Carlos Eduardo Rêgo de Tomaz Machado, Thiago Alexander Silva Diniz, Ana Luiza Tomaz Amaral, com quem divido alegrias.

À minha irmã, Yhara Silva Machado, menina dos meus olhos, faltam palavras por todo amor e confiança depositados em mim, obrigado pelo apoio e carinho incondicional, e aos outros irmãos, todos especiais e escritos em meu coração.

A Ranielle Costa Souza, um presente de Deus, uma amizade singular em minha vida, tens lugar cativo em meu coração, obrigado por todo carinho.

Minhas companheiras de UNDB, Brunna de Oliveira, Drielly Bello e Thatyelle Moura, com vocês a jornada foi mais serena e afável, as levarei em meu coração.

Aos meus amigos Rildon Porto, Jhenyfer Ramos, Lídia Ramos, Kevin Oliveira, Eliare dos Santos, Leonardo Ferro, Ana Eline Maciel e Áquila Serejo vocês são especiais e essenciais em minha vida!

Minha amiga Adriana Cabral, amizade dada pela UNDB. Querida Dayana Araújo e Julyana Brito, obrigado pelo carinho e por fazerem as manhãs no NPJ mais calmas.

Agradeço ao Professor Arnaldo Vieira, coordenador do Curso de Direito, quem cumprimento e agradeço aos professores pelas valiosas lições de direito e de vida.

Ao meu orientador Professor Felipe Nunes Rocha, pela orientação nesse trabalho e no Grupo de Pesquisa, cujas lições modelaram meu jeito de pensar o direito.

A Professora Luiza Oliveira, pelas bibliografias e pelos ensinamentos essenciais em minha caminhada, pude beber de sua fonte, uma inteligência admirável e tão precisa em nossos tempos.

Todos que de forma direta ou indireta mostram-se essenciais em minha caminhada!

“Não estamos alegres,
é certo,
mas também por que razão
haveríamos de ficar triste?
O mar da história
é agitado.
As ameaças
e as guerras
havemos de atravessá-las,
rompê-las ao meio,
cortando-as
como uma quilha corta
as ondas”.

Vladimir Maiakovski

RESUMO

O presente trabalho visa discutir a proteção jurídica aos refugiados no Brasil a partir da lei 9.474/1997, fazendo um paralelo entre três momentos, sendo o antes dos instrumentos normativos de proteção internacional e nacional, a atualidade desses instrumentos e as perspectivas de proteção aos refugiados, diante de incertezas políticas. A realização da presente pesquisa foi de caráter descritivo, onde se analisou como a proteção aos refugiados foi surgindo, especialmente no Brasil com a edição da lei 9.474/1997, com cunho bibliográfico, partindo de obras especializadas de direito e legislações internacionais e nacionais. Inicialmente apresentase a construção conceitual do refugiado, partindo de um contexto histórico até a edição de instrumentos normativos como Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e a Declaração de Cartagena de 1984. Em seguida, discute-se a proteção aos refugiados partindo da Constituição Federal de 1988 e com a edição da Lei 9.474/1997, do processo de concessão do status de refugiado, e do órgão responsável por esse processo. E por derradeiro, ressalta-se as perspectivas de proteção aos refugiados, fazendo a relação com os Direitos humanos e Direito Internacional Humanitário, além de medidas que visem integrar e assegurar condições dignas aos refugiados.

Palavras-chave: Refugiados. Direitos humanos. Convenção de 1951. Lei 9.474/1997.

ABSTRACT

The present assignment aims to discuss the legal protection of refugees in Brazil from the law 9.474/1997, making a parallel between three moments, before the normative instruments of international and national protection, the actuality of these instruments and the perspectives of refugee protection in the face of political uncertainties. The present research was of a descriptive character, where it was analyzed how the protection of refugees arose, especially in Brazil with the edition of the law 9.474/1997, with a bibliographical character, starting from specialized works of law and international and national laws. Initially, the conceptual construction of the refugee is presented, starting from a historical context until the edition of normative instruments like the 1951 Refugee Convention, the 1967 Protocol and the 1984 Cartagena Declaration. Next, we discuss the protection of refugees from the Federal Constitution of 1988 and the edition of Law 9.474/1997, the process of granting refugee status, and the body responsible for this process. Lastly, the prospects for refugee protection are highlighted, as they relate to Human Rights and International Humanitarian Law, as well as measures aimed at integrating and ensuring dignified conditions for refugees.

Key-words: Refugees. Human rights. 1951 Convention. Law 9.474/1997.

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1	-	Reconhecimento dos refugiados em 2017.....	47
------------------	---	--	----

LISTA DE TABELA

Tabela 1	-	Países com repatriação em 2012.....	54
----------	---	-------------------------------------	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados
CER	Comitê Estadual para Refugiados
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil 1988
CGARE	Coordenação-Geral de Assuntos para Refugiados
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CONVENÇÃO DE 1951	Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIREFCA	Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DIH	Direito Internacional Humanitário
MP	Ministério Público
MPT	Ministério Público do Trabalho
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OIR	Organização Internacional de Refugiados
ONU	Organização das Nações Unidas
PF	Polícia Federal
PROTOCOLO DE 1967	Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados
RNE	Registro Nacional de Estrangeiros
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

2 REFUGIADO: origem, conceito, instrumentos jurídicos de proteção internacional..13

2.1 A Antiguidade e o refúgio.....16

2.2 O instituto do asilo: meios de proteção.....18

2.3 Conflitos na Europa e a Liga das Nações.....21

2.4 Atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.....25

2.5 Refúgio: o conceito dado pela Convenção de 1951.....28

2.5.1 Raça.....29

2.5.2 Nacionalidade.....29

2.5.3 Opinião política.....30

2.5.4 Religião.....30

2.5.5 Grupo social.....30

2.6 A Declaração de Cartagena.....32

3 A QUESTÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI 9.474/1997.....35

3.1 A Constituição de 1988 e os refugiados.....35

3.2 A construção da lei 9.474/1997.....37

3.3 Lei 9.474/1997: os aspectos caracterizadores dos refugiados.....39

3.3.1 Hipóteses de exclusão do refugiado.....42

3.3.2 A condição jurídica do refugiado.....44

3.3.3 O ingresso no território.....45

3.4 O papel do Comitê Nacional para os Refugiados.....46

3.4.1 Polícia Federal e os refugiados.....49

3.5 Processo de refúgio.....49

3.5.1 A cessação e a perda da condição de refugiado.....50

4 O FUTURO DA PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS: caminhos a serem percorridos

.....53

4.1 As soluções duráveis.....53

4.1.1 Repatriação.....53

4.1.2 Integração local.....55

4.1.3 Reassentamento.....	56
4.2 Os refugiados e os direitos humanos.....	58
4.3 O patrocínio privado na proteção.....	60
4.4 A cultura do acolhimento.....	62
4.5 A situação do outro: as políticas públicas para os refugiados.....	64
5 CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS.....	72

1 INTRODUÇÃO

O refúgio é algo antigo e pode-se dizer com certeza que está vinculado a existência das pessoas em sociedade. Na Antiguidade já se presenciava casos dessa natureza, como na Grécia, onde criminosos se valiam, por respeito aos templos religiosos, os perseguidores não ingressavam. Em Roma houve situações, entretanto, que já se tinham normalizações sobre a temática, tudo a época. O Antigo Testamento também vocaciona o refúgio, sendo preceito a proteção ao estrangeiro, justamente por sua condição de desassistido. No Novo Testamento a figura do refúgio se encontra em Jesus, quando sua família se muda por perseguição do Rei Herodes, um clássico exemplo de refúgio.

A temática dos refugiados foi sendo prolongada ao longo da história, alguns casos na Europa, precisamente na região de Portugal e Espanha. Casos na França, outros na Inglaterra, e dentre os motivos para acontecer as perseguições, consistia na religião o ensejo para as perseguições. Eis a razão de ser uma temática antiga, ao ponto de atravessar séculos e regiões, o que antes era limitado a Europa, incidiu na América Latina, e por consequência gerou sérios danos e muitas violações de direitos humanos.

O presente trabalho visa justamente abordar sobre refugiados, de modo mais específico. A explicação de três momentos diferentes, com relação aos refugiados, em que se explica a condição jurídica no Brasil a partir de um marco legal. Com a edição da lei 9.474/1997, que foi e continua sendo instrumento importante na proteção dos refugiados. O antes como o período sem instrumentos jurídicos de proteção aos refugiados, o agora está relacionado as políticas migratórias na atualidade, assim como os fluxos migratório, e o depois, concentra as perspectivas de proteção aos refugiados, principalmente diante de cenários nebulosos.

O desenvolvimento do presente trabalho perquiriu sobre a efetividade da lei 9.474/1997. Inicialmente uma indagação veio a lume, a lei brasileira de refugiados é considerada um marco moderno de proteção aos refugiados e mesmo com essas características existem entraves em sua efetividade na conjuntura política atual? E outras indagações complementares surgiram, tais como: em que medida a situação dos refugiados é algo a ser preocupante ao Brasil? É possível pensar em um sistema de cooperação internacional que eleja os refugiados como política internacional? É possível discutir e efetivar um sistema global e efetivo de proteção aos refugiados?

As aparentes respostas que surgem, seguindo a ordem se concentram no sentido que a lei brasileira possui entraves, mas que não podem ensejar sua imperfectividade frente aos

refugiados, pois as políticas migratórias no Brasil avançaram significativamente durante os presentes anos, demonstrando um compromisso humanitário. O Brasil é um país que dentre seus fundamentos constitucionais estão a dignidade da pessoa humana, assim como a construção de uma sociedade livre e justa, é nesse viés que se percebe a preocupação do Brasil com as questões humanitárias, no caso dos Refugiados. Pensar no sistema de cooperação internacional que priorize o refugiado é um grande desafio moderno, mas que deve ser instigado pelos organismos de proteção dos Direitos humanos. E por derradeiro, aprimorar os sistemas internacionais de proteção aos refugiados é algo fundamental, chamar os Estados Nacionais e assim discutir pontos essenciais, como as soluções duráveis.

Inicialmente objetivou-se com essa pesquisa discutir os três momentos de proteção aos refugiados, elencando a condição jurídica do refugiado no Brasil com o advento da lei de refugiados. E tendo objetivos específicos, buscou-se apresentar a construção conceitual e protecionista dos refugiados, partindo de instrumentos internacionais. Outro objetivo, seria discutir a lei 9.474/1997 e a proteção aos refugiados em território brasileiro, com a atuação do CONARE. E por fim, apresentar as perspectivas de proteção aos refugiados e a relação dessa proteção com os direitos humanos e direito humanitário elencando as políticas públicas como motor para promoção da dignidade.

A temática dos refugiados é algo antigo e ao mesmo tempo atual, pois os fenômenos de deslocamentos tem crescido significativamente. A sociedade precisa entender a posição dos refugiados, e nada mais sensato do que essa participação na promoção do acolhimento e na participação de ações que visem a integração. A importância da sociedade civil organizada se percebe pela ação de órgãos de promoção de direitos dos refugiados. O ambiente acadêmico também precisa estimular a discussão sobre os refugiados, grupos de pesquisa e extensão que visem discutir direitos, e políticas e ações de acolhimento. Algumas universidades brasileiras compreendem essa necessidade e instituí programa de auxílio aos refugiados. A escolha por essa temática, foi despertado dentro da academia, a partir de discussões de case e mostra-se um assunto atual.

A metodologia aplicada nessa pesquisa, seguiu o método científico indutivo, onde os argumentos passam do particular para o geral, a partir de observações de casos da realidade concreta. O objetivo do estudo foi descritivo, em que se expõe características, a partir de estudos específicos. Em relação ao procedimento técnico, foi de cunho bibliográfico, em que se valeu de matérias já publicados, como livros especializados de Direito Internacional Público, artigos em revistas especializadas, sem contar com as legislações específicas. Além de uma abordagem

qualitativa, onde o ambiente é a fonte para a coleta dos dados (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 126-128).

Em relação ao primeiro capítulo, apresenta-se parte da construção histórica dos refugiados, passando pelos períodos da Antiguidade até a Declaração de Cartagena. Esse antes, foi um longo período sem a existência de instrumentos de proteção aos refugiados. E apresentado também como surgiu a proteção legal, a partir de conflitos na Europa, com ênfase nas duas grandes guerras mundiais. Nesse momento surgem organismos de proteção aos direitos humanos, e que, por conseguinte, surgem a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, ambos com proteção aos europeus. Na América Latina um instrumento fundamental de proteção aos refugiados surgiu em 1984, a Declaração de Cartagena, que inovou e foi fundamental aos refugiados latinos.

No segundo capítulo trata-se dos refugiados no contexto brasileiro. A ideia inicial de proteção aos refugiados partiu da sociedade civil organizada, por meio da Cáritas de São Paulo, com uma atuação permanente de acolhida e proteção aos refugiados. Aliados a essa proteção, o governo brasileiro adotou de certo modo a política de portas abertas, mas isso foi desfeito, haja vista o período de regime militar, uma época de regime de exceções. Após a redemocratização do Brasil, a CRFB inaugura uma ordem cidadã, comprometida com os direitos humanos e a dignidade da pessoa humana. Em 1997, foi criada a lei 9.474/1997, que dispôs de uma série de medidas aos refugiados, como a criação do CONARE, órgão responsável pela concessão do status de refugiado.

Por derradeiro, visa-se apresentar as perspectivas de proteção aos refugiados, partindo de uma leitura de Direitos humanos e do Direito Humanitário. A proteção aos refugiados precisa da atuação conjunta da sociedade e do Estado brasileiro. É importante a cultura do acolhimento e das políticas migratórias em relação aos refugiados, assim como o engajamento de políticas públicas abrangentes que promovam o bem-estar das pessoas. A atuação do Ministério Público do Trabalho, do Ministério do Trabalho e de órgãos como SESC, SENAI, SENAC, também é importante. Haja vista a atuação desses órgãos na promoção de direitos aos refugiados.

Portanto, a condição e proteção dos refugiados precisa ser contínua, com a união de esforços. A participação de órgãos e entidades voltadas para a proteção dessas pessoas, e de meios que incluam e garantam qualidade de direitos. O processo de soluções duráveis conta com a participação da população, e do próprio Estado.

2 REFUGIADO: origem, conceito e instrumentos jurídicos de proteção internacional

A abordagem sobre os refugiados precisou percorrer um caminho histórico, como fonte para compreensão desse instituto jurídico. Os elementos originários expressam uma miudeza, em termos de proteção e instrumentos legais, haja vista o número de pessoas que se valiam do refúgio. O conceito nasce precisamente de uma Convenção, produzida em dado momento, que se qualificava dentro daquele cenário, mas que aos poucos foi sendo modelada, e os contornos atualmente contemporâneos tentam ser uma resposta eficiente e plausível. A discussão da proteção internacional é extremamente importante, pois elenca critérios de proteção, mas também orienta regionalmente a proteção aos refugiados.

2.1 A Antiguidade e o refúgio

Os elementos históricos do refúgio desenham o desenvolvimento desse instituto que aos poucos foi tomando significativas proporções. A demonstração de um ponto de partida, endossa como o sistema de proteção começou e como se desenvolveu. É importante frisar que analisar os pressupostos, alimentam a ideia de como a proteção dos Direitos humanos ainda não tinham tantos contornos.

O refúgio já pôde ser observado e praticado na Antiguidade. Partindo do Antigo Testamento, já se percebia que algumas pessoas deixavam suas terras à procura de novos lugares, em várias passagens existe a lição de acolhimento dessas pessoas¹. Os escritos bíblicos mostram como pessoas deixavam suas terras, o próprio Jesus foi estrangeiro, ao ponto em que sua família foge das garras de Herodes². A demonstração de que o refúgio é muito antigo, mas o ponto central cinge-se na proteção à vida e em melhores condições de subsistência (ABRÃO, 2010, p. 142).

Ultrapassando esse período bíblico, percebe-se que o refúgio era a forma de fugir de regimes autoritários ou de perseguições. Segundo Barreto (2010, p. 12), na Grécia e em Roma já se tinham casos de refúgio, assim como regras específicas. As perseguições eram contra criminosos comuns, que fugiam dos seus perseguidores, se refugiavam nos templos religiosos. Os perseguidores não entravam nesses locais, por uma lógica de respeito e/ou temor,

¹ Lv 19.33-34; Lv 25.9-10; Dt. 10.18-19. ALMEIDA, João Ferreira. **A Bíblia Sagrada**. Rio de Janeiro: CPAD, 2012.

² Op. cit.

e isso beneficiava muito os criminosos. Mas isso mudou por conta da organização dos estados e da política internacional.

Com a criação do sistema diplomático e de embaixadas, o refúgio perde esse caráter religioso e passa a ser assunto de Estado, baseado na teoria da extraterritorialidade. Atribuía-se ao embaixador a prerrogativa de conceder a proteção nos limites de sua embaixada ou residência. Hoje, a teoria da territorialidade de uma delegação diplomática não mais prevalece e foi substituída pela teoria da jurisdição. A partir da Revolução Francesa, com os ideais de liberdade e de direitos individuais, começou a se consolidar a aplicação do refúgio a criminosos políticos e a extradição de criminosos comuns (BARRETO, 2012, p.12).

O contexto histórico ao longo do tempo foi tomando proporções bem maiores, e isso foi percebido na Europa. A região ibérica na compreensão de Espanha e Portugal passaram por momentos importantes, e com as marcas de refugiados. Razão disso foram três momentos de grande mudança. O primeiro se deu quando os mulçumanos expulsos da região durante o século XVI, por serem do Império Otomano, surgiam como rival dos Estados ibéricos. O segundo, os protestantes dos Países Baixos, expulsos por questões religiosas, um total de 14%. O terceiro, os huguenotes que fugiram da França, em que houve uma imposição religiosa, e o quarto, em que os puritanos, *quakers* e os católicos foram expulsos da Inglaterra, e foram alguns para os Estados Unidos e outros escravos, e mais uma vez por questões religiosas³ (JUBILUT, 2007, p. 23).

Os refugiados ao longo de vários anos não foram dotados de proteção, e isso se justifica por critérios numéricos e geográficos. Os números de refugiados eram inexpressivos se comprando atualmente, em pleno século XXI, e as informações sobre esses números expressam isso. Outro ponto, a condição de assentamento era diferenciada, haja vista a configuração geográfica atualmente. E por derradeiro, não existia uma comunidade internacional preocupada com a situação dos refugiados (JUBILUT, 2007, p. 24-25).

A construção protecionista foi ignorada, isso pela ideia de serem os refugiados indesejáveis, essa ideia nos é apresentada por Hanna Arendt. Os indesejáveis na Europa, eram os refugos, aqueles que não tinham condições de manutenção, a consequente desnacionalização era o ponto crucial, era o modo com que os regimes totalitários atacavam, haja vista a latente desproteção, pois existia um critério de seleção, os que recebiam “proteção” e os demais eram perseguidos (ARENDR, 1989, p. 302).

³ Os aspectos históricos foram tratados pela Liliana Jubilut, a partir da abordagem feita por A. Zolberg, em obra intitulada de ‘States as a refugee-generating process’, no *Annals of the American Academy of Politics and Social Science*, de 1983.

2.2 O instituto do asilo: meio de proteção

O asilo e o refúgio são dois institutos que visam justamente proteger sujeitos, quando estes são perseguições por parte do Estado Nacional de origem. Mas, a discussão em volta desses dois institutos de grande importância na proteção de direitos, dá margem a semelhanças e distinções, seja em critério doutrinário – doutrinas assemelham e diferenciam – ou por critérios locais – América Latina e demais locais, no que tange a caracterização. Em critérios históricos, o asilo teve sua origem na Antiguidade clássica, principalmente na sociedade grega. Como bem ressalta Jubilut (2007, p. 37) “o instituto do asilo tem sua origem na Antiguidade clássica, mais precisamente na civilização grega, em que era frequentemente utilizado[...]”. Nesse sentido, tal instituto consiste na proteção dada por um Estado, ensejando imunidade em favor de indivíduos perseguidos.

Insta destacar que o asilo na Grécia estava ligado aos aspectos religiosos, entretanto, em relação a Roma, as coisas mudam um pouco de sentido, pois, o critério jurídico assume destacadamente (JUBILUT, 2007, p.37). Após mais alguns momentos históricos – Idade Média e Reforma Protestante – o asilo toma novo sentido, efetivando a proteção dos indivíduos perseguidos. Ainda, segundo Jubilut (2007, p.38) a Revolução Francesa alterou o asilo, que antes era dado aos criminosos comuns e agora aos criminosos políticos, pelos ideais de liberdade⁴.

O asilo pode ser compreendido quando “um Estado tem o poder discricionários de conceder proteção a qualquer pessoa que se encontre sob sua jurisdição” (JUBILLUT, 2007, p. 38). Endossando essa ideia, pode-se também entender que “o asilo pode ser territorial, quando o Estado concede a proteção, acolhendo o indivíduo em seu território, ou diplomático” (BARBOSA; HORA, 2007, p. 29). É importante entender o que cada tipo de asilo representa.

Por asilo diplomático entende-se como aquele em que está coerente a defesa de direitos humanos, isso em decorrência de uma violação por parte do Estado (HUSEK, 2017, p. 203). Endossando essa ideia, o asilo diplomático é uma modalidade provisória, isso dentro do aspecto *scito sensu*, sendo o mais interessante a se destacar, é algo costumeiro latinoamericano⁵, e lógico, respaldado em nossa Constituição Federal de 1988 (MAZUOLI, 2015, p. 822). É

⁴ O artigo 120, da Constituição Francesa de 1793, dava possibilidade de asilo aos estrangeiros por conta da liberdade, ainda, no artigo citado se tinha a previsão de recusa aos tiranos. (ANDRADE, 1996, p. 16). ANDRADE, José H. Fischel. **Direito Internacional dos refugiados** – Evolução Histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996. ⁵ Ressalta Francisco Rezek “forma provisória do asilo político, só praticada regularmente na América Latina, onde surgiu como instituição costumeira no século XIX, e onde se viu tratar em alguns textos convencionais a partir de 1928” (REZEK, 2014, p. 257).

importante destacar que esse instituto é conhecido como extraterritorial, é nesse sentido que a acolhida dos indivíduos se dá em missões diplomáticas, navios de guerra, aeronaves e até mesmo em acampamentos militares (PORTELA, 2017, p. 363).

Por sua vez, o asilo territorial possui uma outra caracterização, que nos ensinamentos de Portela (2017, p. 363) “, também conhecido como externo ou internacional, é o asilo em que o beneficiário é acolhido no território de um Estado”. Esse tipo de asilo é mais fácil, haja vista, o asilado está no território do Estado receptor, sem qualquer relação territorial com o Estado que o persegue. Ainda, o asilo territorial se caracteriza pelo “recebimento de estrangeiro, em território nacional, para o fim de preservar a sua liberdade ou a sua vida, colocadas em grave risco em outro país dado o desdobramento de convulsões sociais ou políticas”. É nesse sentido, que o asilo territorial é mais simples e a forma “perfeita e acabada” (REZEK, 2014, p. 257.). Vários instrumentos normativos internacionais enfatizam esse instituto.

Os instrumentos de proteção existentes antes da Convenção de 1951, estudada em tópico posterior, expressam a tônica sobre os refugiados. O Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu, no ano de 1889⁵, tratou sobre os asilados, outros instrumentos, foram: Convenção sobre Asilo na VI Conferência Pan-americana de Havana, no ano de 1928⁶; Convenção sobre Asilo Político da VII Conferência Internacional Americana de Montevideu, em 1933; Tratado sobre Asilo e Refúgio Político de Montevideu, de 1939. (BARRETO, 2012, p. 13). Além da Convenção sobre Asilo Territorial, assinada em Caracas, em 28 de março de 1954. (MAZUOLI, 2015, p. 819).

O artigo 14 da Declaração Universal de 1948, que dispõe “toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países”⁷. A disposição contida nesse instrumento de proteção foi algo importante no que tange a efetivação do asilo, dando a ela garantia que as pessoas têm o direito de liberdade, mas também o direito de não serem perseguidas, sendo isto uma grave violação dos Direitos humanos. (PIOVESAN, 2012, p. 130).

Quando pessoas têm que abandonar seus lares para escapar de uma perseguição, toda uma série de direitos humanos são violados, inclusive o direito à vida, liberdade e

⁵ **Artículo 16.** El asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos, pero la Nación de refugio tiene el deber de impedir que los asilados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública de la Nación contra la cual han delinquido.

⁶ **DECRETO N. 18.956 – DE 22 DE OUTUBRO DE 1929. Art. 1º** Os Estados têm o direito de estabelecer, por meio de leis, as condições de entrada e residência dos estrangeiros nos seus territórios.

⁷ O item 2 dispõe “Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas”.

segurança pessoal, o direito de não ser submetido a tortura, o direito à privacidade e à vida familiar, o direito à liberdade de movimento e residência e o direito de não ser submetido a exílio arbitrário. (PIOVESAN, 2012, p. 130).

É cristalina a semelhança entre o asilo e refúgio, o grau de violação a que os Direitos humanos são submetidos. O relatório de violações é assustador, entretanto, é uma realidade que assola milhares de pessoas em várias partes do mundo. Os direitos fundamentais, oriundos de um longo processo de efetivação, destronam-se com uma facilidade tamanha, e ao mesmo tempo enrijecendo governos autoritários e violentos.

A Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA), de 1969, estabelece diretrizes sobre os refugiados, mas também em relação aos asilados. O artigo II, da referida convenção traz esse instituto (asilo) como um ato humanitário e pacífico, não devendo ser considerado pelo outro Estado como algo de natureza hostil⁸. As reuniões desses instrumentos internacionais de proteção enfatizam como é importante a proteção aos refugiados, aos asilados.

O asilo como frisado anteriormente é eminentemente latino americano, e isso se testifica pelos inúmeros instrumentos normativos. Mas aliando-se a isso, a CF 88 também traz essa possibilidade, o que é algo importante, dentre outras garantias fundamentais e a elevação dos Direitos humanos como princípio da República. Conforme expresso no Artigo 4º, II “prevalência dos direitos humanos”. Aliando a isso, no inciso X “concessão do asilo político”, esse ponto é basilar para compreender o compromisso do Brasil, haja vista que não existe uma obrigatoriedade aos Estados em concederem o asilo. (MENDES, 2006, p. 16).

Embora não haja uma obrigação internacional de concessão de asilo, parece que entre nós, tendo em vista a expressa decisão constitucional, ele assume caráter de direito subjetivo do estrangeiro, e como tal há de ser tratado. A sua recusa somente poderá ocorrer nas hipóteses em que não se configure a situação prevista, sujeito o seu reconhecimento a controle pelo Judiciário. (MENDES, 2006, p. 17).

Outro instrumento normativo de grande importância em relação aos imigrantes, é a Lei 13.445/2017, que institui a Lei de Migração, revogando o antigo Estatuto do Estrangeiro, a Lei 6.815/1980. O presente diploma legal expressa em seu artigo 27 “O asilo político, que constitui ato discricionário do Estado, poderá ser diplomático ou territorial e será outorgado como instrumento de proteção à pessoa”. A legislação brasileira é um avanço em relação a proteção de Direitos humanos, em que se destaca essa política de aceitação e reconhecimento do asilado.

⁸ **Artigo II .2** - A concessão do direito de asilo aos refugiados constitui um *acto* pacífico e humanitário e não pode ser considerado por nenhum Estado como um *acto* de natureza hostil.

Ainda, sobre a Convenção Americana sobre Direitos humanos, o conhecido Pacto de São José da Costa Rica, que traz uma série de direitos e garantias. É mister destacar o artigo 22, que trata do direito de circulação e residência. A questão do asilo calca-se no item 7 que dispõe “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”. Na mesma Convenção, tem-se a disposição que veda a entrega e expulsão, justamente para não ameaçar a vida do estrangeiro.

Percebe-se que o asilo assumiu nos últimos tempos uma grande importância dentro do Direito Internacional Público. Os avanços relativos a esse instituto comum na América Latina, reflete uma necessária efetivação de direitos, em que se destaca aquelas que estão sendo perseguidas pelo Estado, diferentemente dos refugiados que pelo simples fato de temor, procuram o refúgio como forma de sobrevivência. Nesse sentido, como instrumento de Direito Internacional, o asilo garante a segurança aos indivíduos, devendo cumprir as exigências legais internacionais, assim como nacionais (BARRETO, 2010, p. 13).

2.3 Conflitos na Europa e a Liga das Nações

Os resultados das duas grandes guerras mundiais foram sentidos de modo bem latentes na Europa. Milhares de mortos, desaparecidos e deslocados, foram sendo notados pela comunidade internacional. Aliados a esses conflitos que assolaram a Europa, outros motivos foram significativos para o deslocamento de muitas pessoas, tais como: a ruína do império Otomano e a Revolução Russa. Nesse sentido, esses acontecimentos históricos ensejaram por volta de 1,5 milhão de deslocados e refugiados (BARRETO, 2010, p.14).

Importante lição foi nos dada por Hannah Arendt a respeito da Primeira Guerra Mundial. Nas lições apresentadas, ilustra-se o desastroso cenário de guerra, mortes, deslocados sem proteção.

A Primeira Guerra foi uma explosão que dilacerou irremediavelmente a comunidade dos países europeus, como nenhuma outra guerra foi capaz, fazendo com que a inflação, desemprego e guerras civis sobreviessem e se alastrassem durante os seguintes anos de ‘paz agitada’, que culminaram na migração de densos contingentes humanos que não eram bem-vindos e não podiam ser assimilados em parte alguma. Uma vez fora do país de origem, permaneciam sem lar; quando deixavam o seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam os seus direitos humanos, perdiam todos os direitos: eram o refugio da terra (ARENDR, 1989, p. 300).

A Primeira Guerra mundial teve sua contribuição em relação aos deslocados, que mais à frente seria denominada como refugiados. Ao fim dessa guerra, por conta da queda dos

impérios russos, austro-húngaro e otomano, houve uma significativa mudança nas questões demográficas e territoriais. Segundo Agamben, (2015, p. 17) “em pouco se deslocam de seus países 1.500.000 russos brancos, 700.000 armênios, 500.000 búlgaros, 1.000.000 de gregos, centenas de milhares de alemães, húngaros e romenos”. Ainda, endossando essa situação, as leis racistas na Alemanha, aliando-se a Guerra Civil na Espanha, fulminaram em grau expressivo de refugiados (AGAMBEN, 2015, p. 17).

Os reflexos da Primeira Guerra Mundial foram sentidos por milhares de pessoas na Europa, mas outro evento ocasionou um elevado número de refugiados, a fuga da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, na década de 1920 (ABRÃO, 2010, p. 143). A justificativa da fuga se respaldava pela situação política e econômica do país, endossados pela Revolução Bolchevique, pelo caos, aliados à fome, a falta de resistência dos russos, esse cenário foi propício para justificar a perseguição (JUBILUT, 2007, p. 73).

Para assegurar a efetivação de proteção aos refugiados, um organismo muito importante foi criado, infelizmente tendo sido extinto em 1947. Mas, em 1919 a Liga das Nações surge como organismo atuante, denominada também como Sociedade das Nações, tinha como objetivo “garantir a paz e a segurança internacionais, além de promover a cooperação econômica, social e humanitária entre seus membros” (PORTELA, 2017, p. 259). O caráter universal, tinha em suas bases a segurança da coletividade, mas também ensejava a igualdade entre os Estados Nacionais, outro ponto importante da Liga das Nações era o banimento da guerra, buscando uma solução pacífica e observância dos tratados.

A proteção desses refugiados inicialmente a cargo da Cruz Vermelha, que depois de um tempo solicitou ajuda da Liga das Nações, isso em razão do alto número de refugiados. Conforme leciona Abrão (2010, p. 143) “essa intervenção criou, em 1921, o Alto Comissariado para o Refugiados Russos”. Esse organismo ficou responsável pela assistência aos refugiados russos, decorrentes dos acontecimentos relativos a criação da União Soviética. A responsabilidade relativa a esse órgão ficou a cargo de Fridtoj Nansen, que atuou de modo expressivo em relação a proteção dos refugiados. Como expressa Liliana Jubilut (2007, p. 75) “conseguiu viabilizar soluções para os refugiados sob sua égide, além de criar um documento específico de identificação para os refugiados, o passaporte Nanssen”. Isso foi um grande avanço, mesmo diante de uma atuação limitado do Alto Comissariado.

As funções desenvolvidas pelo Alto Comissariado, em relação aos refugiados russos eram centradas na definição da situação jurídicas desses indivíduos que estavam refugiados, outra função significativa era o repatriamento, haja vista uma série de leis que visavam justamente desnacionalizar ou desnaturalizar, a exemplo a França em 1915, em relação

aos naturalizados de origem inimiga, ou da Bélgica em 1922, em que revogou a naturalização das pessoas que cometeram atos antinacionais no período de guerra. Esse tipo de construção foi sendo sedimentada, o que significava grande ameaça aos refugiados, que já estavam em uma situação de vulnerabilidade (AGAMBEN, 2015, p. 19).

Os conflitos não deixaram só os russos como refugiados, os armênios foram abrangidos pela proteção dada aos russos, isso por conta do grande genocídio ocorrido no século 20. Segundo Barrichello e Araújo, (2014, p. 67), o Nansen influenciou 35 Estados Nacionais, inclusive o Brasil, a assinarem um Plano Relativo à Expedição dos Certificados de Identidades para Refugiados Armênios, isso remetia a proteção aos 300 mil que fugiram, mas encontravam-se espalhados por vários países, como: Síria, Iraque, Grécia e outros.

No ano de 1928 um importante princípio foi desenvolvido, intitulado como “*non-refoulement*”, se concentra na ideia de que o Estado não poderá devolver o indivíduo, uma grande mudança, mesmo que paulatina. Com as considerações de Barichello e Araújo (2014, p. 67), esse princípio congrega a situação em que o Estado não poderá devolver o refugiado ao país de origem ou de fuga. Assim como não pode colocar o refugiado nas fronteiras, justamente para que sua vida e a segurança não sejam comprometidas. Os reflexos foram expressados na Convenção de 1951, que trata dos Refugiados.

Aconteceram mudanças em relação a organização do Alto Comissário, antes não existia uma relação propriamente com a Liga das Nações, mas a partir de 1929 isso muda de figura. Isso ocorreu por conta da extinção que se deu em 1931 do Alto Comissariado para os refugiados russos, então era um período de transição, com a possibilidade de outro organismo de proteção. Nesse contexto também nasce o Escritório Nansen⁹ para Refugiados, que teve um papel importante (JUBILUT, 2007, p. 76).

O papel desenvolvido por esse escritório foi fundamental, pois deu-se a elaboração de um instrumento jurídico que ensejou ainda mais a proteção aos refugiados, uma importante lição nos dada, apesar

[...] de ter um conteúdo limitado, essa Convenção possibilitou o início da positivação do Direito Internacional dos Refugiados, trazendo, inclusive, um dispositivo acerca do princípio do *non-refoulement* (que consiste na proibição da devolução do solicitante de refúgio e/ou do refugiado para território no qual sua vida ou integridade física corram perigo), de vital importância para os refugiados. É ela até mesmo apontada, por alguns estudiosos do tema, como marco legal inicial desta vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos. (JUBILUT, 2007, p. 76).

⁹ Os aspectos políticos da problemática dos refugiados ficaram a cargo do Secretariado da Liga das Nações, em um primeiro momento, mas a prática demonstrou que isso não era funcional e por isso, em um segundo momento, o Escritório Nansen passou a exercer a proteção prática e a cuidar dessas questões. (JUBILUT, 2007, p. 76).

Mas enquanto a proteção a esses refugiados russos se dava, enquanto se buscava a efetivação de instrumentos jurídicos, a Alemanha passava por um episódio que marcou significativamente aquela Nação. A situação dos judeus alemães, a saída de pessoas em razão da política autoritária adota pelo governo nazista de Adolf Hitler, foi um perigo real, pois houve uma maciça perseguição por parte do Estado, onde houve a perda de direitos e a desnaturalização de muitos judeus alemães (BARRICHELLO; ARAUJO, 2014, p. 68).

Em decorrência das violações ocorridas na Alemanha, em 4 de julho de 1936, por meio de acordo, criou-se o Alto Comissariado para os Refugiados da Alemanha, que abarcaria não só os judeus. Segundo a Convenção, a proteção aos refugiados deveria se dá ao ponto de não serem entregues à fronteira (LEAGUE OF NATIONS, 1936, p. 59). Mais uma vez a proteção aos refugiados assume novos contornos, colocando um novo elemento, a perseguição, que nesse caso era feita pelo Estado.

Uma vez que a Convenção foi assinada, o grande fluxo de Refugiados alemães, que inclui emigração por motivos raciais e religiosos, cuja solução inicial foi traduzida em passaportes nacionais emitidos pelos países que os receberam e, em seguida, em instalações aprovadas, em 1936, de seis entre quinze países se reuniram em uma conferência da Liga das Nações. A Conferência concordou em fornecer que "os refugiados não serão devolvidos a fronteira do Reich ". Esse acordo foi seguido pela Convenção de 10 de fevereiro, 1938, que estabelece a proibição da expulsão ou regresso do refugiado território alemão, excepto "no caso de a segurança ou a ordem nacional público torna necessário. (FERNANDEZ, 2004, p. 93).

A Convenção de 1938, que de modo importante beneficiou os refugiados oriundos da Alemanha, estendeu-se até 1939, se deu por meio de um protocolo adicional, em que houve uma extensão aos indivíduos provenientes da Áustria (BARRICHELLO; ARAUJO, 2014, p. 68). Nesse mesmo ano (1938), houve por parte da Noruega a unificação dos organismos relativos aos refugiados, a vontade seria criação de um único órgão internacional com esse caráter protecionista.

Em 1938, a Noruega veio propor a unificação dos organismos que tratavam dos refugiados, mediante a criação de um único órgão internacional com essa responsabilidade. Destarte, em dezembro de 1938, deu-se a extinção do Escritório Nansen e do Alto Comissariado para a Alemanha, ensejando a criação e a regulamentação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, com sede em Londres, cujas atividades iniciaram-se em 1º de janeiro de 1939 (BARBOSA; HORA, 2007, p. 16).

A atuação do Alto Comissariado da Liga das Nações para os refugiados não operava de modo pleno, a atuação ainda era miúda, limitada. A problemática dessa atuação encontravase principalmente nas questões ligadas a soberania, aos recursos financeiros, haja vista não dispor de recursos próprios, e a situação piora por conta da segunda guerra mundial (BARBOSA;

HORA, 2007, p. 16). Mas no decorrer da Segunda Guerra Mundial a Liga das Nações foi perdendo força, e o número de refugiados foi crescendo¹⁰, ao ponto de outro organismo tomar a frente.

Em 1943 nasce a Agência das Nações Unidas para o auxílio e reabilitação¹¹, a tarefa a ser desenvolvida por esse órgão se concentrava na repatriação dos refugiados, haja vista não haver outras formas para a resolução daqueles problemas decorrentes da Guerra. As atividades desse órgão se deram até 1947, mas enquanto existiu repatriou mais de sete milhões de pessoas, um grande avanço na efetivação de proteções aos refugiados (BARBOSA; HORA, 2007, p. 16).

Os resultados da II Guerra Mundial foram nefastos na Europa, por conta dos mortos, feridos, desaparecidos, além de crises econômicas. O cenário dos refugiados foi sendo ainda mais caótico, não somente os refugiados, as demais vítimas da Guerra. Segundo Arendt (1989, p. 328) existiam novos refugiados, mas algo diferente, não eram perseguidos pelos ideais ou atos, e sim, estavam relacionados à raça, a classe social ou mesmo os ideais de governo. E nesse contexto viu-se mais uma vez a criação de um organismo para solucionar os problemas.

No ano 1945 constituiu-se a Organização das Nações Unidas, que tinham importantes objetivos, dentre os quais estavam a assegurar a paz e a segurança internacional, além da promoção da cooperação internacional e o respeito aos direitos humanos (BARRICHELO; ARAUJO, 2014, p. 70). A ONU atua como expressa Piovesan (2013, p. 122) “a criação das Nações Unidas, com suas agências especializadas, demarca o surgimento de uma nova ordem internacional, que instaura um novo modelo de conduta nas relações internacionais”. Isso dá-se uma nova concepção ao Direito internacional, mas também um caminho a ser trilhado para a proteção dos refugiados.

2.4 A atuação do ACNUR

O final da década de 1940, a Europa passava pela Guerra Fria, duas potências duelavam por poder, a União Soviética e Estados Unidos. E foi através do Plano Marshall, programa de ajuda econômica que partia dos Estados Unidos aos Aliados, que se percebia uma mudança no plano econômico europeu, haja vista o pós-guerra. Mas as implicações não eram

¹⁰ A título de comparação, enquanto que a I Guerra Mundial gerou um número aproximado de quatro milhões de refugiados, a II Guerra Mundial gerou mais de 40 milhões, ou seja, dez vezes mais. (BARBOSA; HORA, 2007, p. 16).

¹¹ United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA).

só essas, uma série de acontecimentos fragilizavam de um certo modo a condição dos refugiados.

No final dos anos 40 assistiu-se a um endurecimento da Guerra Fria que iria dominar as relações internacionais nos quarenta anos que se seguiram. Ao Muro de Berlim de 1948-49, sucedeu-se rapidamente a explosão da primeira bomba atômica soviética, a formação de dois Estados alemães, a criação da Organização do Tratado Atlântico Norte, a vitória de *Mao Tse Tung* na China e o início da Guerra da Coreia em 1950 (ACNUR, 2000, p. 19).

Durante esse período, funcionava de modo provisório, a OIR¹², que desenvolvia atividades com os refugiados. As atividades eram variadas, mas possuíam limitações, mesmo com isso, algumas medidas foram tomadas, a busca de reassentamento de milhares de refugiados. Mas percebia-se a necessidade de um organismo que ensejasse a proteção a esses refugiados, de modo mais amplo, pois os problemas dos refugiados não era algo relacionado só as Guerras Mundiais, o pós-guerra também influenciou na condição de muitos refugiados (BARBOSA; HORA, 2007, p. 18).

As suas funções tinham sido definidas como abrangendo o repatriamento, a identificação, o registo e classificação, cuidados e assistência, proteção jurídica e política, transporte, reinstalação e reintegração. Estas múltiplas funções disfarçavam uma mudança clara de prioridades, passando de uma política de repatriamento, como a levada a cabo pela ANUAR, para uma política de reinstalação em países terceiros a partir dos países de asilo (ACNUR, 2000, p. 17).

Em 1949, precisamente em dezembro, por meio de votação a Assembleia Geral da ONU decidiu criar a ACNUR, cujo período inicial seria de 3 anos, começando as atividades a partir do dia 1º de janeiro de 1949. (ACNUR, 2000, p. 19). O ACNUR é um órgão subsidiário, nos moldes do artigo 22 da Carta das Nações Unidas, que dispõe “a Assembleia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho das suas funções”. Então, criou-se a ACNUR nos termos da resolução 428 (V), seguindo a competência descrita no artigo 22.

O importante do ACNUR se concentra na questão de ser um órgão independente, mesmo tendo que seguir as diretrizes da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social no desenvolvimento de suas atividades. É salutar destacar que o ACNUR não é uma agência

¹² A Organização Internacional para os Refugiados foi criada em 1947, pela ONU. OIR prestou assistência ao repatriamento de apenas 73.000 pessoas e à reinstalação de mais de um milhão. A maioria foi para os Estados Unidos, que receberam mais de 30% da totalidade, bem como para a Austrália, Israel, Canadá e vários países da América Latina. (ACNUR, 2000, p. 18).

especializada ligada a ONU¹³ (JUBILUT, 2007, p. 152). Em relação as funções realizadas pelo ACNUR estão dispostas no artigo 1º do seu estatuto.

Art. 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembleia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais. (ACNUR, 1950).

O artigo 2º dispõe algo fundamental ao se tratar do ACNUR, que possui uma natureza apolítica, mas será humanitária e social, cuja relação está aos refugiados. Essa consideração traz um órgão que da forma mais abrangente possível visa assegurar os direitos e garantias aos refugiados, em diferentes partes do mundo. (ACNUR, 1950). Em relação ao regime de proteção dos refugiados, era algo específico em pessoas e regiões, mas isso foi tomando uma nova figura, então ia-se além da conceituação típica. (BARBOSA; HORA, 2007, p. 20). Percebe-se que estão abrangidas pela proteção e assistência do ACNUR pessoas em situações análogas de refugiados, tais como os deslocados internos e apátridas.

O trabalho do ACNUR se concentra em três estratégias. A primeira está relacionada a integração local, onde o refugiado será adaptado no Estado que o recebe, essa etapa conta com a sociedade civil, pois existe um encontro de culturas. A segunda diz respeito a repatriação voluntária, em o refugiado retorna ao país de origem, atualmente é visto como algo ideal, pois não existe a privação da origem do refugiado. A terceira, o reassentamento, inicialmente o ACNUR transferia os refugiados de Estado para outro Estado, seria um caso de asilo, hoje as transferências já são dos refugiados aos terceiros estados, mais adequados as necessidades desse refugiado, caso haja problemas de acolhida no Estado que iria acolher (JUBILUT, 2007, p. 154).

O ACNUR também opera no encorajamento dos Estados em relação a proteção dos refugiados, a efetividade dos Direitos Humanos. As ações também visam evitar os conflitos, assegurar a paz e o fim do êxodo de muitos refugiados. Os elementos essenciais na promoção da paz e segurança internacional, além das relações amistosas entre os Estados (JUBILUT,

¹³ As principais diferenças entre os órgãos subsidiários e as agências especializadas são que aqueles são criados por resoluções da Assembleia Geral, e estas por tratados específicos, além do fato de que aqueles estão ligados tanto à Assembleia Geral como ao Conselho Econômico Social e estas tão-somente a este último. (JUBILUT, 2007, p. 152).

2007, p. 155). Ainda, algumas informações adicionais sobre o ACNUR, como a sede na cidade de Genebra, conforme disposição do artigo 19 do Estatuto.

Portanto, o ACNUR foi criado no sentido de proteção aos refugiados, apesar de não haver um poder coercitivo, ao ponto de obrigar aos Estados a assegurarem certas políticas em relação a proteção aos refugiados. Mesmo diante disso, a atuação do ACNUR é das mais nobres, pois visa garantir o bem-estar dos milhares de refugiados. A atuação contínua visa efetivar direitos, auxiliar no reassentamento, na integração social dos refugiados, ou mesmo dando condições aos indivíduos retornarem ao seu Estado de origem. (BARRICHELLO; ARAUJO, 2014, p. 72).

2.5 Refúgio: o conceito dado pela Convenção

A construção de um instrumento normativo que garantisse a efetiva proteção aos refugiados foi um árduo processo. O documento de grande importância frente ao tratamento aos refugiados, após a Declaração Universal, em 1951 entra em cena a Convenção de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados. A partir da Convenção de 1951 constitui-se uma carta magna aos refugiados, nos dizeres de Piovesan. É a partir desse instrumento que milhares de refugiados começam a receber uma efetiva proteção (PIOVESAN, 2012, p. 130).

Mas é importante destacar o conceito dado pela Convenção de 1951, que serve como alicerce na proteção aos refugiados. Esse conceito passou posteriormente por uma reformulação, isso por conta do Protocolo de 1967. Mas dispõe assim o parágrafo 2 do artigo 1 (A):

Em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a 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 a sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (CONVENÇÃO DE 1951).

Esse conceito produz muito em relação aos refugiados, que por um longo período não possuíam uma definição legal. Inúmeras pessoas foram vítimas de atrocidades ao longo de anos, alguns órgãos e instrumentos jurídicos serviram para expressar de alguma forma a proteção, desde casos isolados, como os russos, depois judeus, até na atualidade. E seguindo a disposição da Convenção de 1951, o artigo 2º dispõe que todo refugiado tem deveres para com o País que o recebe, isso se concretiza em respeitar as legislações.

A perseguição injusta é algo que fundamenta os critérios de proteção por parte da Convenção de 1951. Algumas situações fazem com essa perseguição aconteça, é importante discutir cada elemento, de forma breve, mas ao mesmo tempo com a intenção de entender como isso acontece.

2.5.1 Raça

A perseguição por conta da raça é algo que vitimou muitas pessoas ao longo dos anos. Por conta dessa perseguição, observa claramente que isso constitui uma grande discriminação e latente violação de direitos humanos. A história comprova atos horríveis que decorreram, e que infelizmente ainda ocorrem em partes do mundo. Como expressa Abrão (2010, p. 147) “lembramos o exemplo de Ruanda, considerado o maior genocídio da História, no qual milhões de *Tootsies* foram aniquilados”. Esses massacres são a prova viva de questões étnicas movem conflitos e muitas mortes.

Frequentemente, essa noção engloba, também, membros de grupos sociais específicos de origem comum, formando uma minoria no seio de uma vasta população. A discriminação por motivos de raça é internacionalmente condenada como sendo uma das mais graves violações de direitos humanos. Portanto, a discriminação racial representa um elemento importante para determinar a existência de perseguição. (ACNUR, 2013, p. 17).

Pela leitura do Manual de Procedimentos e critérios para determinar o refugiado, feito pelo ACNUR, vislumbra-se que esse tipo de perseguição viola direitos humanos. As perseguições podem se dar aos grupos minoritários dentro do Estado. E na pior das hipóteses, o Estado as vezes é conivente com tais perseguições, devendo a Convenção ser aplicada a fim de assegurar direitos. (ABRÃO, 2010, p. 147). Diante do cenário de discriminação, o motivo de raça é fundamental para o reconhecimento do refugiado, um meio de garantir direitos e a integridade desses indivíduos. (JUBILUT, 2007, p. 119).

2.5.2 Nacionalidade

A nacionalidade se caracteriza pelo vínculo que o indivíduo possui em relação ao País ao qual é originário, esse vínculo tem cunho político e jurídico. Segundo Jubilit (2007, p. 119-120) existem duas dimensões: a vertical (aspecto jurídico e político), o limite entre o indivíduo e o Estado, já a horizontal está ligada aos aspectos sociológicos, isso diz respeito a pessoa enquanto membro de uma comunidade, fazendo parte de uma sociedade, de um Estado.

Ainda, segundo o Manual da Acnur dispõe o seguinte.

Neste contexto, o termo “nacionalidade” não deve ser entendido apenas no sentido de “nacionalidade jurídica”, “cidadania”, vínculo que une um indivíduo a um Estado. Refere-se também ao pertencimento a um grupo étnico ou linguístico e pode, ocasionalmente, sobrepor-se ao termo “raça”. A perseguição por motivos de nacionalidade pode consistir em ações e medidas adversas dirigidas contra uma minoria nacional (étnica, linguística) e, em determinadas circunstâncias, o fato de pertencer a essa minoria pode, por si só, fundamentar o temor de perseguição (ACNUR, 2007, p. 18).

O sentido é combater esses tipos de discriminações, justamente por ser a minoria os atingidos pelas arbitrariedades, pelos ataques e perseguições. Então, o indivíduo também não deve sofrer por conta de sua nacionalidade e nem a mudar, não devendo perder ou adquirir outra que não é do seu desejo. Por conta não só das minorias, ligas as questões étnicas, mas também pela manutenção da nacionalidade (ABRÃO, 2010, p. 148).

2.5.3 Opinião política

Em relação às opiniões políticas, isso se dá em relação aos indivíduos irem de encontro ao sistema político. Isso é notório em regimes autoritários, marcados por ferir direitos humanos, em que não se aceita contradições. (ABRÃO, 2010, p. 149). Ainda, segundo o Manual, “O fato de uma pessoa possuir opiniões políticas distintas daquelas do Governo não é, por si só, motivo que justifique a solicitação de refúgio, cabendo ao solicitante demonstrar que teme ser perseguido em razão dessas opiniões” (ACNUR, 2013, p. 19). Então, a perseguição deve ocorrer por conta de divergência política, em ser contra ao sistema, e claro, é preciso isso ser conhecido por parte do Estado.

2.5.4 Religião

A perseguição por questões religiosas é algo muito comum em Estados Teocráticos, que possuem uma religião oficial, aqueles contrários a esse credo oficial não podem professar suas religiões, ou seja, existe a vedação de criarem grupos religiosos distintos. (ABRÃO, 2010, p. 148). Em relação aos Estados laicos, a perseguição religiosa pode ocorrer aos grupos religiosos intolerantes. Importante ressaltar que essas violações de direitos contradizem documentos internacionais de proteção, tais como: Declaração Universal de Direitos Humanos e o Pacto Relativo aos Direitos Civis e Políticos¹⁴.

2.5.5 Grupo social

¹⁴ Isso porque os dois últimos documentos preveem a liberdade de direito ao pensamento, de consciência e de religião. (ABRÃO, 2010, p. 148).

Ressalta o Manual de Procedimento sobre o pertencimento a filiação de grupo social, diz respeito “um grupo social específico abrange pessoas cuja origem, estilo de vida e condição social são similares”. (ACNUR, 2013, p. 18). Importante destacar que por detrás dessa questão de grupo social está relacionado também as questões de raça, religião e culturais. É preciso que essa perseguição seja notória, mas aqui faz-se uma ressalva, apoiando-se nas ideias de Carlos Abrão (2010, p. 149) “não podemos esconder a realidade de que o mundo, principalmente os países mais desenvolvidos, tem fechado as portas para os refugiados”. As questões culturais precisam de um reconhecimento, pois existe diferenças e choques culturais.

Existem uma série de disposições sobre os refugiados no que concerne a Convenção de 1951, questões relacionadas a não discriminação aos refugiados (art. 3º), religião (art. 4º), questões de propriedades (art. 13), além de direitos de associação (art. 15), a condição de ingressar em juízo (art. 16), trata também dos empregos remunerados (art. 17 ao art. 19, acesso à educação (art. 22). (CONVENÇÃO DE 1951). Essas discussões não foram aprofundadas, por uma questão de objetivo do estudo, mas um artigo concentra uma melhor compreensão, no caso o artigo 33 da Convenção.

O artigo 33 da Convenção de 1951 traz uma importante disposição, que trata sobre o princípio do *non-refoulement*, que se concentra na proibição da devolução ou expulsão. Essa questão da não devolução já tinha sido trata em relação aos refugiados judeus, mas a partir da Convenção veio de modo expresso.

Art. 33. 1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.

O princípio do *non-refoulement* constitui como uma proibição por parte dos Estados de devolverem o refugiado e também os solicitantes de refúgio para os países ou territórios de origem. Essa vedação é por uma lógica, a fuga dessas pessoas se dá justamente pela perseguição por aqueles motivos elencados no parágrafo 2º, do artigo 1(A) da Convenção, tais como a raça, religião, nacionalidade, grupo social e opinião política. A fuga desses países se dá pela violação dos direitos fundamentais, a violação dos direitos humanos (OLIVEIRA, 2017, p. 33).

Importante destacar que o princípio já faz parte do direito internacional, de modo costumeiro. Sendo assim, atingiu o *status* de *jus cogens*, em que se há um imperativo, em que os Estados devem cumprir, para assegurar a efetivação proteção aos refugiados. (PAULA, 2006, p.54). Portanto, a intenção fundamental é não rechaçar, é dá toda a assistência e amparo, justamente por serem vítimas de horrores e perseguições.

E por derradeiro, é preciso apresentar uma problemática que rondou a Convenção de 1951, pois pela leitura existia uma limitação temporal e geográfica, o que era prejudicial a alguns. Em relação aos aspectos geográficos “acontecimentos ocorridos na Europa”, já em relação aos critérios temporais “antes de 1º de janeiro de 1951”. Isso se justifica por sua edição, que era ao fim da II Guerra Mundial (BARRETO, 2010, p. 15).

A finalidade de corrigir tal questão foi através do Protocolo de 1967, intitulado Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cuja mudança foi retirar as palavras “como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”. (BARRETO, 2010, p. 15). O protocolo de 1967 foi assinado pelo Presidente da Assembleia Geral e pelo Secretário Geral, em Nova York, em janeiro de 1967, e entrou em vigor em outubro de 1967 (BARRICHELLO; ARAÚJO, 2014, p. 73).

Sendo assim, o Protocolo assume um caráter próprio mesmo ligado a Convenção de 1951 sobre os refugiados. Tendo um caráter próprio, tem uma importância significativa, pela expansão de proteção aos refugiados. Houve por parte dos Estados a ratificação da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, reforçando esses dois instrumentos normativos de proteção (BARRICHELLO ARAÚJO, 2014, p. 74).

2.6 A Declaração de Cartagena

A construção da proteção aos refugiados foi um longo processo, em que se partiu de um caráter individual para o coletivo. Os limites temporais e locais influenciaram muito, os conflitos pós-guerra ensejaram a criação de órgãos voltados a proteção das minorias. A criação da ONU, como um organismo universal de proteção foi salutar, a Convenção de 1951, que finalmente deu uma definição ao termo refugiado, e posteriormente o Protocolo de 1967, instrumentos primordiais ao se tratar de refugiados.

Em um caráter regional, precisamente nas Américas, a necessidade de um instrumento de proteção, aliados a Convenção de 1951. Como ressalta Carneiro (2012, p. 18) “a Declaração de Cartagena surgiu no contexto de conflitos que afetaram gravemente a América Central no final dos anos setenta e principalmente durante os anos oitenta”. Isso foi expressado pelos conflitos internos nos países da Nicarágua, El Salvador e Guatemala¹⁵¹⁶, que, por conseguinte provocaram o deslocamento de muitas pessoas.

¹⁵ Os conflitos geraram um fluxo de mais de 2 milhões de indivíduos em fuga (ALMEIDA; MICHOLA, 2016, p. ¹⁶).

Na Ata de Paz de Contadora, firmada nesta ilha do Panamá, os governos dos países da região tentaram criar as condições para a paz na América Central, abordando o tema dos refugiados como problema político fundamental para a busca de uma paz duradoura. Em 1984 os países do grupo de Contadora se reuniram, a convite do governo da Colômbia, na cidade histórica de Cartagena de Índias para elaborar um conceito sumamente original e pragmático que tem renovado a proteção internacional na América Latina e influenciado outros (CARNEIRO, 2012, p. 18).

Insta destacar que a Declaração de Cartagena abrangia a um certo modo além da Convenção de 1951, tinha-se as hipóteses normais de proteção e reconhecimento do refugiado, mas os Países deveriam considerar outros elementos. Então, as pessoas que saíram de seus países em razão da vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência, agressão. O mais importante a se destacar é que pela Declaração usou-se o termo violação maciça de Direitos Humanos (BARRETO, 2010, p. 16).

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1, parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. 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 pública. (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984, [grifo nosso]).

As influências sobre a Declaração de Cartagena vem da Convenção da Organização da Unidade Africana¹⁷, que institui um amplo rol ao definir os refugiados, além do Pacto de São José da Costa Rica, que traz uma série de Direitos Humanos a serem respeitados. Nesse sentido, a Declaração de Cartagena origina-se em um critério objetivo, que envolve os aspectos políticos e sociais, que afetará um número indeterminado, saindo do aspecto individual para o coletivo (CARNEIRO, 2012, p. 19).

É plenamente vislumbrável que a Declaração foi feita com a finalidade mais humanitária possível. Os países congregados visavam justamente o acolhimento e hospitalidade dos refugiados, diante dos conflitos, inclusive da Guerra Fria. Muitos desafios precisariam serem vencidos na América Central e do Sul em relação aos deslocados, por isso existe uma ampla valorização dos Direitos Humanos (ALMEIDA; MICHOLA, 2016, p. 127-128). A

¹⁷ Na África, como processo de independência foi estabelecido um mecanismo solidário para acolher os refugiados, com critérios amplos e generosos, principalmente como produto de ocupações estrangeiras das metrópoles coloniais e assim apoiar os povos que lutavam pela autodeterminação. (CARNEIRO, 2012, p. 19).

construção de Cartagena se alicerça nos direitos humanos, nos direitos fundamentais que cada indivíduo garante, os critérios antes já mencionados em que se parte da proteção das pessoas afetadas (CARNEIRO, 2012, p. 19).

Algumas conclusões podem ser tiradas sobre a Declaração de Cartagena, que assumem uma importância sobremaneira. A promoção por parte dos países de meios que facilitem a aplicação da Convenção, e fazendo com que as normas de direito interno possuam laços com a Convenção de 1951. Também reafirmando que o asilo é de natureza apolítica, e cuja finalidade é exclusivamente humanitária, assim como o reconhecimento do refugiado. E, reafirmar a importância do princípio *non-refoulement*, que é algo fundamental (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984).

Uma disposição muito importante trazida foi a integração dos refugiados. Isso é importante de um ponto de vista social e cultural, pois a inserção significa uma aceitação, assim como afirmando a capacidade do refugiado de recomeçar sua vida. Isso expressa uma preocupação com a participação e fruição dos direitos econômicos e sociais. A participação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com papel de complementar a proteção internacional. Além da propagação das normas de proteção aos refugiados, partindo dos patamares internacionais e regionais, e que isso tenha o apoio das academias, das universidades (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984).

É louvável as disposições da Convenção de 1951 e posteriormente do Protocolo de 1967, que definiram os conceitos de refugiados, não só isso, deram sinais para a efetiva proteção. A Declaração de Cartagena nasce como complemento e um sentido real de proteção também aos refugiados, e mais espetacular de se afirmar, é fruto regional, ou seja, produto das Américas, haja vista ser realizada em Cartagena das Índias na Colômbia. Ainda, a Declaração de São José sobre Refugiados e pessoas deslocadas, de 1994, a também Declaração e Plano de Ação do México para fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina, de 2004 (ACNUR, 2015).

3 A QUESTÃO DOS REFUGIADOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEI 9.474/1997

A proteção aos refugiados no Brasil foi algo construído ao longo de muitos anos. É preciso reconhecer que nas décadas de 1960 a 1980 vários países latino-americanos, assim como o Brasil, viveram os amargos anos de ditadura militar. A quebra dessa ordem democrática resultou em uma transformação demográfica, pois houve a mudança de várias pessoas, fugindo dos regimes por conta de uma crescente perseguição (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 25). A temática dos refugiados ganhou uma postura mais positiva pelas disposições da CRFB, que traça a prevalência dos Direitos Humanos, e ramificam o ordenamento jurídico brasileiro, e chegam na elaboração de uma lei sobre refugiados.

3.1 A Constituição de 1988 e os refugiados

A CRFB trata, logo na abertura, das questões relacionadas aos princípios fundamentais que orientam as ações do Brasil e pode-se observar que o refúgio pode ser abarcado nessas disposições. Segundo Jubilut (2007, p. 180) os princípios são “regras jurídicas que, ao mesmo tempo em que fundamentam as demais regras jurídicas, apontam objetivos a serem alcançados por essas”, nesse sentido que a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos encontram guarida na CRFB.

O artigo 1º, III, da CRFB traz dentre seus objetivos “a dignidade da pessoa humana”, algo fundamental quando se trata de refugiados, no caso em especial. Pela releitura da dignidade da pessoa humana, esta acaba por irradiar valores na interpretação dos direitos fundamentais, em que a pessoa humana receba uma condição igualitária e com respeito. A pessoa não pode ser considerada um meio, muito pelo contrário, um fim em si mesmo, relação com as ideias de Kant¹⁸ (FERNANDES, 2017, p. 310).

Mas para que se chegue na efetivação da dignidade da pessoa humana, é mister enfatizar que acontecimentos podem ocorrer, e tais eventos podem colocar em risco a condição das pessoas. Nas palavras de Comparato (2015, p. 50), “A cada grande surto de violência, os homens recuam, horrorizados [...] e o remorso pela tortura, pelas mutilações em massa, pelos

¹⁸ “A partir da defesa da autonomia moral do indivíduo, o filósofo alemão afirmará que o homem deve ser levado a sério, sendo sempre o fim maior das relações humanas e nunca um mero meio. Influenciados por Kant, então, a grande maioria dos teóricos do direito constitucional irão identificar a noção de que a dignidade representa o reconhecimento da singularidade e da individualidade de uma determinada pessoa, razão pela qual ela se mostra insubstituível e igualmente importante para a ordem jurídica” (FERNANDES, 2017, p. 308).

massacres coletivos e pelas explorações aviltantes faz nascer nas consciências [...]”, a necessidade da dignidade humana, como fonte de manutenção da boa condição das pessoas. A condição dos refugiados expressa situações difíceis, onde os direitos básicos acabam por serem destronados, gerando injustiças e ferindo a integridade dessas pessoas.

A dignidade da pessoa humana é fundamental na discussão da condição do refugiado, a razão é bem simples, todos são merecedores de respeito seja entre os semelhantes e do próprio Estado. Nesse viés é salutar os ensinamentos de Ingo Sarlet (2007, p. 62).

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2007, p. 62).

Essa explanação sobre a dignidade da pessoa humana orienta a produção normativa em torno de assegurar direitos e garantias, assim como garantir acesso das pessoas às políticas estatais. Uma Constituição que garanta a dignidade humana é um avanço significativo para os refugiados, que são pessoas que tiveram seus direitos violados, buscam proteção e guarida contra as arbitrariedades (COMPARATO, 2015, p. 71).

Outra significativa relação da CRFB com os refugiados, encontra-se no art.3º, IV, que expressa “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Esse objetivo da República Federativa do Brasil endossa a proteção aos refugiados em território nacional, em especial quando menciona a promoção do bem de todos, sem o preconceito de origem, abrangendo os refugiados de várias partes do mundo. Todos devem se comprometer na realização desses objetivos, o Estado e a sociedade civil (JUBILUT, 2007, p. 180).

O artigo 4º da CRFB traz outro significativo amparo aos refugiados, em relação aos princípios que regem as relações internacionais do Brasil. O primeiro está insculpido no inciso II, do referido artigo “prevalência dos direitos humanos”. Essa inovação na CRFB mostra uma preocupação do Estado brasileiro com os direitos humanos no plano internacional, esse princípio endossou a aceitação dos refugiados, mesmo sendo em forma miúda (BULOS, 2014, p.521).

Outra garantia estipulada no rol do artigo 4º, da CRFB está relacionada ao asilo, que se encontra no inciso X “concessão do asilo”. Instituto de origem genuinamente latina, a concessão se dá justamente para efetivar a proteção contra as perseguições sofridas por várias

pessoas (BULOS, 2014, p. 522). A concessão de asilo está nos alicerces do refúgio, seguindo a vertente dos direitos humanos, uma forma de efetivar tais direitos. A partir dessa leitura do artigo 4º, da CRFB é plenamente notório que os fundamentos constitucionais endossam a acolhida e reconhecimento dos refugiados (JUBILUT, 2007, p. 181).

E por derradeiro, a disposição do artigo 5º, *caput* da CRFB é a pedra fundamental ao se tratar dos refugiados. O referido artigo que inaugura – de certo modo – os direitos fundamentais, traz uma ampla garantia de efetivação de direitos, tais como: vida, liberdade, educação, saúde, propriedade, trabalho, acesso à justiça e o devido processo legal. Esses direitos são garantidos aos nacionais e aos estrangeiros¹⁹ – o caso dos refugiados. Importante a transcrição do artigo 5º²⁰, da CRFB:

A condição jurídica do refugiado dentro do Brasil, tem observância direta com a CRFB. A dignidade da pessoa humana como fundamento de um Estado Democrático de Direito, endossado com o objetivo de promover o bem de todos, evitando qualquer tipo de preconceito, assim como os princípios que regem as relações internacionais, tais como: prevalência dos Direitos Humanos e também a concessão do asilo, além do artigo 5º. Torna-se evidente como as bases legais caminham no sentido de proteção aos refugiados, e aos solicitantes de refúgio, o que se faz cada vez mais preciso (JUBILUT, 2007, p. 182)

3.2 A construção da lei 9.474/1997

Antes de adentrar na construção da Lei 9.474/97 é preciso compreender que o Brasil já possuía uma relação com os refugiados²¹²². Mas a atuação do Brasil foi adiante, isso em razão da participação na OIR, possuindo assento no Conselho Geral da instituição, apesar de ter efeito ornamental, pois a dinâmica com os refugiados ainda era pouca. Mas a política de “portas abertas”, com a criação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização²³, foi alterada por uma política de restrições que se ocasionou por mais de três décadas, o final disso foi por volta

¹⁹ Mesmo que o *caput* do artigo 5º da CF/88 faça menção aos residentes no país, não implica que os estrangeiros não residentes no Brasil não tenham direitos.

²⁰ Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (BRASIL, 1988)

²¹ No que respeita ao pilar jurídico, a Convenção de 1951, adotada pela Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e dos Apátridas, foi assinada pelo Brasil a 15 de julho de 1952 (ANDRADE, 2017, p. 22).

²³ Lei nº 2.163, de 5 de janeiro de 1954. Art. 3º Cabe ao Instituto: a) assistir e encaminhar os trabalhadores nacionais imigrantes de uma, para outra região; b) orientar e promover a seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes; c) traçar e executar, direta e indiretamente, o programa nacional de colonização, tendo em vista a fixação de imigrantes e o maior acesso aos nacionais da pequena propriedade agrícola.

de 1980, quando o Brasil passava pelo processo de redemocratização (ANDRADE, 2017, p. 42).

Apesar do Brasil ter assinado a Convenção de 1951 no ano de 1952, a promulgação só ocorreu em 1961, por meio do Decreto nº 50.215/1961. Mas a presença do ACNUR só ocorreu mais tarde, haja vista o período em que o Brasil se encontrava, no regime de exceção. Mas além do ACNUR a Igreja Católica estava a par da situação dos refugiados, e foi fundamental no processo de elaboração da Lei 9.474/97. Conforme Barreto (2010, p. 17) “a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e a de São Paulo, desde 1975, ajudaram argentinos, chilenos, uruguaios que procuravam acolhida no Brasil, mesmo com o risco [...]”. Nesse sentido, a participação desses órgãos foi fundamental aos refugiados.

Houve um momento em que a Cáritas contou com mais de 70 apartamentos alugados e abrigou cerca de 350 pessoas perseguidas pelas ditaduras daqueles países. A mesma coisa acontecia em São Paulo, com o cardeal D. Paulo Evaristo Arns. Por ser respeitada pelas forças militares, a igreja católica teve condições de promover esse importante trabalho de assistência. Foi a Cáritas quem ensinou o governo brasileiro a trabalhar com esse tema e é uma das grandes responsáveis pela boa política que o Brasil tem hoje de recepção e assistência a refugiados (BARRETO, 2010, p. 17-18).

A presença do ACNUR no Brasil não foi algo imediato, justamente pelo cenário de regime ditatorial que assolava o País. O lema era “segurança nacional”, e toda atividade estatal se baseava nisso, razão de as políticas de abertura fossem eliminadas. Para o Estado naquela época uma abertura maior seria abraçar pessoas oriundas de outros países que poderiam ameaçar a estrutura estatal. Então, o Brasil não reconhecia naquele momento refugiados, mas houve algumas exceções²⁴, pois ainda não havia ainda essa regulação interna.

O ACNUR teve seu escritório em funcionamento em 1982, na cidade do Rio de Janeiro. Mas um entrave era existente. O Brasil, ao assinar a Convenção de 1951, ainda estava atrelado à reserva geográfica, que aceitava os oriundos da Europa, e aos demais somente a passagem e posteriormente a ida para outro País. Mas, com a edição do Decreto nº 98.602/1989, foi revogada a cláusula de reserva geográfica, apesar das restrições, mas, a partir da edição do decreto 99.757/90, o Brasil assumiu todo o teor da Convenção de 1951 (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 29).

²⁴ Assim, ocorreu uma situação inusitada, pois em alguns casos, no decorrer dos anos 1970 e 1980, o Brasil sem conceder o status de refugiado, acolheu 150 vietnamitas (entre 1979 e 1980) e, em 1986, recebeu 50 famílias Bahá'í, provenientes do Irã. A ajuda humanitária não era vista com maus olhos pela política internacional levada a cabo pelo Ministério das Relações Exteriores, e caso isso pudesse ser feito sem os riscos da vizinhança latinoamericana, melhor ainda. (MILESI; ANDRADADE, 2010, p.27).

Após a redemocratização do Brasil e a promulgação da CRFB, que estabeleceu parâmetros de um Estado Democrático de Direito, era preciso a regulação dos refugiados no Brasil. A participação de vários agentes, ou melhor, atores sociais, foi muito importante, pois havia uma consciência coletiva de proteção e assistência aos refugiados. Segundo Milesi e Andrade “Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; Secretariado das Cáritas Brasileira; Sociedade Educadora e Beneficente do Sul; Centro de Atendimento ao Migrante em Caxias do Sul” (2010, p. 32 -33), além de outros órgãos, foram significativos também no processo de elaboração da Lei nº 9.474/97, que passou pelo Congresso Nacional de modo rápido. A esse respeito, elas mencionam que:

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

A partir dessa legislação, a condição do refugiado mudou de figura consideravelmente. Pois existia uma preocupação do Estado brasileiro em relação aos refugiados, o que foi algo extremamente positivo. Os instrumentos de proteção adotados pelo Brasil evidenciam uma visão humanitária e sensível à condição do outro. A assinatura da Convenção de 1951, se mostrou um avanço, depois de um clamor social, para a elaboração de uma lei específica, apresentam-se como motivos para se brindar a proteção aos refugiados no Brasil, apesar de grandes desafios (GONZÁLEZ, 2010, p. 50).

3.3 Lei 9.474/1997: os aspectos caracterizadores dos refugiados

A Lei 9.474/97 define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, assim como determina outras providências. A legislação que trata sobre os refugiados apresenta-se como algo fundamental no processo de concessão de refúgio, pois assim estabelece todo o processo a ser seguido. Inicialmente busca-se entender os aspectos caracterizadores dos refugiados, contidos no Título I (Dos Aspectos Caracterizadores), que logo no artigo 1º dá o reconhecimento ao refugiado (BRASIL, 1997).

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

O artigo 1º, I, apresenta-se como o cerne da concessão de refúgio em território brasileiro. As definições desse dispositivo legal traçam as pessoas protegidas pelo Brasil, com base na Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados. Mas é preciso compreender cada expressão contida no inciso mencionado anteriormente. O primeiro “será reconhecido”, já apresenta o caráter declaratório da concessão de refúgio, que decorre da situação real em que o refugiado se encontra, e não algo constitutivo (CARNEIRO, 2017, p. 95).

É importante ressaltar que o ingresso irregular do refugiado não gerará punibilidade, pois existe um “estado de necessidade”, haja vista a condição de fuga por fundado temor. O risco de vida acaba sendo mais efervescente que o refugiado não observa os ritos legais (CARNEIRO, 2017, p. 96). A segunda expressão a ser analisada diz respeito a “como refugiado todo indivíduo que”, que, além de trazer o termo refugiado, construído ao longo dos tempos, também contém uma cláusula de inclusão que apresenta quais são as pessoas abarcadas naquela definição (CARNEIRO, 2017, p. 96).

A existência de um fundado temor de perseguição é algo extremamente característico do refúgio. Nasce assim a combinação de elementos subjetivos e objetivos no que tange à definição. Em relação ao critério subjetivo, a condição do refugiado ao buscar o refúgio, o temor preciso se atrelar à realidade na qual o País de origem se encontre, ensejando o critério objetivo. Esse temor deve ser oriundo de situações reais, que coloquem em risco à vida, integridade do solicitante (CARNEIRO, 2017, p. 97).

Os motivos que ensejam o refúgio são necessários para a concessão. Segundo dispõe o inciso I, os motivos são: raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”, que fazem com que não consiga permanecer em seu local de origem ou onde residia. Tais critérios são semelhantes aos da Convenção de 1951, não carecendo de maiores explicações. Mas é importante ressaltar que o sujeito fora do seu país²⁵, não podendo voltar, ou

²⁵ “O princípio da extraterritorialidade do refúgio limita o reconhecimento do estatuto de refugiado apenas àqueles que se encontrem fora do seu país de sua nacionalidade. [...] no sentido da Lei 9.474 o indivíduo deve estar no Brasil ou se dirigir a um oficial de fronteira, onde já atua o princípio da não devolução ou *non-refoulement*, uma vez que o refugiado pode solicitar refúgio nos portos, aeroportos e postos da fronteira. Igualmente o solicitante

não querendo a proteção, por temor, enquadra-se dentro do cenário de concessão do refúgio. Mas é preciso que seja algo real (CARNEIRO, 2017, p. 99-100).

O inciso II, do referido artigo 1º, traz a condição dos apátridas²⁶, ou seja, pessoas sem a nacionalidade. Essa questão está ligada a uma ampliação de conceitos, instituídos pela Declaração de Cartagena, de 1984, algo fundamental na proteção aos refugiados. Os refugiados apátridas vivem em uma situação delicada, pois eram nacionais e acabaram perdendo sua nacionalidade, e, por conseguinte, a proteção estatal²⁵. O mais conturbado é ver que muitas crianças que nascem entre os apátridas acabam não tendo também sua nacionalidade. Existe, portanto, uma peregrinação, pois os apátridas não pertencem a ninguém, não são protegidos por nenhum Estado (FRANCO, 2017, p. 116).

Percebe-se no inciso III que a “grave e generalizada violação de direitos humanos” enseja a concessão de refúgio pelo Brasil. Insta mencionar que não existe um parâmetro subjetivo, ou seja, que leve em consideração a pessoa do refugiado, mas sim, o aspecto objetivo, se faz por meio da constatação objetiva de que existem elementos que autorizem a concessão, podendo ser perseguições por motivos culturais, religiosos (ABRÃO, 2010, p. 150). Então a concessão dada por conta da violação é algo muito mais abrangente, de modo mais generalizado.

De forma geral, no Brasil o reconhecimento da condição de refugiado com base na situação e grave e generalizada de violação aos direitos humanos ocorre quando há comprovação da existência de conflito generalizado, o qual pode atingir a todos de forma indiscriminada e independentemente de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social (HOLZHACKER, 2017, p. 129).

Em relação à Síria, a posição de concessão de refúgio pelo Brasil está acontecendo. Em setembro de 2013, cerca de 280 sírios tiveram reconhecimento como refugiados. Mas, em relação a isso, o CONARE não expressou a violação generalizada aos direitos humanos, embora nas entrevistas se perceba que o cenário é nesse sentido, de violação de direitos, de caos e medo. Existem casos no Brasil que as pessoas fundamentam seguindo o inciso III, do artigo 1º, da Lei 9.474/1997. Nesse sentido, quando houver um número expressivo de pessoas cujos direitos

pode ter vindo ao Brasil por outros motivos e, devido à uma mudança na situação de seu país, ser impedido de voltar [...]” (CARNEIRO, 2017, p. 101).

²⁶ “Diante das dificuldades enfrentadas pelos apátridas para migrar e viajar entre diferentes países, poucas têm sido as solicitações de refúgio que nos últimos anos invocaram a incidência do inciso II”. (FRANCO, 2017, p. 116) ²⁵“Nos últimos anos, o Brasil tem recebido alguns solicitantes de refúgio provenientes do Nepal e Índia, os quais afirmaram que perderam sua nacionalidade ou até mesmo já nasceram em campos de refugiados após o cancelamento da nacionalidade [...]. Desde 2008, o Brasil reconheceu 29 pessoas de origem butanesa como refugiados, em razão da aplicação do inciso II da Lei 9.474/1997”. (Op.cit. p. 119-120).

foram violados, ultrajados, torna-se totalmente necessária essa aplicação (HOLZHACKER, 2017, p. 130-131).

A extensão da condição de refugiado poderá abranger uma série de pessoas ligadas a ele. Com a disposição do artigo 2º da Lei 9.474/1997, podem receber a extensão o cônjuge, os ascendentes e descendentes, assim como os demais membros do grupo familiar que tenham a dependência econômica do refugiado, mas é preciso estar em território nacional. É curioso notar que na Convenção de 1951 não prevê a reunião familiar, mas consolidou-se como costume internacional relativo ao direito internacional dos refugiados (PAREDES, 2018, p. 71).

A CRFB prevê a unidade familiar, conforme o artigo 226 “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”. Ainda, as ressalvas do *caput* do art. 5º CRFB, em que todos são iguais perante a lei, também evidenciam essa proteção aos refugiados e à unidade familiar. A proteção ao refugiado e à sua família corresponde a uma forma de proteção aos direitos humanos, mas vale ressaltar que a reunião familiar pode se dar não necessariamente por conta de perseguições (ABRÃO, 2017a, p. 137). Ainda, a Resolução nº 16/2013 do CONARE “estabelece procedimentos e Termo de Solicitação para pedidos de reunião familiar²⁷”.

3.3.1 Hipóteses de exclusão do refúgio

A Lei 9.474/1997 prevê, em seu artigo 3º, as hipóteses de exclusão, no sentido de evitar a proteção aqueles que não precisam ou não mereçam receber. Mesmo com a disposição do art. 1º, que traz um rol de situações que ensejam a concessão do refúgio, pode ser que o refugiado incida nas hipóteses do art.3º. A leitura do inciso I, do artigo 3º da lei em questão, enfatiza que aqueles que já desfrutam da proteção ou da assistência que é dada por órgãos de proteção aos refugiados e por conseguinte ligados as Nações Unidas, não sendo o ACNUR, não poderão receber essa proteção (PAREDES, 2018, p. 77).

²⁷ **Art. 1º** No caso de refugiados com a sua condição reconhecida pelo Estado brasileiro, tendo em vista o disposto no artigo 226 da Constituição Federal e Art. 2º da Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, serão estendidos, a título de reunião familiar, desde que se encontrem em território nacional, os efeitos da condição de refugiado a:

I - Cônjuge ou companheiro (a); II - Ascendentes; III - Descendentes; IV - Demais integrantes do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado.

§ 1º O CONARE solicitará ao Ministério das Relações Exteriores que seja concedido visto apropriado aos interessados, a fim de que se possibilite a reunião familiar.

§ 2º O CONARE tomará em consideração aspectos sociais, culturais e afetivos para estabelecer padrões de reunião familiar aplicáveis aos grupos sociais a que pertençam o refugiado.

No art. 3º, II, a lei estabelece que não necessitam da proteção internacional os indivíduos que “sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro”. Segundo Rocco (2017, p. 148) “os direitos e obrigações similares devem não somente englobar direitos fundamentais, mas também direitos gerais previstos na Constituição nacional [...]”. Um exemplo disso é o Acordo de Residência MERCOSUL, que dispõe que os nacionais de países integrantes (Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile e Peru) podem residir no território brasileiro, com igualdade de direitos civis (ROCCO, 2017, p. 149).

O inciso III do referido artigo elenca os indivíduos que não merecem a proteção internacional. Isso acontece nas hipóteses do cometimento de “crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de ato terrorista ou tráfico de drogas”. Segundo dispõe o Manual de Procedimentos, a competência para decidir sobre a aplicação das cláusulas de exclusão será prerrogativa do Estado cujo solicitante procura (ACNUR, 2004, p. 31). Inúmeros instrumentos internacionais dispõem sobre os crimes de guerra e crimes contra a humanidade²⁸, construindo as hipóteses a serem aplicáveis aos casos concretos.

O cometimento de crime contra a paz é um dos ensejadores da não concessão do refúgio. A definição desse tipo de crime está no contida no artigo 6 “a”²⁹ da Carta do Tribunal Militar Internacional. Esses tipos de crime são cometidos em sua maioria pelos agentes de governo, sendo individual a responsabilidade criminal (ROCCO, 2017, p. 150). Os crimes de guerra, na visão de Rocco (2017, p. 151), “correspondem às violações de costumes e tratados internacionais de guerra, constituindo em sérias infrações que causam graves consequências”. O artigo 6 “b”³⁰, da Carta do Tribunal Militar traz a conceituação desse tipo de hipótese que não

²⁸ “A Carta do Tribunal Militar Internacional de 1945 (Carta de Londres); Convenção de 1948 para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio; Convenção de 1949 de Genebra para a Proteção de Vítimas de Guerra; Convenção Internacional de 1973 para a Supressão e Punição do Crime do Apartheid; Protocolo Adicional de 1977 à Convenção de 1949, Relativo à Proteção de Vítimas de Conflitos Armados Internacionais (Protocolo Adicional I); Convenção de 1984 contra a Tortura e outras formas de Tratamento Cruel, Inumano e Degradante”. (ABRÃO, 2010, p. 155).

²⁹ a) CRIMENES CONTRA LA PAZ: A saber, planificar, preparar, iniciar o librar guerras de agresión, o una guerra que constituya una violación de tratados, acuerdos o garantías internacionales, o participar en planes comunes o en una conspiración para lograr alguno de los objetivos anteriormente indicados.

³⁰ b) CRIMENES DE GUERRA: A saber, violaciones de las leyes o usos de la guerra. En dichas violaciones se incluye el asesinato, los malos tratos o la deportación para realizar trabajos forzados o para otros objetivos en relación con la población civil de un territorio ocupado o en dicho territorio, el asesinato o malos tratos a prisioneros de guerra o a personas en alta mar, el asesinato de rehenes, el robo de bienes públicos o privados, la destrucción sin sentido de ciudades o pueblos, o la devastación no justificada por la necesidad militar, sin quedar las mismas limitadas a estos crímenes.

garante o refúgio. O Estatuto de Roma³¹, cujo Brasil é signatário, em seu artigo 8³¹, estabelece os crimes de guerra, em rol amplo de circunstâncias. Já os crimes contra a humanidade estão relacionados as práticas de ódio, de perseguição e outras práticas desastrosas, também está disposto no artigo 7³² do mencionado Estatuto (ROCCO, 2017, p. 151).

A legislação brasileira também traz as hipóteses crime hediondo³³, participação de atos terroristas ou tráfico de drogas. Importante ressaltar “a lei brasileira considerou a simples prática (também não exigiu a condenação) [...]” (PAREDES, 2018, p. 77).

O inciso IV do artigo 3º, também elenca “sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas³⁴³⁵”, é o caso de cláusula aberta para a inclusão de pessoas que cometem atos condenáveis. Portanto, aqueles que contrariam os objetivos e princípios das Nações Unidas não podem ser refugiados por desrespeitarem veementemente os direitos humanos (PAREDES, 2018, p. 77).

3.3.2 A condição jurídica do refugiado

Os direitos aos refugiados encontram guarida em instrumentos internacionais e nacionais. A Convenção de 1951, o Protocolo de 1967, a Declaração de Cartagena, expressam direitos aos refugiados. Esses instrumentos, aliados aos ditames dos Direitos Humanos, influenciaram na formação legal brasileira, e isso se corporifica na CRFB, que elenca a prevalência dos direitos humanos, e também a igualdade de todos, sejam nacionais ou estrangeiros, perante a lei (MAZAN, 2017, p. 164-165).

³¹ **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002** - Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

³¹ **Artigo 8º** 1. O Tribunal terá competência para julgar os crimes de guerra, em particular quando cometidos como parte integrante de um plano ou de uma política ou como parte de uma prática em larga escala desse tipo de crimes’

³² **Art. 7º** 1. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "crime contra a humanidade", qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque.

³³ Os crimes hediondos constam no artigo 1º da Lei 8.072/1990.

³⁴ **CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS.** Artigo 1. Os propósitos das Nações unidas são:

³⁵ . Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz; 2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal; 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e 4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

Pela leitura do artigo 4º da Lei 9.474/97 percebe-se que o ato administrativo que gera o reconhecimento do refugiado o filia também a seguir as disposições da lei que o considera como tal refugiado. Mas, pela segunda parte do referido artigo, observa-se que os refugiados serão abrangidos pelas legislações internacionais e pelas nacionais. Esse reconhecimento da condição do refugiado já tem um amparo internacional, pois chega ao território como tal e busca a sua regularização nacionalmente, por meios dos órgãos competentes, no caso o CONARE (LUZ FILHO, 2017, p. 187).

Tal função, além de permitir modificações advindas de outros instrumentos jurídicos, reconhece, ao referir-se de forma clara e direta a instrumentos internacionais, que a condição jurídica do refugiado e seus direitos são uma preocupação de caráter e natureza jurídica internacional. (LUZ FILHO, 2017, p. 187).

O refugiado é um sujeito de direitos, e como tal deve receber a proteção do Estado acolhedor, no caso estudado, o Brasil. Mas é importante ressaltar que mesmo sendo um detentor de direitos, deve cumprir certos preceitos legais, haja vista a igualdade de todos perante a lei. O conteúdo extraído do artigo 5º da Lei 9.474/1997 traz o dever de acatar as leis, o que é algo importante para os refugiados, assim como para os nacionais, justamente na manutenção do Estado Democrático de Direito. O artigo 6º da referida lei traz algo importante. Afirma que os refugiados terão direito à cédula de identidade, no sentido de comprovar sua condição de refugiado, haja vista o contato com o setor administrativo de atendimento. Outros documentos também são importantes, a carteira de trabalho³⁶, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, e os documentos de viagem (LUZ FILHO, 2017, p.188).

3.3.3 O ingresso no território

O ingresso do refugiado em território brasileiro é o elemento essencial e inicial para iniciar o procedimento do refúgio. Como preceitua o artigo 7º³⁷ da lei 9.474/1997: É preciso a

³⁶ **PORTARIA Nº 85, DE 18 DE JUNHO DE 2018 - MTE** (Dispõe sobre os procedimentos para emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) para imigrantes). Art. 2º O imigrante com autorização de Residência na condição de refugiado, de apátrida e de asilado político, terá expedida a CTPS mediante apresentação da Carteira de Registro Nacional Migratório - CRNM, expedida pela Polícia Federal. § 1º Os solicitantes de reconhecimento da condição de apátrida, de refugiado e o solicitante de asilo político que tenham autorização provisória de Residência demonstrada por meio de Protocolo expedido pela Polícia Federal, poderão requerer a expedição de Carteira de Trabalho Provisória, nos termos do disposto no Decreto nº 9.199/2017. O Protocolo da Polícia Federal deverá conter os seguintes dados: a) Qualificação civil: nome completo; filiação; data de nascimento; país de nascimento ou o termo apátrida, quando for o caso; b) Validade expressa em dias/ano; c) fundamento legal da solicitação de autorização de Residência citando o amparo legal correspondente, conforme anexo I.

³⁷ Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de **solicitar reconhecimento** como refugiado a qualquer **autoridade migratória** que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível (BRASIL, 1997). [grifo nosso]

chegada ao Brasil, a partir desse momento o refugiado vai solicitar perante autoridade migratória, aqui se destaca o papel da Polícia Federal.

Importante destacar que, de acordo com o artigo 7º, o estrangeiro não será deportado para o local onde está sendo ameaçado. Além disso, muitos refugiados chegam sem documentos, isso não é motivo para impedimentos, conforme o artigo 8º. Como expressa Leão (2017, p. 216) “isso quer dizer que não há qualquer prejuízo ao estrangeiro que não tenha tido tempo hábil ou recursos financeiros para emitir um passaporte válido ou um visto”. Nesse sentido, o refugiado solicita seu reconhecimento, mas é necessário frisar que aqueles refugiados que possam afetar a segurança nacional não serão reconhecidos (LEÃO, 2017 p. 216).

O artigo 9º³⁸ da Lei 9.474/1997 esclarece sobre o Termo de Declaração, que será feito pela autoridade segundo as situações apresentadas no momento da abertura do procedimento para solicitação de refúgio. Desse artigo pode-se extrair algumas questões importantes.

A primeira se concentra na necessidade de a solicitação de refúgio ser feita perante autoridade migratória. A segunda diz respeito ao dever de relatar as circunstâncias que ensejaram o pedido de refúgio. Isso é importante justamente para que haja a caracterização daqueles motivos (raça, religião, opinião política, grupo social) que ensejam a proteção. E, no caso de o solicitante não possuir condições de entender ou expressar suas circunstâncias, pode valer-se de um tradutor, que ficará ciente de suas responsabilidades em traduzir o idioma mais fiel ao vernáculo nacional (LEÃO, 2017, p. 217).

O artigo 10 é uma das disposições mais importantes, em relação à solicitação de refúgio. Quando a solicitação atende aos requisitos descritos nos artigos 7º, 8º e 9º, suspenderá qualquer procedimento administrativo e criminal por conta da entrada irregular no território nacional. Vale ressaltar que isso abarca a família do peticionário, evidenciando-se a prevalência da unidade familiar. A condição de refugiado reconhecida irá ensejar no arquivamento das infrações cometidas para a busca do reconhecimento de refugiado. A Polícia Federal precisa ser comunicada afim de repassar as informações (BRASIL, 1997).

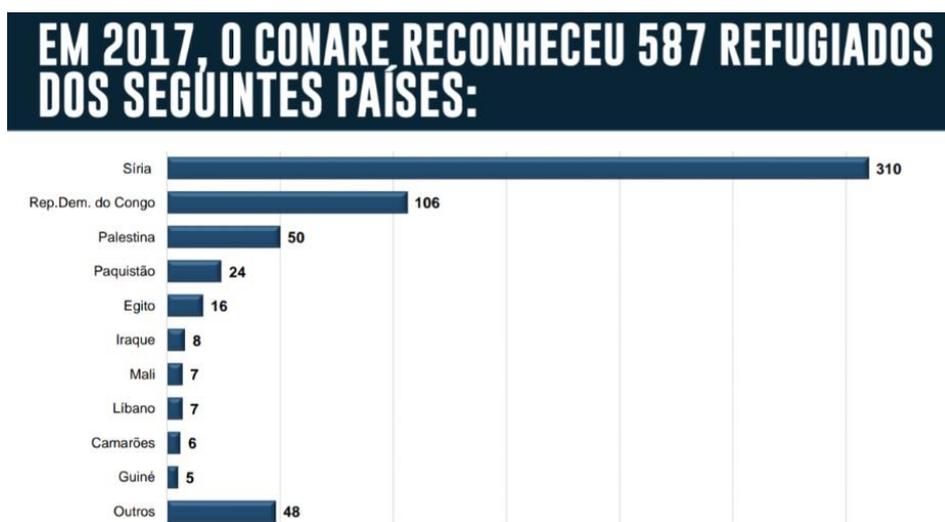
3.4 O papel do CONARE

³⁸ “Em face de sua importância, esse artigo foi objeto das primeiras discussões do colegiado, visando à elaboração de instruções normativas dedicadas ao esclarecimento na execução da Lei, convertendo-se nas Resoluções nºs 1 e 2, ambas de 27 de outubro de 1998, as quais estabelecem, respectivamente, os modelos para o Termo de Declaração e o Questionário para Solicitação de Refúgio, a serem preenchidos pelo DPF por ocasião do pedido”. (BARBOSA; HORA, 2007, p. 56).

O Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE foi criado pela Lei 9.474/1997, sendo um órgão colegiado e deliberativo, vinculado ao Ministério da Justiça, conforme o artigo 11 da Lei outrora mencionada, sendo órgão competente para apreciar os pedidos de refúgio, além da análise no que tange à cessação e perda da condição de refugiado (PAREDES, 2017, p. 101). O CONARE possui sete membros, que majoritariamente são oriundos da esfera governamental, cabendo a presidência ao Ministério da Justiça (RAMOS, 2016, p. 101). A competência do CONARE está descrita no artigo 12³⁹ da Lei 9.474/1997, que elenca uma série de atividades em relação aos refugiados.

A seguir, na intenção de apresentar os reconhecimentos dados pelo CONARE no ano de 2017, segue um gráfico, em que se apresenta a nacionalidade e o número de reconhecimentos:

Gráfico 1- Reconhecimento dos refugiados em 2017



Fonte: CONARE, 2017.

Como exposto no gráfico 1, em 2017 foram 587 reconhecimentos de refugiados pelo CONARE, o que é algo significativo diante da crise em que muitos refugiados são vítimas.

³⁹ 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.

Liderando o *ranking* estão os sírios, em número de 310 reconhecimentos, o que equivale aproximadamente a 52,8% dos reconhecimentos. Em segundo lugar estão os solicitantes e reconhecidos da República Democrática do Congo. Em terceiro lugar estão aos palestinos, com 50 reconhecimentos, o que equivale aproximadamente a 8,52%. Esses números obviamente mudam ao passar do ano, mas a esperança é de diminuição e o fim dos conflitos que afetam tanto na crise humanitária.

A estrutura do CONARE possui muitos agentes. Mas, de modo bem sucinto, a presidência é ocupada pelo membro do Ministério da Justiça, conforme o artigo 14⁴⁰, I, da Lei 9.474/1997, a Vice-presidência ocupada por membro do Ministério das Relações Exteriores. Algo importante a mencionar é que o ACNUR, DPU e Cáritas só tem a função consultiva. (LEÃO, 2017, p. 214). Em relação às reuniões, como dispõe o artigo 4º do Regimento Interno, serão periódicas e não superior a 60 dias, contados da última reunião seja ordinária ou extraordinária (CONARE, 1998).

Importante ressaltar que o voto do presidente do CONARE é um voto de qualidade quando houver empate. A atuação do CONARE também conta com a Coordenadoria Geral de Assuntos para refugiados. O trabalho desse órgão é fazer a instrução do processo de refúgio. Então desde o recebimento da solicitação perante a PF até no momento de audiência de elegibilidade, o preparo das pautas a serem discutidas e atas de reuniões do CONARE passam pela CGARE (PARESDDES, 2017, p. 102).

O CONARE representa bem mais que um órgão governamental, é o resultado significativo no que tange a proteção aos refugiados pelo Estado brasileiro. A importância do CONARE se alia às dos outros órgãos de proteção aos refugiados, como o ACNUR, as Cáritas de São Paulo e do Rio de Janeiro, ou mesmo a Cruz Vermelha. Nesse sentido, o CONARE mudou significativamente a proteção aos refugiados, por meio de processos administrativos,

⁴⁰ Art. 14. O CONARE será constituído por:

I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;

II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;

III - um representante do Ministério do Trabalho;

IV - um representante do Ministério da Saúde;

V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto;

VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;

VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

§ 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto. § 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.

§ 3º O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião.

que contam com entrevistas e todo aparato para melhor atender aos refugiados (RAMOS, 2016, p. 101).

3.4.1 Polícia Federal e os refugiados

A Polícia Federal tem seu fundamento no artigo 144, I, da CRFB, sendo uma polícia judiciária. Fazendo parte da Administração Pública Federal, a PF realiza atividades marítimas, aéreas e de fronteiras, conforme o artigo 144, §1º, III, da CRFB. Mas a instituição da Polícia Federal também se dá no Decreto nº 73.332/1973, que define a estrutura do Departamento de Polícia Federal e dá outras providências. Na leitura do referido decreto, especificamente no artigo 1º, I, “h”, percebe-se que a PF trabalha na prevenção e repressão às infrações relacionadas ao ingresso ou permanência de estrangeiros no País (BARBOSA; HORA, 2007, p. 55).

A atuação da PF é fundamental, pois é o primeiro contato do refugiado em busca de seu reconhecimento como refugiado. Essa etapa exige das autoridades um olhar sensível, primeiro pelo encontro entre um solicitante muitas das vezes preocupado, em condições difíceis e segundo o choque de culturas entre o refugiado e a autoridade policial. O desenrolar da entrevista, a explicação dos motivos que ensejaram a saída do local anterior, essa etapa como já mencionado exige sensibilidade, justamente para não incorrer na devolução do refugiado, não o colocar em uma situação de vulnerabilidade ainda maior. Portanto, é preciso atender aos mandamentos constitucionais e legais no procedimento de solicitação (BARBOSA; HORA, 2007, p. 56).

3.5 Processo de refúgio

O título IV da Lei 9.474/1997 dispõe sobre o processo de refúgio, a divisão desse título conta com capítulos sobre o procedimento, a autorização de residência provisória, a instrução e o relatório, a decisão, comunicação e registro, além do recurso (BRASIL, 1997). A primeira fase do processo é a solicitação. Conforme o artigo 17, o estrangeiro irá solicitar perante a PF, onde deverão serem prestadas as declarações e o exercício da extensão do grupo familiar, através de formulários. Com o protocolo, o refugiado passa a receber proteção integral. Além de documentos, esse processo é encaminhado para o CGARE que realiza instrução, e julgado pelo CONARE (PAREDES, 2018, p. 106).

Na fase de instrução, as decisões do CONARE são maioria simples, com quórum mínimo de 4 presentes. Essa decisão tem dois caminhos, quando deferida surtirá a proteção do refugiado e sua família, haverá a proteção do Estatuto e das leis brasileiras. Os refugiados

recebem o Registro Nacional de Estrangeiros além de documentos de identificação, da CTPS definitiva e passaporte especial. O outro caminho, quando não concedida, será feito recurso ao Ministro da Justiça, no prazo de 15 dias. Caso prevaleça esse indeferimento, caberá as vias judiciais, haja vista o ato do CONARE ser administrativo (PAREDES, 2018, p. 106).

O princípio da confidencialidade sempre deve ser observado, conforme disposição do artigo 23. A importância desse princípio está relacionada à efetivação do processo de refúgio, que seria inviável se não houvesse isso, pois a partir desse princípio visa-se gerar uma confiança (NOGUEIRA, 2017, p. 233). Então, para o reconhecimento do refugiado é preciso o ato declaratório e com as devidas fundamentações, conforme o artigo 26 da Lei 9.474/1994.

A função do Termo de Solicitação é fundamental, pois configura como prova da condição de solicitação de refúgio no território brasileiro, serve como identificação ao refugiado e sua família.

O protocolo do Termo de Solicitação é a prova suficiente da condição de solicitante de refúgio e serve como identificação do seu titular, assegurando ao refugiado e sua família (através do exercício do direito de extensão) a proteção do direito internacional dos refugiados e das normas constantes em nossa Constituição de 1988, na Lei do Estatuto dos Refugiados e na Lei de Migração, até o trânsito em julgado do processo administrativo (PAREDES, 2018, p. 112).

A decisão pelo reconhecimento da condição será ato declaratório, devendo ser fundamentada essa decisão. Quando for proferida essa decisão do CONARE, o mesmo notificará a PF, para que tome as medidas cabíveis. Ao final do processo de solicitação da condição de refugiado, tendo uma decisão positiva, ou seja, favorável ao solicitante, este deverá realizar seu registro junto ao departamento da PF, em que assinará termo de responsabilidade e também solicitará a cédula de identificação necessária, ressaltando que esse registro é o Registro Nacional de Estrangeiros (RNE) (JUBILUT, 2007, p. 198).

Mencionado na lei, caso haja o indeferimento, o refugiado pode entrar com recurso perante o Ministro da Justiça, ressaltando que o prazo de interposição é de 15 dias após a sua notificação, não interpondo esse recurso o solicitante se retira do Brasil. É importante destacar que esse recurso não é dotado de grandes formalidades, inclusive podendo ser escrito pelo próprio refugiado. Portanto, é um processo que visa evitar fraudes ou qualquer irregularidade, mas é preciso atentar para o desenvolvimento desse processo, a celeridade, número de servidores da PF e do CONARE na análise desses processos. (JUBILUT, 2007, p. 198).

3.5.1 A cessação e a perda da condição de refugiado

O refúgio pode ser concedido e posteriormente, atendendo algumas hipóteses legais, pode cessar ou perecer. Inicialmente busca-se analisar as hipóteses que farão cessar a condição de refugiado. Partindo da leitura do artigo 38, percebe-se que essas normas são de cunho taxativo, devendo ter uma interpretação restritiva. Segundo Apolinário (2017, p. 336) “podem ser agrupadas em razão do caráter subjetivo, caso dos incisos de I a IV, ou de caráter objetivo, conforme redação dos incisos V e VI”. Então pode-se vislumbrar a voluntariedade em relação em algumas decisões.

A situação em que o refugiado volta a valer-se da proteção do seu país de origem enseja a cessação da condição de refugiado. Para isso se caracterizar, é preciso atender a voluntariedade, o refugiado precisa demonstrar a intenção em voltar a ter proteção do país e que essa proteção seja efetiva. Outra situação é descrita no inciso II, em que a nacionalidade é recuperada voluntariamente, ressaltando que a nacionalidade perdida pelos motivos que justificam o refúgio. E outra hipótese, ligada à repatriação, em que adquire nova nacionalidade, um país de acolhida, que irá prestar proteção (APOLINÁRIO, 2017, p. 336-337).

Em relação ao caráter objetivo, os incisos V e VI, do artigo 38, da Lei 9474/1997, dispõem sobre o refugiado não poder mais recusar a proteção do seu país de nacionalidade, pois as causas que ensejaram o refúgio foram cessadas. A outra hipótese diz respeito aos apátridas que passam a poder retornar ao país de residência habitual, pelo fato dos motivos que ensejaram a concessão do refúgio terem cessado. Essas duas hipóteses, abrigam as cláusulas de circunstâncias cessadas. As hipóteses do artigo 38 encontram guarida nas disposições da Convenção de 1951, especificadamente no artigo 1 C, apesar da lei brasileira não dispor sobre “razões imperiosas” (APOLINÁRIO, 2017, p. 339). O artigo 39⁴¹ assim dispõe sobre as implicações da perda dessa condição de refugiado.

Em relação a esse artigo existem duas categorias. A primeira categoria tange na permanência em território nacional. Isso acontece quando existe a renúncia, momento em que o refugiado pode renunciar a proteção recebida pelo Estado, sendo isso voluntário. Também enseja a perda da condição de refugiado a saída do território nacional sem autorização prévia.

⁴¹ **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)

Caso queria sair do território, o refugiado deve fazer uma comunicação prévia ao CONARE, com 60 dias de antecedência⁴². A segunda categoria, relativa ao inciso II, diz respeito à aplicação de retirada compulsória do território nacional, em razão de falsidade ou omissão de fatos, para receber o refúgio, ou de atividades contrárias à segurança nacional (PAREDES, 2018, p. 121-122).

É competência do CONARE decidir, em primeira instância, sobre a cessação ou perda da condição de refugiado, conforme o artigo 40 da Lei 9.474/1997. Para a perda da condição de refugiado, será instaurado um processo administrativo pelo CONARE, as disposições sobre isso estão na Resolução CONARE nº 18, de 30 de abril de 2014. O interessado terá prazo de 15 dias para apresentar defesa, e 15 dias de prazo para a decisão que ensejou a perda, mas nesse caso será dirigido ao Ministro da Justiça. Da decisão do ministro não cabe recurso⁴³, sendo, portanto, aplicável o acesso às vias judiciais. (PAREDES, 2018, p. 122).

Havendo a decisão que enseja a perda da condição de refugiado, ele poderá permanecer no Brasil e buscar os meios para regularizar sua situação, sendo aplicada as normas referentes aos estrangeiros. Caso seja aplicada as medidas de retirada compulsória, os motivos podem ser por conta de documentos falsos ou por ameaça à segurança nacional. Mas sendo vedada essa devolução, por meio repatriação, deportação ou expulsão, por afetar à vida ou integridade do refugiado, conforme o princípio da não devolução. (PAREDES, 2018, p. 122).

⁴² Resolução 18/2014 do CONARE, artigo 13.

⁴³ Lei 9.474/1997. Art. 41. A decisão do Ministro de Estado da Justiça é irrecorrível e deverá ser notificada ao CONARE, que a informará ao estrangeiro e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências cabíveis.

4 O FUTURO DA PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS: caminhos a serem percorridos

A proteção aos refugiados foi um longo processo, que inicialmente se restringia a dadas pessoas, com condições sociais e culturais específicas. O desenho dos refugiados na Europa, foi ganhando novos contornos, pelo aumento dos conflitos, das pessoas que sofriam variadas perseguições. A Liga das Nações, com sua atuação, foi fundamental, assim como o Alto Comissário para Refugiados Russos, e posteriormente para os judeus. Esses foram consideráveis primórdios de proteção, que mais ensejaram a importante Convenção de 1951 e seu protocolo de 1967 (UBER, 2012, p. 100-101).

Mas a proteção internacional foi o passo inicial para que o Brasil conseguisse, mesmo auxiliar os refugiados, mesmo que timidamente, no período de regime militar. Após a redemocratização, as portas foram abertas, o sistema legal muito mais generoso aos ditames dos Direitos Humanos, Direito Intencional e mesmo do Direito dos Refugiados. A edição da Lei 9.474/1997 foi o passo inicial de uma proteção aos refugiados, apesar de apresentar desafios (SILVA; RODRIGUES, 2012, p. 139).

O futuro é de incerteza para todos, principalmente para os milhares de refugiados que ainda não encontraram guarida de proteção, de segurança, para que possam viver dignamente. As relações internacionais ainda precisam de muitos avanços, os direitos humanos ensejam justamente um diálogo necessário para a proteção e efetivação de direitos. O engajamento de muitos parceiros é fundamental, mesmo com a existência de uma lei que visa dispor sobre os refugiados, a cultura de acolhimento precisa ser inerente às sociedades modernas. (UBER, 2012, p. 119).

4.1 As soluções duráveis

Existem três soluções duráveis, dispostas pela ACNUR e pela Lei 9.474/1997, nos artigos 42 (repatriação), artigos 43 e 44 (integração local) e nos artigos 45 e 46 (reassentamento). Essas soluções visam conceder aos refugiados novas oportunidades, devem servir como forma de independência e forma de usufruir seus direitos.

4.1.1 Repatriação

A repatriação está relacionada inicialmente com a pátria, logo, o local de pertencimento daquele refugiado. As disposições legais que ensejam a repatriação estão dispostas na Lei 9.474/1997. O artigo 13, II, da Declaração Universal dos Direitos Humanos

aduz que “Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”. Nesse sentido, percebe-se que a repatriação é algo possível, mas deve ser feita com cautela pelo refugiado, pois é preciso ter a certeza que os motivos que ensejaram a saída do país tenham acabado, e precisa ser algo voluntário, que deve partir do refugiado, e não como expulsão por parte do país acolhedor (ALMEIDA; SEVERO, 2017, p. 366). Segundo Almeida e Severo (2017, p. 366)

[...]a repatriação voluntária é vista como a solução duradoura mais desejável, uma vez que o retorno do refugiado a sua pátria deve-se ao fato de que a situação que ensejou o reconhecimento do status de refugiado deixou de existir” (ALMEIDA; SEVERO, 2017, p. 366).

A temática da repatriação é algo importante que foi sendo endossada por alguns instrumentos internacionais de proteção aos refugiados. A Declaração de Cartagena, no título III, conclusão décima terceira, dispõe sobre as facilidades para a repatriação voluntária. A Declaração e Plano de Ação do México para fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina (2004) entende que a repatriação é uma ótima solução, além de existir uma cooperação internacional para acontecer. E no plano nacional, a lei 9.474/1997 também trata da repatriação no artigo a seguir exposto:

Art. 42. A repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio (BRASIL, 1997).

A seguinte tabela visa apresentar dados de 2012 sobre países com repatriação, esses dados expressam como a situação dos refugiados foi sendo desenhada. A liderança desse ranking estava ocupada pelo Afeganistão, os conflitos armados na região ensejaram como que as pessoas saíssem de seus locais e buscassem proteção em outro local.

Tabela 1 – Países com repatriação em 2012

Países com repatriação voluntária	Número dos repatriados
Afeganistão	98.600
Iraque	82.300
Costa do Marfim	72.900
República Democrática do Congo	71.900
Síria	68.600

Fonte: UNHCR, 2013.

Esses índices expressam a dificuldade para efetivação dessa solução durável, pois a repatriação voluntária se dá quando os motivos que ensejaram a saída dos indivíduos precisam findar. A grande questão justamente é essa, pois os conflitos prologam-se por anos, as dimensões assumem proporções maiores e parece ser algo mais difícil de concretude. Além de ser difícil por esse prolongamento dos conflitos, a despesa que isso causa é outra problemática, os conflitos geram crises econômicas e a dificuldade na cooperação internacional. (ANDRADE, 1996, p. 124).

Nesse sentido, a simples existência da repatriação voluntária nos instrumentos de proteção internacional aos refugiados, ou mesmo na lei brasileira de refugiados, por si só não são suficientes, e a razão é justamente pela cooperação entre os Estados Nacionais. O regresso com segurança dos refugiados precisa de atores, não somente os já conhecidos, mas é preciso uma vontade política dos Estados, para que assegure segurança aos refugiados, além de uma constante comunicação com o ACNUR, no sentido de conhecer e dar conhecimento aos refugiados da situação que os países de origem se encontram. Isso será fundamental na tomada de decisão dos refugiados em relação à sua repatriação. (PEREIRA, 2014, p. 31).

4.1.2 Integração local

A integração local se entende como uma forma de integrar o refugiado no local de acolhida, e para que isso aconteça algumas questões são pertinentes. Inicialmente, é necessária a participação de organismos governamentais e não governamentais na elaboração de mecanismos de integração. A troca de culturas é o ponto importante, pois existe a diversidade de costumes, do país acolhedor e do refugiado. Insta mencionar que, nesse processo de integração, deve haver respeito e proteção ao refugiado e sua cultura não pode ser esquecida ou menosprezada, devendo, também, ser respeitada. Além da cultura, a religiosidade é outra temática interessante, pois merece respeito e proteção, tanto pelo senso humanitário, quanto pelos ditames constitucionais que orientam a igualdade. (PEREIRA, 2014, p. 32).

A Lei 9.474/1997 trata da integração local nos artigos 43 e 44, a seguir transcritos:

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

A possibilidade do refugiado acessar e exercer seus direitos de cidadão é algo fundamental para a sua integração à nova vida, em especial no Brasil, razão pela qual não se devem criar obstáculos burocráticos, ou mesmo impedir tal acesso por inconveniência das autoridades públicas. (AMORIM, 2017, p. 389). É notório que é um processo gradual, pois existem vários fatores envolvidos, sejam sociais culturais, econômicos, políticos. É importante tecer um sentido de comunhão, pois existem dois lados, os refugiados e a sociedade que acolhe. (PEREIRA, 2014, p. 32).

Mesmo com uma lei brasileira de refugiados moderna, existem algumas barreiras que podem dificultar a integração local. Segundo Amorim (2017, p. 388) “a discriminação e a xenofobia estão entre os maiores desafios de proteção aos solicitantes de refúgio e refugiados, principalmente em áreas urbanas”. Nesse sentido, o ACNUR apresenta desafios e as boas práticas para integração dos refugiados LGBTI⁴⁴, que são os mais prejudicados em relação a integração, justamente pela discriminação, que, em alguns países, chega ao cúmulo da criminalização da homossexualidade. (ACNUR, 2017).

Esse processo conta com a ajuda de vários agentes, pois o engajamento fortalece o sentido da proteção aos refugiados. Em muitos casos, essa integração pode levar à naturalização, que, é claro, é algo mais processado, com mais detalhes. É preciso a sensibilidade do Estado Nacional em relação a isso, além da atuação da ONU e do ACNUR, em desmitificar a ideia de não conceder a integração a grandes grupos de refugiados. (PEREIRA, 2014, p. 32).

4.1.3 Reassentamento

E findando as soluções duráveis, encontra-se o reassentamento, descrito também na legislação brasileira sobre refugiados. Segundo o art. 45, da Lei 9.474/1997 “O reassentamento de refugiados em outros países deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário”. Uma característica importante sobre o reassentamento é a voluntariedade. Conforme expresso no artigo 46 da lei brasileira de refugiados:

Art. 46. O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de

⁴⁴ São também consideradas boas práticas pelo ACNUR as sinalizações de espaços seguros e a existência de horários de atendimento específicos para as pessoas LGBTI, assim como as parcerias entre as organizações da sociedade civil para o encaminhamento e atendimento confidencial dessas pessoas. Dentre as necessidades de proteção de pessoas refugiadas LGBTI, o ACNUR recomenda ambientes acolhedores em abrigos públicos, respeitando a identidade e expressão de gênero dos indivíduos. No campo da saúde pública, faz-se necessário maior abertura para o apoio psicossocial dessa população específica, além do acesso a hormonioterapia. O apoio para retificação de nome e gênero e também para temas de direito de família, como casamento e divórcio, também devem ser considerados e implementados (ACNUR, 2017).

organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades (BRASIL, 1997).

Importante ressaltar o conceito apresentado por Pereira (2014) sobre o reassentamento voluntário. Deve ser concedido de forma voluntária, o Estado ao conceder o reassentamento, tira os refugiados das ameaças, dando assim melhores condições de viver.

O reassentamento voluntário deve ser entendido como a situação na qual um Estado, voluntariamente, abre suas fronteiras para acolher o refugiado que não conseguiu ou não pôde permanecer no Estado que reconheceu anteriormente sua condição de refúgio, por não ter ele conseguido adaptar-se aos costumes do país ou outras conjunturas que tornam arriscada sua permanência nele. O reassentamento é, conseqüentemente, a atuação de um terceiro país, que se dispõe voluntariamente a acolher o refugiado, que, por razões das mais diversas, não pode permanecer no Estado que já lhe havia concedido refúgio. (PEREIRA, 2014, p. 32).

A tônica do reassentamento voluntário caminha na aceitação dos refugiados, por parte dos Estados, que abraçam certas questões, como a natureza humanitária e a cooperação internacional, e os assuntos políticos, econômicos, e sociais de caráter estatal. Isso influencia os Estados na elaboração dos critérios e procedimentos para o reassentamento. (ANJO, 2017, p. 408). Merece destaque o caso do Brasil, um dos primeiros a iniciar o reassentamento voluntário na região latino-americana. Sendo que o Brasil adotou alguns critérios mais específicos, tais como: a proteção física e legal, a situação de mulheres em condições de risco e pôr fim a reunião familiar. (ANDRADE; MADUREIRA, 2017, p. 424).

Segundo dados do ACNUR, em 2016 foram mais de 162 mil refugiados recebidos por países para reassentamento. Em relação à nacionalidade, os mais beneficiados foram a Síria (77.200) a República Democrática do Congo (por volta de 22 mil refugiados), o Iraque (com aproximadamente 12.800 pessoas) e a Somália, com mais de 10 mil. Houve também saída de muitas pessoas a fim de reassentamento, principalmente pessoas do Líbano (19.500), da Jordânia (19.300), Turquia (15.600), Quênia (9.300) e Tanzânia (8.900) (ACNUR, 2016).

Nesse sentido, a reassentamento voluntário é algo fundamental no processo de proteção aos refugiados. Endossando essa necessidade, o CONARE editou a Resolução Normativa n° 14, em que dispõe sobre o reassentamento voluntário. Esse programa de reassentamento voluntário conta com a participação do governo brasileiro e dos agentes não governamentais, assim como estabelece as atribuições do CONARE e do ACNUR, dentro dessa resolução também elenca as atribuições das organizações da sociedade civil. A resolução também destaca a possibilidade de pessoas civis ou jurídicas participarem do reassentamento, por meio de doações. Para participar do programa, é necessário estar na condição de refugiado e passar por análise do CONARE (CONARE, 2011).

4.2 Refugiados: Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário

A relação entre refugiados e direitos humanos é algo cristalino, e de suma importância, principalmente diante dos desafios que surgem no que tange à proteção e efetivação de direitos dessas pessoas. Uma conceituação sobre direitos humanos se faz preciso, apesar de não haver um conceito fechado, unívoco sobre isso. Inicialmente deve-se levar em consideração que os direitos humanos são protegidos em um plano internacional, por meio de tratados multilaterais globais e regionais. Nesse sentido, os direitos humanos visam proteger pessoas contra arbitrariedades e abusos por parte do Estado (MAZUOLLI, 2017, p. 23).

Ainda sobre a conceituação, para se abordar um panorama sobre os direitos humanos, importante lição é dada por André de Carvalho Ramos, em uma reunião de sentidos aos direitos humanos. Segundo Ramos (2016, p. 39), existe uma dificuldade no tocante à conceituação. Uma primeira definição seria tautológica, que não apresenta elementos novos, seriam os direitos humanos de modo primordial, o que é algo miúdo. A outra definição seria a formal⁴⁵, que traz uma generalidade, com algumas especificações de regime. E a última, seria a finalística, em que se busca o desenvolvimento digno das pessoas⁴⁶. (RAMOS, 2016, p. 39).

Segundo Dallari (2009, p. 12), “esses direitos são considerados fundamentais porque sem eles a pessoa humana não consegue existir ou não é capaz de se desenvolver e de participar plenamente da vida”. Esses ensinamentos se moldam perfeitamente na temática dos refugiados, pois a proteção visa garantir à vida, assim como condições dignas de existência, sem perseguições ou outros males que podem gerar grandes danos – inclusive a morte.

Portanto, nessa esteira de conceituação ou mesmo de entendimento dos direitos humanos, a filiação está na condição de direitos mínimos e necessários para a existências das pessoas. A primazia da dignidade se expressa em boas condições de vida aos indivíduos, independentemente de qualquer coisa, haja vista a consideração do ser humano ser fim em si mesmo. Nesse sentido, os direitos humanos visam assegurar uma vida digna, com boas condições de desenvolvimento e, mais do que isso, o exercício da sua participação em sociedade, algo relacionado à situação dos refugiados (RAMOS, 2016, p. 41).

⁴⁵ Esse tipo de definição consiste em estabelecer que os direitos humanos são aqueles que pertencem ou devem pertencer a todos os homens e que não podem ser deles privados, em virtude de seu regime indisponível e *sui generis*. (RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na ordem internacional**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 39).

⁴⁶ Por fim, há ainda a definição finalística ou teleológica, na qual se utiliza objetivo ou fim para definir o conjunto de direitos humanos [...]. (Op. cit. p. 40).

Dentro do Direito Internacional existem três divisões em que é preciso salientar, na verdade, servem como eixos de proteção. O Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados (RAMOS, 2016, p. 68-69). A relação entre refugiados e o DIH é algo importante, pois existem pessoas que buscam assistência, A ideia do DIH está centrada também nessa proteção as pessoas que são vítimas de conflitos armados e que, muitas vezes, são obrigadas a deixar os seus lugares, o que é uma triste realidade de milhares refugiados. A construção dessa proteção precisa de vários agentes, um exemplo dessa atuação é a Cruz Vermelha. (SOUSA, 2007, p. 30).

A efetividade do DIH é algo curioso, pois não existem normas com um caráter impositivo. Para atuação de órgãos é preciso a anuência do Estado, justamente para não incorrer em ingerência ou mesmo intervenção. Nesse sentido, o refugiado vai ser encarado de forma mais abrangente possível. A razão é simples, o DIH não opera só em razão dos refugiados que deixaram seus lugares pelos motivos já demonstrados, a proteção e assistência também se dá as pessoas que ainda permanecem em seus locais. Muitos indivíduos encontram-se desamparados, sem condições básicas, tais como saúde, alimentação, tudo por conta dos conflitos. (SOUSA, 2007, p. 170).

A atuação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha é algo singular no desenvolvimento de proteção aos refugiados. Segundo dados do CICV, só no final de 2016 foram mais de 40 milhões de deslocados internos, ou seja, pessoas que não saíram de seus países, mas mudam de locais. A atuação do CICV é no sentido de auxiliar, conforme ressalta a Professora Mônica Teresa Costa Sousa (2007, p. 162):

A ação do CICV é de importância ímpar. O reconhecimento de suas ações também o é. Em muitos casos, se não fosse a assistência prestada pelas ações do Comitê Internacional, muitos seres humanos estariam abandonados à própria sorte, sem que houvesse interesse de seus estados em socorrê-los ou em prestar-lhes assistência humanitária. Claro que o CICV não é a única organização internacional de caráter humanitário existente, mas é inegável que a cruz ou a meia lua vermelhas sobre o fundo branco trazem aos que sofrem as consequências da guerra ou de catástrofes naturais um mínimo de amparo (SOUSA, 2007, p. 162).

Existem aproximações e diferenças entre os direitos humanos e o Direito Internacional Humanitário, mas por hora buscou-se analisar a relação entre esses dois ramos do direito, pois a proteção aos refugiados e deslocados internos precisa ser esclarecida e fundamentada em ações que visem diminuir a maciças situações de milhares de pessoas. Assim, o Direito Internacional dos refugiados não poderá se desvincular dos Direitos Humanos, e a resposta é clarividente, a violação dos direitos humanos enseja deslocamentos e saídas forçadas,

além das graves situações de ameaças e violências, colocando milhões de pessoas em situações degradantes (PITA, 2016, p. 7).

De fato, é sabido que as violações de Direitos Humanos acarretam significativamente na saída de muitas pessoas de seus locais de origem. Um documento muito importante foi elaborado em 1989, pela Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), os “Princípios e critérios para a proteção e a assistência dos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centroamericanos na América Latina”, as disposições desses instrumentos enfatizaram os conceitos de várias vertentes do Direito Internacional para a proteção das pessoas, sejam Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e mesmo Direito Internacional dos Refugiados (PITA, 2016 p. 8).

4.3 O patrocínio privado e formas de cooperação

A proteção aos refugiados não depende exclusivamente do Estado, inobstante a necessidade de autorização deste para o reconhecimento da condição de refugiado e os demais procedimentos administrativos ao seu encargo. A sociedade civil também tem papel fundamental na proteção e promoção de situações que valorizem e integrem o refugiado. É uma tendência essa participação. Então, a Cáritas é a sociedade civil organizada perante o CONARE, responsável pela acolhida e proteção de refugiados, atuando desde os primórdios na proteção aos refugiados no Brasil (RODRIGUES, 2010, p. 137).

Uma questão muito importante e interessante está no Patrocínio Privado. Essa participação privada nasceu na década de 1970, no Canadá, e se dá por meio de empresas e da sociedade civil. O patrocínio privado tem uma relação com ajuda aos refugiados, ou assumindo responsabilidade de ajuda financeira aos que procuram um País de destino. É vista como uma solução rápida diante da onda de refugiados, mas também possuem outro condão, o de sensibilizar as pessoas sobre a real situação dos refugiados, das sérias crises que encaram. (ANNONI; DEL CARPIO, 2016, p. 165).

Inicialmente, o patrocínio privado que partiu do Canadá é algo bem interessante. Existe na legislação canadense (Ata de Imigração e Proteção aos Refugiados) a possibilidade de cidadãos ou residentes permanentes patrocinarem os solicitantes de refúgio. Entretanto, para que isso possa acontecer é preciso que esse refugiado tenha o reconhecimento pelo ACNUR ou por algum Estado Nacional. Assim, existem três programas no Canadá aos refugiados. O primeiro consiste em uma ajuda exclusiva do governo, no segundo tem-se o PPR (Patrocínio Privado de Refugiado) que, desde 1978, tem servido para refugiar mais de duzentas mil pessoas, e o terceiro programa seria uma parceria entre o governo e os titulares do acordo de patrocínio

(SAHs) e os Grupos Constituintes (GCs), esse é o programa de patrocínio conjunto de assistência (JAS)⁴⁷ (ANNONI; DEL CARPIO, 2016, p. 168-169).

Percebe-se que essa política migratória no Canadá tem seus aspectos humanitários e ainda conta com a sociedade civil. Mas a questão pouca sobre o Brasil, e em como esse patrocínio pode ocorrer. Sabe-se que a Cáritas tem um papel fundamental, o contexto histórico dos refugiados no Brasil demonstra isso. Um entrave em relação ao patrocínio privado pouca na falta de um programa específico, direcionado aos refugiados, o que faz com que muitos acabem por ser beneficiados pelo Programa Bolsa Família (ANNONI; DEL CARPIO, 2016, p. 177).

As implementações de políticas de patrocínio privado no Brasil são algo a ser estudado, isso em razão da situação e realidade cultural e econômica. A situação do Canadá é um exemplo, apesar do Brasil ser outra realidade, mas o sentido é: o futuro da proteção aos refugiados. No Brasil, uma realidade e que deve ser abraçada são as formas de cooperação: convênios, parcerias e colaborações (AMORIM, 2017, p. 389).

A Cáritas de São Paulo possui dois convênios, com o ACNUR e outro com o CONARE. Esses órgãos auxiliam de modo institucional e financeiro o Centro de Acolhida do Refugiado. As atividades administrativas consistem no pagamento dos funcionários, as despesas, cestas básicas medicamentos, ajuda nos deslocamentos dos refugiados e dos solicitantes de refúgio, além do Fundo Social, que dá uma ajuda financeira a famílias de refugiados em situação especial, tendo um lapso temporal de quatro anos. Há, ainda, o custeio de alojamentos provisórios (AMORIM, 2017, p. 389).

As parceiras são outra importante ação em relação aos refugiados, e aqui figura o SESC, SESI, SENAC, a Casa do Migrante, o Arsenal da Esperança. A atuação do SESI e do SENAI está na promoção de cursos técnicos que visam profissionalizar e capacitar os refugiados, justamente para que se tenha uma facilidade de inserção no mercado de trabalho. O trabalho do SESC e do SENAC, por sua vez, oferece curso de idiomas, no caso o português básico, com duração de três meses, isso durante o ano. Mas em relação as aulas de português, as parcerias também se dão por meio da Editora Moderna, Instituto Aprendiz e o Museu de Arte Sacra. O resultado dessas aulas está o Projeto Trilhos da Cidadania, que consiste na visita a locais específicos, como museu e monumentos históricos, sendo um elo de culturas (AMORIM, 2017, p. 389).

⁴⁷ A principal característica do JAS é que, nos primeiros 24 meses, é o Estado que provê assistência financeira, enquanto o SAHs ou GCs oferecem apoio emocional, assim como orientação para aceder aos serviços de reassentamento. (ANNONI; DEL CARPIO, 2016, p. 168).

Em termos de inserção no mercado de trabalho, o Centro de Acolhida de Refugiados da Caritas de São Paulo, trabalha também em colaboração com diversas entidades públicas e privadas, como o Centro de Amparo ao Trabalhador – CAT, da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, o Serviço de Aprimoramento Educativo de capacitação e Orientação Profissional, o CESPROM – Centro Scalabriniano de Promoção do Migrante, o CEAT – Centro Estadual de Amparo ao Trabalhador, do governo estadual de São Paulo, o PAT – Posto de Atenção ao Trabalhador, o CST – Centro de Solidariedade ao Trabalhador e o Sindicato da Construção Civil. Todos estes colaboradores aceitam encaminhamentos de refugiados e solicitantes de refúgio, feitos pela Caritas, para as vagas e ofertas de emprego disponibilizadas em seus cadastros, viabilizando a sua inserção no mercado de trabalho (AMORIM, 2017, p. 390).

Essa interação no mercado de trabalho mostra-se como uma importante ferramenta de promoção de direitos. Sendo o trabalho um direito social elencado no texto constitucional, é salutar compreender que a intervenção da Cáritas muda completamente toda a situação dos refugiados no Brasil, especialmente os localizados no eixo São Paulo – Rio de Janeiro. Em relação ao primeiro semestre de 2013 foram 50 refugiados e solicitantes de refúgio empregados. Já em 2017 as coisas mudam de figura, isso em razão de algumas empresas quererem contratar refugiados, alguns com nível superior de escolaridade, e que podem trabalhar em setor de hotelaria e eventos (DINIZ, 2017).

Um entrave que ainda está presente em relação aos refugiados é o preconceito oriundo de ignorância e da desinformação. A situação dos refugiados é de desamparo, não de pessoas que fogem de seus lugares por cometimento de ilícitos, muito pelo contrário, são vítimas de atrocidades. Vencer os preconceitos e discriminações é algo fundamental para a inserção social e também para a abertura de oportunidades trabalhistas, sendo necessário um conjunto de ações, de políticas públicas que valorizem o refugiado, pois arcabouço legislativo já é presente, a exemplo da Constituição Federal e da Lei 9.474/1997 (AMORIM, 2017, p. 391).

4.4 A cultura de acolhimento

A chegada dos refugiados em território nacional acompanha uma variada bagagem, especialmente a cultural. O primeiro encontro do solicitante de refúgio como a autoridade migratória já tem significados para ambos. Um lado está uma autoridade dentro da sua linha ou espaço de conforto, do outro lado está alguém que precisa de proteção, mas que deve obedecer às exigências administrativas e legais, para que consiga a condição de refugiado. O encontro é algo cheio de surpresa, pois aquele solicitante não sabe o que virá; uma onda de incerteza pode ocorrer, de medo, de insegurança.

Segundo Godoy (2016, p. 41) “o encontro é o quadro da própria hospitalidade, pois ali começa a ser decidido o reconhecimento. O encontro é o momento em que o sujeito vai ou não ganhar visibilidade, será ou não audível”. O depois se caracteriza nessa vertente, como será esse acolhimento ou proteção ao refugiado, o que esperar de proteção diante das ameaças latentes aos Direitos Humanos.

A cultura do acolhimento deve ser alimentada pela cultura do outro, a posição do refugiado e de tudo que viveu. Esses traços na construção de sua identidade, a condição que chegou ao país receptor, o papel que irá desempenhar dentro dessa sociedade. Isso faz um sentido social, o da interação e do pertencimento. Segundo Hall (2015, p. 52), o vínculo entre a pessoa e seu local de origem, sua cultura e tradição é algo forte e identificador, é claro, que com o acolhimento existe uma troca de culturas, mas que essa troca não possa render prejuízos em relação a identidade desses sujeitos.

A interação entre culturas é algo importante e demonstra claramente como a construção do Brasil foi ocorrendo, haja vista o misto cultural. As regiões brasileiras provam cabalmente como a diversidade alicerça o Estado Brasileiro. A prática da cultura do acolhimento aliada à harmonia “e não a assimilação que causa efeitos irreversíveis em patrimônios culturais materiais e imateriais, uma cultura de paz e tolerância, ao contrário de movimentos sectários que estimulam a xenofobia ou o terrorismo, inimigo da democracia” (BONINI, 2017, p.839). Vencer isso significa muito em relação ao futuro dos refugiados, pois o sentido é acolher e desconstruir discursos de que os refugiados afetam a segurança nacional ou podem criar instabilidade social.

A cultura de acolhimento na Europa é algo a ser discutido, pois apresenta-se as boas prática como algo a ser implementado, observados os limites econômicos e sociais do Brasil. A Europa recebeu um grande fluxo migratório, o que levou à imposição de políticas mais duras por parte de alguns países. Não houve na Europa uma uniformização em relação aos refugiados, gerando problemas de mais variadas formas (COSTA; TELES, 2017).

No final de 2016 a Europa acolhia mais de 5 milhões de refugiados, no entanto cerca de 2.8 milhões estavam registados na Turquia, de um total mundial superior a 17 milhões de refugiados. Ou seja, a Europa acolhia cerca de 30% do total de refugiados registados. (COSTA; TELES, 2017, p. 36).

O debate se concentra nessa aceitação dos Estados europeus, como um exemplo a ser pensando quando se fala de cultura do acolhimento. Alguns Estados passam por situações econômicas difíceis, crise de desempregos, além das questões de segurança, da sustentabilidade e organização social desses Estados. Mas esses temas precisam de sensibilidade, precisam da

cooperação internacional entre os Estados, e sem dúvidas uma resposta satisfatória se obterá (COSTA; TELES, 2017, p. 38).

As diferenças de acolhimento acontecem. Um caso específico na Inglaterra de como a cultura do acolhimento precisa de ações voluntárias e a educação é o caminho para isso acontecer. Alguns grupos britânicos realizam ações no sentido de ajudar refugiados, arrecadação de alimentos para abrigos de refugiados, por mais que exista resistência de algumas pessoas, o trabalho continua e visa atender várias pessoas. Esse grupo se sensibilizou justamente por conta da desatenção do governo britânico aos refugiados. O *City of Sanctuary* atua justamente para ajudar os refugiados, que algumas vezes ficam detidos nos centros de detenção na Inglaterra. A mudança começa na população, que consegue meios de ajudar e tentar acolher da forma mais humana possível. (ZAPATA; ZAGO; SILVA, 2017).

Esses exemplos mostram como a educação pode mudar a cultura do acolhimento. A educação e o respeito às culturas se mostram tão importante, ao ponto de tornar necessária a criação de meios de conscientização, por meio de palestras, seminários, vídeos, justamente para que essa cultura seja despertada. No Brasil a cultura do acolhimento precisa caminhar, pois são perspectivas de proteção aos refugiados. A reunião de atores comprometidos é algo fundamental, além do incentivo estatal. (ZAPATA; ZAGO; SILVA, 2017).

A solidariedade aos refugiados, principalmente no acolhimento é salutar. A participação do Estado inicialmente é importante, pois a promoção dos direitos humanos decorre da atuação, desde o recebimento do refugiado e na concessão do refúgio. A atuação dos agentes, nesse caso, pessoas ligadas aos refugiados, é outra garantia de que o Brasil pode muito na cultura do acolhimento, pois a sociedade exterioriza valores, que podem inserir os refugiados (JUBILUT, 2012, p. 34).

4.5 A situação do outro: as políticas públicas para os refugiados

O futuro dos refugiados depende de vários fatos, que começam em âmbito internacional, como a cooperação internacional, a não devolução e não discriminação. Mas essas disposições vão bem além, e nisso enquadra-se a regionalização, ou seja, os Estados Nacionais devem criar meios de inserção dos refugiados. A resposta brasileira foi dada pela edição da Lei 9.474/1997, que está sendo fundamental na promoção de direitos aos refugiados. Mas é preciso destacar as políticas públicas a favor dos refugiados, meios que o integrem em sociedade, respeitando sua cultura e modos.

Em São Paulo, através do Decreto nº 52.349/2007, criou-se o CER (Comitê Estadual para Refugiados). Esse órgão é colegiado e vinculado à Secretaria de Justiça e da

Defesa da Cidadania, a composição do CER, conta com representados pelas Secretarias de Economia e Planejamento, Assistência e Desenvolvimento Social, Emprego, Saúde, Segurança Pública, Cultura, Casa Civil, além de dois representantes de dois órgãos não governamentais de proteção aos refugiados. As reuniões do CER foram no sentido de traçar políticas públicas para os refugiados, algo pioneiro em São Paulo (AMORIM, 2017, P. 393).

No campo da educação, a Universidade Federal de Minas Gerais, por meio da Resolução 03/98⁴⁸, passou a admitir refugiados nos cursos de graduação, com a documentação expedida pelo CONARE, além de bolsas, assistência psicológica, estágios remunerados, programas de moradia. Outras universidades brasileiras promovem políticas de educação, e de inclusão em relação aos refugiados, por exemplo: a Universidade Federal de São Paulo (UFSCAR), Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), Universidade Federal de Juiz de Fora, realizam a admissão de refugiados nos cursos superiores. (AMORIM, 2017, p. 393). Outra importante iniciativa realizada na Universidade Federal do Paraná, através do projeto Português Brasileiro para Migração Humanitária (PBMIH), as aulas eram direcionadas aos haitianos e sírios (CURSINO et. al. 2017, p. 382).

Na área da saúde, algumas iniciativas mostram como o futuro dos refugiados no Brasil pode ser desenhado. O Hospital dos Servidores do Rio de Janeiro criou o Centro de Referência para a saúde dos Refugiados. A intenção desse centro é justamente a capacitação dos profissionais do SUS para atender aos refugiados, muitos deles possuem dificuldades na comunicação, além dos traumas psicológicos decorrentes das perseguições ou saídas forçadas. Em São Paulo, existem atendimentos na saúde, como consultas e atendimento odontológico, alguns hospitais participam desse processo, tais como: Hospital das Clínicas, Hospital Pérola Byington, Hospital Brigadeiro, Hospital Emílio Ribas, Associações de Cirurgiões Dentistas de São Paulo (AMORIM, 2017, p. 394).

O Ministério do Trabalho e Emprego também atua em relação aos refugiados. Isso é demonstrado através do Conselho Nacional de Imigração, órgão ligado ao MTE, em que são tratadas as políticas migratórias, assim como as políticas laborais. Nessa esteira, o MTE realizou a alteração de identificação na Carteira de Trabalho, do termo “refugiado” passou-se para “estrangeiro”, seguindo as disposições da lei 9.474/1997. O intuito é combater e diminuir o preconceito. Além disso, houve a exclusão do termo refugiado das carteiras de identidade dos

⁴⁸ Guia Acadêmico da UFMG. Disponível em <<http://www.ufmg.br/online/arquivos/guiaacademico2004UFMG.pdf>>. Acesso em 29 de out. 2018.

estrangeiros, seguindo recomendações da Polícia Federal e da Defensoria Pública da União (AMORIM, 2017, p. 395).

Outro órgão de grande importância em relação aos refugiados é o Ministério Público. A atuação do MP encontra guarida no texto constitucional, precisamente no artigo 127, *caput*, da CRFB “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. A atuação do MP é a garantia da ordem, mas também a proteção aos interesses sociais e coletivos (LOPES, 2016, p. 120).

O Ministério Público do Trabalho tem um importante trabalho em relação aos refugiados, no que tange as atividades laborais. A defesa dos direitos humanos é um grande desafio do MPT, não somente, mas de toda a estrutura do Ministério Público. O MPT tem se destacado em relação a isso, o combate às fraudes laborais, situações de trabalho degradante, situações de insalubridade e periculosidade, além do trabalho escravo contemporâneo. Nesse sentido, a intenção do MPT não é criar meios para dificultar o trabalho dos refugiados, muito ao contrário, é garantir que os direitos sejam respeitados. Além disso, o MPT também não visa favorecer os nacionais em detrimento dos refugiados. Portanto, a atuação do MPT é fiscalizar, e também apoiar políticas sérias e comprometidas com os refugiados, além da efetivação de direitos e compatibilização com os princípios constitucionais (LOPES, 2016, p. 122).

Mas a situação dos refugiados mesmo com a atuação da sociedade civil organizada, como no caso da Cáritas, o cenário não é nada positivo. Conforme o relatório “tendências globais” do ACNUR, à procura de proteção no Brasil aumentou significativamente, em 2016 os números chegavam a 35.464, já em 2017 os números chegaram a 85.746, significa um aumento significativo Outra grande problemática consiste na morosidade do CONARE para analisar os pedidos de refúgio, são milhares de processo para poucos servidores, o que causa mais incerteza aos refugiados. (SUDRÉ, 2018).

Outra grande barreira a ser vencida, consiste na eliminação do preconceito e discriminação. Isso em razão de falas que ensejam a segregação, a exclusão e a desproteção. A fala do presidente eleito Jair Bolsonaro, é um exemplo nítido de discriminação, ao supor a ideia de construção de um campo de refugiados em Roraima. Essas pessoas precisam de integração, e não abarrotadas em campos, perfazendo um estilo degradante, em que dilacera a dignidade da pessoa humana (SARDINHA, 2018).

É preciso o cultivo da cultura do acolhimento, partindo do próprio Estado brasileiro. A criação de políticas públicas mais eficazes, além de políticas migratórias que fomentem a integração desses refugiados. O Brasil encara a política de corte de gastos públicos, mas é

preciso atender os dispositivos constitucionais, que elencam a dignidade da pessoa humana, a prevalência dos direitos humanos e a construção de uma sociedade livre (SUDRÉ, 2018)

5 CONCLUSÃO

A construção dos instrumentos de proteção aos refugiados foi longa, atravessando vários momentos. A antiguidade apresentou como os refugiados eram caracterizados, pessoas que eram perseguidas em sua maioria por sua religião. Algo curioso é que a religião sempre esteve ligada ao conflito, no caso da Grécia, o refúgio se dava em templos religiosos. Os primeiros marcos de saída de regiões se deu na Europa, inicialmente na região da Espanha e Portugal. Mais tarde esses movimentos populacionais se deram na Rússia. Já mostrando a comunidade intencional a necessidade de proteção à essas pessoas.

As duas grandes guerras mundiais proporcionaram muitas perdas na Europa, pois gerou crises de natureza econômica e humanitária. Os deslocamentos cresceram, os números de mortos, desabrigados, órfãos e viúvas era assustador. A comunidade internacional precisava resolver esse problema, e a partir de então criou-se a OIR e alguns Altos Comissários. Com a criação da ONU a proteção aos Direitos Humanos foi ganhando melhores contornos, em 1950 é criado o ACNUR, órgão responsável pela proteção, e outras questões relacionadas aos refugiados.

Em 1951 é feita a Convenção relativa ao estatuto dos refugiados, algo necessário e inovador na proteção aos refugiados, mas encontrava uma problemática. A Convenção só abrangia as pessoas em relação as datas anteriores ao documento, e indivíduos europeus. Isso expressava que outras pessoas não poderiam se encaixar como refugiado, haja vista a abrangência do documento, e foi preciso resolver esse ponto. Em 1967 é feito um Protocolo, que possibilita enquadrar outras pessoas na condição de refugiado, pelos motivos de ordem religiosa, política, social. A partir de então, a proteção ficou melhor, pois serviria a outros indivíduos.

Na América Latina, a Declaração de Cartagena, de 1984 foi outro instrumento importante em relação a proteção aos refugiados, pois elenca a possibilidade do asilo, algo originariamente latino. A Convenção da União Africana de 1969 figura muito bem a temática dos refugiados, trazendo a questão do asilo. Insta mencionar que esses instrumentos regionais de proteção aos refugiados encontram-se como aliados juntos a Convenção de 1951, perfazendo assim uma complementação.

Em termos de Brasil, a proteção aos refugiados foi acontecendo gradualmente, com a intervenção da sociedade civil. A atuação da Cáritas, se deu desde o acolhimento a até a produção da lei de refugiados. Essa entidade foi fundamental na promoção dos Direitos Humanos, mesmo nos períodos de regime militar. A condição dos refugiados no Brasil foi

ganhando relevo com a Constituição de 1988. O texto constitucional traz preceitos importantes, e que fizeram uma grande diferença, em relação ao período anterior, de regime militar. A prevalência dos direitos humanos, congregada com a dignidade da pessoa humana, possibilitaram uma maior efetivação de direitos, e de condições de bem-estar.

A Lei 9.474/97 é considerada um instrumento normativo moderno em relação aos refugiados, isso não se pode duvidar. Uma lei que congrega um o CONARE, como órgão responsável pelo processo de refúgio, mas também coloca a PF em um papel de suma importância, pois o atendimento e preenchimento dos termos, já servem como prova da condição de refugiado. A lei brasileira de refugiados também esbanja a proteção aos direitos humanos, quando proíbe a devolução dos refugiados e também quando a permite a reunião do grupo familiar.

O Brasil recebeu em 2017, por meio do CONARE, reconheceu 587 refugiados, dentro dos milhares que solicitam. O maior número de reconhecidos foram os sírios com 310 reconhecimentos. Seguido pela República Democrática do Congo, com 106 reconhecimentos. Já as pessoas oriundas da Palestina se concentraram em 50 reconhecimentos. Os números mais baixos vieram do Paquistão, com 24 reconhecimentos, do Egito 16 e Guiné com 5 reconhecimentos. Esses dados refletem como o Brasil é um país que é buscado pelos refugiados.

Pode-se perceber que a proteção aos refugiados está atrelada aos Direitos Humanos e o Direito Humanitário. Esses ramos do direito incentivam a proteção e assistência dos refugiados. É preciso o aumento desse diálogo humanitário, justamente para que se tenha uma maior efetividade de proteção aos refugiados, especialmente no Brasil. É desconstruir a ideia dos Direitos Humanos como escape para as questões de criminalidade, é mais que isso. Assim como o direito humanitário, que com ações visam ajudar as vítimas dos conflitos. Essa assistência se dá por meio da Cruz Vermelha.

Percebeu-se também que a participação da sociedade civil é fundamental nas questões referentes aos refugiados. Primeiro, o patrocínio privado, algo originário no Canadá, em que algumas pessoas ou empresas financiam a proteção aos refugiados, ou dão condições de integração social. Essa ideia no Brasil precisa ser trabalhada, levando em conta a condição social das pessoas, e o contingente de refugiados que estão residindo no Brasil. Segundo, o contato dos refugiados é em sociedade, é através da conversa e da interação, da troca de experiências.

A participação da sociedade é fundamental, isso foi visto por meios de projetos de universidades brasileiras, que ensinam o português aos refugiados. Ou entidades privadas que criam meios de oportunizar emprego e estudo aos refugiados. O SESC, SENAC, SENAI, atuam

nesse sentido, o de capacitar o refugiado, para que encontre emprego, e tenha condições de viver dignamente

Uma das maiores problemáticas percebidas ao longo da pesquisa foi a questão das discriminações e preconceitos. Muitos refugiados, principalmente oriundos da África e do Oriente Médio sofrem discriminações, seja em razão da cor, ou mesmo quando podem ser taxados de violentos, extremistas. E o discurso inflamado que visa coibir a entrada de refugiados, só evidencia que a efetividade da lei 9.474/1997 é pouca.

As soluções duráveis apresentam-se como boas condições aos refugiados. Seja por meio do reassentamento voluntário, da repatriação e da integração local. Essas medidas proporcionam esperanças aos refugiados, que vivem em incertezas, decorrentes dos conflitos que viveram. Ao ponto de que alguns recebem tratamento psicológico em alguns hospitais de São Paulo. Muitas das vezes o refugiado sente-se confortável no Brasil e opta pela repatriação, devendo é claro, esse processo passar pelo CONARE.

Foi demonstrado que a lei 9.474/1997 encontra alguns entraves para sua efetividade. Lista-se os pontos que problematizam sua efetividade: político, social, econômico, administrativo. O primeiro grande entrave é político, isso por conta de uma política despreocupada com os refugiados, ou como uma fuga de responsabilidades em reconhecer os refugiados e criar meios de promoção de direitos. A política brasileira por hora se concentra nos imperativos de segurança nacional, o que minimizam a atuação no sentido de colocar os refugiados dentro da agenda nacional.

O segundo entrave em relação a efetividade da lei, está ligada as questões sociais. O Brasil ainda não conseguiu criar eficientes mecanismos sociais de proteção aos mais vulneráveis, isso em razão dos conflitos que acontecem entre os nacionais e os refugiados venezuelanos. O discurso de muitos brasileiros se concentra na possibilidade de perda de oportunidades para os refugiados, ou mesmo em contrair doenças, ou aumentar a marginalidade e a violência. Importante frisar que esses males são combatidos com políticas eficientes e preocupadas com os refugiados.

O terceiro entrave, insta mencionar que seja um dos mais fortes é a questão econômica. O Brasil atravessa uma crise econômica e política, o corte de gastos acarreta uma série de programas, inclusive os programas sociais. As políticas públicas com essas cortes acabam por sumir, produzindo mais caos e incerteza. Os fatores econômicos inviabilizam uma série de medidas, tais como: os procedimentos nas fronteiras, a fiscalização da condição desses refugiados, a construção de instalações de repouso ou de acolhimento temporário.

O quarto entrave encontrado para a efetivação da referida lei de refugiados, encontra-se no CONARE. A demanda de solicitações de refúgio é superior a demanda de funcionários que realizam os procedimentos. Segundo dados do ACNUR, só em 2017 foram mais de 33 mil solicitações, representa uma alta demanda de refugiados. O investimento do governo federal no CONARE é necessário, para que esses números possam diminuir. É preciso realizar e acreditar em políticas migratórias que consigam diminuir o número de refugiados, e uma dessas políticas é modernizar o CONARE.

É preciso muito em relação aos refugiados. É preciso mecanismos que efetivem a lei brasileira de refugiados, é preciso a participação da sociedade civil em relação ao acolhimento dos refugiados. Também se faz necessário uma discussão mais abrangente dentro da academia, local de produção de ideias, criação de projetos de pesquisa, grupos de estudos, observatórios, todos sobre refugiados. A condição do outro precisa ser a condição da população brasileira, e seguindo os preceitos constitucionais de dignidade da pessoa humana e prevalência dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Carlos. Refugiados: definição e cláusulas de exclusão. **Revista FMU Direito**. São Paulo, ano 24, n. 32, p. 141-167, 2010.

ACNUR. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951**. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em 10 de out. 2018.

_____. **Estatuto do ACNUR Resolução 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950**. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR>. Acesso 20 de out. 2018.

_____. **Protocolo de 1967 relativo ao estatuto dos refugiados**. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967>. Acesso em 10 de out. 2018.

_____. **Convenção da União Africana sobre a proteção e assistência as pessoas deslocadas internamente em África de 1969**. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao_de_kampala.pdf>. Acesso em 20 de out. 2018.

_____. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em 11 de 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**. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf>. Acesso em 21 de out. 2018.

_____. **A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de ação humanitária**. Portugal: Almada, 2000.

_____. **Relatório Tendências globais, 2017**. Disponível em <http://www.unhcr.org/globaltrends-2017-media#_ga=2.43324453.1816112126.1542017315-1277016798.1539048803>. Acesso em 25 de out. 2018.

_____. **Protegendo os refugiados no Brasil e no mundo**. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Protegendo_Refugiados_no_Brasil_e_no_Mundo.pdf>. Acesso em 01 de nov. 2018.

_____. **Avante. Bem-vindo ao Brasil, 2016.** Disponível em <
https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Revista_AVANTE_ACNUR2016.pdf>. Acesso em 01 de nov. 2018.

_____. **Deslocações Internas: Responsabilidade e Acção, 2013.** Disponível em <
https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual-para-ParlamentaresN%C2%BA20_Desloca%C3%A7%C3%B5es-Internas_ACNUR-2013.pdf>. Acesso em 01 de nov. 2018.

_____. **Refúgio, Migrações e Cidadania.** Disponível em <
https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-02_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf>. Acesso em 01 de nov. 2018.

AGAMBEN, Giorgio. **Meios sem fim: notas sobre a política.** Trad. Davi Pessoa. São Paulo: Grupo Autêntica, 2015.

ALMEIDA, João Ferreira de. **A Bíblia Sagrada.** Rio de Janeiro: CPAD, 2012.

ALMEIDA, Alessandra Jungs de; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. O “espírito de Cartagena” e a política brasileira de refugiados. **Revista Perspectiva.** Porto Alegre, v. 8, n. 15, p. 123-142, 2015.

ALMEIDA, Guilherme de Assis; SEVERO, Thais Lara Marcozo. **Repatriação voluntária.** In.: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano. **Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97.** São Paulo: Editora Quartien Latin do Brasil, 2017.

AMORIM, João Alberto Alves. **A integração local do refugiado no Brasil: a proteção humanitária na prática cotidiana.** In.: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano. **Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97.** São Paulo: Editora Quartien Latin do Brasil, 2017.

ANDRADE, Camila Sombra Muiños de; MADUREIRA, André de Lima. **Reassentamento solidário e o Brasil.** In.: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano. **Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97.** São Paulo: Editora Quartien Latin do Brasil, 2017.

ANDRADE, José H. Fischel de. **Aspectos históricos da proteção aos refugiados no Brasil (1951-1997).** In.: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano. **Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97.** São Paulo: Editora Quartien Latin do Brasil, 2017.

_____. ANDRADE, José H. Fischel. **Direito Internacional dos refugiados – Evolução Histórica (1921-1952).** Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ANNONI, Danielle; DEL CARPIO, David Fernando S. V. **O patrocínio privado de refugiados e o Brasil: o papel da sociedade civil.** GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de. **Refúgio e hospitalidade.** Curitiba: Kairós, 2016.

ANJO, Cláudia Giovannetti Pereira dos. **Um novo começo de novo:** o reassentamento como solução durável. In.: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano. Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Editora Quartien Latin do Brasil, 2017.

APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O.S. **Da cessação e da perda da condição de refugiado.** In.: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano. Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Editora Quartien Latin do Brasil, 2017.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo.** Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional aos refugiados.** Brasília: Polícia Federal, 2007.

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.

BARRICHELO, Stefania Eugenia; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 63-76, jul./dez. 2014

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei nº 9.474/1997, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em 10 de set. 2018.

_____. **Decreto nº 18.956, de 22 de outubro de 1929.** Promulga seis convenções de direito internacional público, aprovadas pela Sexta Conferência internacional americana. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-18956-22-outubro-1929549004-publicacaooriginal-64267-pe.html>>. Acesso em 19 de out. 2018.

_____. **Resolução Normativa CONARE nº 16, de 20/09/2013.** Estabelece procedimentos e Termo de Solicitação para pedidos de reunião familiar. Disponível em < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258707>>. Acesso em 19 de out. 2018

_____. **Resolução CONARE nº 18, de 30 de abril de 2014.** Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. Disponível em < <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes/refugio/anexos/resolucao-18-doupdf.pdf>>. Acesso em 19 de out. 2018.

_____. **Resolução CONARE nº 14, de 27 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre o Programa de Reassentamento Brasileiro. Disponível em < <http://www.ikmr.org.br/legislacaobrasil/resolucao-normativa-conare-no-14-de-27122011/>>. Acesso em 22 de out. 2018. _____ **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002.**

Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm>. Acesso em 21 de out. 2018.

BONINI, Luci M. de M. **Multiculturalismo e dignidade das minorias**: reflexões sobre políticas de acolhimento. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz et al. (coord.). Refugiados, imigrantes e igualdade dos povos. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARLET, Flávia; MILESI, Rosita. **Refugiados e Políticas públicas**. In.: SILVA, Cesar Augusto S. da. Direitos humanos e refugiados. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

CARNEIRO, Wellington Pereira. **A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois**. In.: SILVA, Cesar Augusto S. da. Direitos humanos e refugiados. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

_____. **O Conceito de Proteção no Brasil: o Artigo 1 (1) da Lei 9.474/97**. In.: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano. Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017.

CIDH. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969**. Disponível em <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em 19 de out. 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos** – 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

COSTA, Bruno Ferreira; TELES, Gêssica. A política de acolhimento de refugiados – considerações sobre o caso português. **REMHU**, Brasília, v. 25, n. 51, dez. 2017, p. 29-46. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v25n51/1980-8585-remhu-25-51-029.pdf>>. Acesso em 01 de nov. 2018.

CURSINO, Carla Alessandra; GRAHL, João Arthur; RAGGIO, Isabel; SANTOS, Jovania. **Ensino de português brasileiro para alunos refugiados: uma experiência realizada no projeto PBMIH-CELIN/UFPR**. In.: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de. Refúgio e hospitalidade. Curitiba: Kairós, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2 ed. São Paulo: Moderna, 2009.

DINIZ, Ana Carolina. **Empresas brasileiras começam a contratar refugiados**. O Globo. [brasileiras-comecam-contratar-refugiados-21725422](https://oglobo.globo.com/economia/emprego/empresas-brasileiras-comecam-contratar-refugiados-21725422)>. Acesso em 01 de nov. 2018. 20/08/2017. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/emprego/empresas->

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

FERNÁNDEZ, Jaime Esponda. **La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados**. In.: ACNUR. El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. 1 ed. -- San José, C.R.: EDITORAMA, 2004.

FRANCO, Raquel Trabazo Carballal. **A proteção dos refugiados e apátridas no Brasil: aplicação prática do artigo 1(2) da Lei 9.474/1997**. In.: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano. Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Editora Quartien Latin do Brasil, 2017.

GODOY, Gabriel Gulano. **Refúgio, Hospitalidade e os sujeitos do encontro**. In: In.: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de. Refúgio e hospitalidade. Curitiba: Kairós, 2016.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. **A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais**. In.: 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.

HALL, Stuart. **A identidade Cultural na pós-modernidade**. 10. ed. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2008.

HOLZHACKER, Vivian. **A situação de grave e generalizada violação aos Direitos Humanos como hipótese para o reconhecimento do status de Refugiado no Brasil**. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano. Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Editora Quartien Latin do Brasil, 2017.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de Direito Internacional Público**. 14 ed. São Paulo: LTr, 2017.

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

_____ **A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados**. In: SILVA, Cesar Augusto S. da. Direitos humanos e refugiados. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. **Do Procedimento de determinação da condição de refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)**. In.: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano. Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Editora Quartien Latin do Brasil, 2017.

LEAGUE OF NATIONS. **Provisional Arrangement concerning the Status of Refugees Coming from Germany**. 4 July 1936. League of Nations Treaty Series, v. CLXXI, n. 3952. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8d0ae4.html>>. Acesso em 20 de out. 2018.

LOPES, Cristiane Sbalqueiro. **A atuação do Ministério Público do Trabalho em matéria de imigração e refúgio**. In.: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de. Refúgio e hospitalidade. Curitiba: Kairós, 2016.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. **Os refugiados sob a Jurisdição brasileira: breves observações sobre seus direitos**. In.: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano. Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Editora Quartien Latin do Brasil, 2017.

MAZÃO, Isabela. **A Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados**. In.: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano. Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Editora Quartien Latin do Brasil, 2017.

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

_____. **Curso de Direitos Humanos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. Direito de Nacionalidade e Regime Jurídico do Estrangeiro. **Direito Público**. Brasília, nº 14, p.5-19 – Out/Nov/Dez, 2006.

MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. **Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil**. In.: 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.

NOGUEIRA, Maria Beatriz Bonna. **Refúgio e confidencialidade das informações: convergindo direito, princípios e política**. In.: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano. Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Editora Quartien Latin do Brasil, 2017.

OEA. **Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu, de 1889**. Disponível em <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Tratado_sobre_Derecho_Penal_Internacional_Montevideo_1889.pdf>. Acesso em 19 de out. 2018.

OLIVEIRA, Laís Gonzales de. Barreiras fronteiriças contra o princípio de non -refoulement: a inacessibilidade do território e da determinação do status de refugiado. **Revista Brasileira de Estudos População**. Belo Horizonte, v.34, n.1, p.31-54, jan./abr. 2017.

ONU. **Carta das Nações Unidas de 1945**. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/wpcontent/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em 20 de out. 2018.

PAREDES, Eduardo. **Estatuto dos Refugiados**. Salvador: JusPODIVM, 2018.

PAULA, Bruna Vieira de. O princípio do *non-refoulement*, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados e dos direitos humanos. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, [s.i.], v. 7, n. 7, p.51-67, 2006.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Direitos Humanos e Hospitalidade**. São Paulo: Atlas, 2014.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: incluindo noções de Direitos Humanos e Direito Humanitário**. 9. ed. rev., atual. ampl. Salvador: JusPODIVM, 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PITA, Agni Castro. **Direitos Humanos e Direito Internacional dos refugiados**. In.: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de. Refúgio e hospitalidade. Curitiba: Kairós, 2016.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de Freitas. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos Direitos Humanos na ordem internacional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

REZEK, José Francisco **Direito internacional público: curso elementar** – 15. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2014.

ROCCO, Marta Ricardo. **Artigo 3º da Lei 9.474/97: cláusulas de exclusão**. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano. Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Editora Quartien Latin do Brasil, 2017.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário**. In.: 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.

SARDINHA, Edson. **Bolsonaro quer campo de refugiados em Roraima e acusa movimento LGBT**. Disponível em <
<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/bolsonaro-quer-campo-de-refugiadospara-em-roraima-e-ataca-movimento-lgbt/>>. Acesso em 01 de nov. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, Cesar Augusto Silva da; RODRIGUES, Viviane Mazine. Refugiados: os regimes internacionais de Direitos Humanos e a situação brasileira. In.: SILVA, Cesar Augusto S. da. Direitos humanos e refugiados. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

SOUSA, Mônica Teresa Costa. **Direito Internacional Humanitário**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2007.

SUDRÉ, Lu. **Refugiados no Brasil sofrem com racismo e falta de políticas públicas**. Brasil de Fato. Disponível em < <https://www.brasildefato.com.br/2018/06/20/refugiados-no-brasilsofrem-com-racismo-demora-de-documentacao-e-falta-de-politicas/>>. Acesso em 01 de out. 2018.

UBER, Francielle. **Refugiados e políticas públicas**. In.: SILVA, Cesar Augusto S. da. Direitos humanos e refugiados. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em < https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em 19 de out. 2018.

ZAPATA, Larissa; ZAGO, Mayara; SILVA, Victória. **Grupos britânicos promovem cultura de acolhimento a refugiados, 2017**. Olhares do mundo. Disponível em < <https://olharesdomundo.wordpress.com/2017/11/22/grupos-britanicos-promovem-cultura-deacolhimento-a-refugiados/>>. Acesso em 01 de nov. 2018.