



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
ELIANE DE CASTRO SPOLIDORO

REFUGIADOS NO BRASIL:
PROTEÇÃO À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS

Palhoça
2017

ELIANE DE CASTRO SPOLIDORO

**REFUGIADOS NO BRASIL:
PROTEÇÃO À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS**

Monografia apresentada ao Curso de
Direito da Universidade do Sul de Santa
Catarina, como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Danielle Maria Espezim dos Santos, Dra

Palhoça

2017

ELIANE DE CASTRO SPOLIDORO

**REFUGIADOS NO BRASIL:
PROTEÇÃO À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Palhoça, 22 de novembro de 2017.

Prof^a. e orientadora Danielle Maria Espezim dos Santos, Dra.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Profa.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof.
Universidade do Sul de Santa Catarina

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

REFUGIADOS NO BRASIL: PROTEÇÃO À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca desta monografia.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Palhoça, 22 de novembro de 2017.

ELIANE DE CASTRO SPOLIDORO

Dedico este trabalho a Deus, autor da vida,
sem o qual nada disso teria sido possível.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus pelo dom da vida, da saúde e por tantas bênçãos e graças alcançadas por mim.

Aos meus pais, Suely e Ernani, pelo amor e dedicação com que cuidam de mim e da minha família até hoje, sempre disponíveis a me socorrer nos momentos de necessidade.

Ao meu esposo, Cristiano e a minha filha Ana Beatriz, pelo amor, compreensão e paciência com minhas ausências e incentivo para que eu não desanimasse nessa jornada.

Aos colegas de faculdade, Fernanda e Alexandre, que me fizeram companhia nessa caminhada, trocando aprendizado e incentivando um ao outro para chegarmos ao final dessa caminhada.

Ao colega Rafael, pela grande ajuda com o empréstimo de material bibliográfico, dicas na elaboração deste trabalho e, principalmente, pela prestatividade sempre se colocando à disposição para me ajudar.

Ao professor Gabriel Colaço, que com o seu jeito animado, muitas vezes me acalmou nos momentos de insegurança durante o processo de elaboração deste trabalho.

Por fim, agradeço à minha orientadora, professora Danielle Maria Espezim dos Santos pelas preciosas instruções transmitidas para a realização deste trabalho.

RESUMO

A presente monografia trata da proteção aos refugiados no Brasil com base nos Direitos humanos, aborda-se os seus direitos, a aplicação dessa proteção no ordenamento jurídico brasileiro e suas implicações políticas e sociais para o país. Inicialmente, apresentam-se o conceito e a evolução histórica do Instituto do Refúgio no cenário internacional e no Brasil, para identificar quem se encontra na condição de refugiado e fundamentar os seus direitos, assim como, o procedimento para a obtenção do status de refugiado, a atuação dos órgãos responsáveis em concretizar a proteção aos refugiados no Brasil, as dificuldades vividas por essas pessoas no país, antes e após a concessão do refúgio e, propõe-se ao final, uma reflexão sobre as políticas utilizadas e as perspectivas para o futuro dos refugiados no Brasil que garantam a sua proteção e integração no país, além de tecer breves comentários sobre a Nova Lei de Migração – Lei nº 13.445/2017 a entrar em vigor em novembro do corrente ano.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Refugiados. Direitos Humanos. Refugiados no Brasil. Proteção.

LISTA DE SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ASAV - Associação Antônio Vieira

CAMI - Centro de Apoio e Pastoral do Imigrante

CARJ - Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro

CASP - Cáritas Arquidiocesana de São Paulo

CDDH - Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Guarulhos

CDDH - Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Guarulhos

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CIE – Carteira de Identidade de Estrangeiro

CNIg - Conselho Nacional de Imigração

COI – Comitê Olímpico Internacional

Comigrar - Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio do Ministério da Justiça

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

DPU – Defensoria Pública da União

ECOSOC - Conselho Econômico e Social

ExCom - Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

IMDH - Instituto Migrações e Direitos Humanos

OIR – Organização Internacional para os Refugiados

ONU – Organização das Nações Unidas

SAL/MJ - Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	O INSTITUTO DO REFÚGIO.....	11
2.1	CONCEITO DE REFÚGIO E INSTITUTO DO REFÚGIO	11
2.2	EVOLUÇÃO HISTÓRIA DO INSTITUTO DO REFÚGIO	15
2.3	DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS	16
2.4	O STATUS DE REFUGIADO.....	21
3	A PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS	24
3.1	A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA OS REFUGIADOS	24
3.1.1	O Refúgio na Constituição Federal de 1988	26
3.1.2	O Estatuto dos Refugiados - Lei nº 9.474/1997	27
3.2	A CONCESSÃO DE REFÚGIO NO BRASIL	32
3.2.1	O papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR	33
3.2.2	O papel do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE.....	37
3.2.3	A atuação da Polícia Federal	38
4	REFUGIADOS NO BRASIL	42
4.1	A VIDA APÓS A CONCESSÃO DO REFÚGIO	43
4.2	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS	46
4.3	O FUTURO DA PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL	49
4.4	BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO – LEI nº 13.445/2017	53
5	CONCLUSÃO.....	57
	REFERÊNCIAS.....	63

1 INTRODUÇÃO

O mundo passa pela pior crise humanitária desde a Segunda Guerra Mundial. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, uma em cada cento e treze pessoas no planeta é solicitante de refúgio, refugiada ou deslocada interna.

Diariamente são noticiados em telejornais, revistas e outros meios de comunicação, conflitos armados, crises políticas e econômicas, cuja consequência são milhões de pessoas que deixam seus lares em busca de sobrevivência.

Segundo relatório do ACNUR, publicado em junho deste ano, referente ao ano de 2016, em todo o mundo, cerca de 65,6 milhões de pessoas foram forçadas a deixarem suas residências, destes, 22,5 milhões são refugiados e, embora esse número tenha se tornado o mais alto de todos os tempos, o tema é pouco divulgado pela mídia e quando tratado, é de maneira superficial.

No Brasil o tema também é atual e de extrema relevância, devido ao grande aumento das migrações e pedidos de refúgio no país, desde a guerra na Síria, seguido pelo terremoto havido no Haiti e mais recentemente pela crise política e econômica na Venezuela. Contudo, o tema ainda é pouco pesquisado em maior profundidade pela comunidade jurídica brasileira.

Além disso, o próprio conceito de “refugiado” é desconhecido e confundido com outros tipos de migração existentes no país e o processo para formalização do status de refugiado ainda é demorado, considerando as necessidades dessas pessoas. Portanto, é de suma importância refletir sobre os desafios do país em assegurar mais agilidade no julgamento dos processos de pedido de refúgio e inserir esses indivíduos na sociedade, minimizando os impactos nas áreas política, econômica e social.

Diante deste panorama, indaga-se: quais são os direitos dos refugiados à luz dos Direitos Humanos, como é aplicada a proteção aos refugiados no ordenamento jurídico brasileiro e quais as implicações políticas e sociais para o país?

Sendo assim, a pesquisa objetiva apresentar o conceito de refúgio e a evolução histórica do Instituto do Refúgio no cenário internacional, bem como fundamentar o direito dos refugiados no Brasil, no que diz respeito à proteção do ser humano,

apresentando suas bases legais internacionais e nacionais com enfoque nos Direitos Humanos, o procedimento para a obtenção do status de refugiado, além de apresentar a situação do refugiado após a concessão do refúgio, a atuação dos órgãos para a concretização da proteção ao refugiado, propondo ao final uma reflexão sobre as políticas utilizadas e as perspectivas para o futuro dos refugiados no Brasil que garantam a proteção e integração dessas pessoas e que minimizem os impactos negativos para a sociedade brasileira.

Para tanto, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, partindo do conceito e evolução histórica do Instituto do Refúgio no cenário mundial como parte dos Direitos Humanos Internacionais, os motivos ensejadores do status de refugiado, para uma abordagem mais específica do Direito dos Refugiados no Brasil, sendo a natureza da pesquisa primordialmente qualitativa a técnica bibliográfica, com base nas leis, doutrina e jurisprudência.

No primeiro capítulo apresentam-se o conceito e a evolução história do Instituto do Refúgio, sob a ótica do Direito Internacional, o Direito Internacional dos Refugiados e os motivos que ensejam a obtenção o status de refugiado.

Já o segundo capítulo trata da proteção aos refugiados a partir do cenário internacional para contextualizar a proteção do refugiado no Brasil na Constituição Federal de 1988, no Estatuto do Refugiado – Lei nº 9.474/1997, além de apresentar o processo de concessão do status de refugiado no país, abordando o papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE e da Polícia Federal, que atuam na legalização dos refugiados, bem como na proteção dos seus direitos e fiscalização de seus deveres.

O terceiro e último capítulo aborda a vivência dos refugiados no Brasil, especialmente as dificuldades enfrentadas desde o momento da chegada no país acolhedor, antes e após a concessão do refúgio, com o levantamento das políticas públicas existentes na atualidade que visam garantir na prática a proteção de que essas pessoas necessitam, além de promover a sua integração na sociedade e propor uma reflexão sobre as perspectivas e desafios para o futuro dos refugiados no nosso país, inclusive tecendo breves comentários sobre a Nova Lei de Migração – Lei nº 13.445/2017 a entrar em vigor no país em novembro do corrente ano.

2 O INSTITUTO DO REFÚGIO

No presente capítulo apresentam-se o conceito e a evolução história do Instituto do Refúgio, sob a ótica do Direito Internacional, bem como a origem do Direito Internacional dos Refugiados e os motivos que ensejam a obtenção o status de refugiado.

A História da raça humana é marcada por conflitos desde os primeiros registros existentes. Em muitos desses conflitos pessoas eram perseguidas e se viam obrigadas a deixar os locais em que residiam, seja internamente, seja além fronteira.

Por outro lado, fazem parte da natureza do ser humano os sentimentos de solidariedade e compaixão, a partir dos quais surgiu a necessidade de amparar aqueles que sofriam com tais conflitos, gerando a prática do asilo.

Etimologicamente, a palavra asilo provém do grego *asylon* e do latim *asylum*, que significam refúgio, local de amparo, proteção e abrigo contra danos de qualquer natureza. (SANCHES, 2013).

Para Carlos Augusto Fernandes, “asilo é uma resultante da liberdade do homem e da necessidade de protegê-lo contra o arbítrio e a violência: nasce da revolta, da vingança ou do crime; é o companheiro da infelicidade, da expiação e da piedade, coevo do primeiro agregado humano.” (FERNANDES p. 1, n. 1 apud JUBILUT, 2007, p. 35).

O asilo foi reconhecido como direito na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, previsto em seu artigo 14 que: “Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” (ONU, 1948).

2.1 CONCEITO DE REFÚGIO E INSTITUTO DO REFÚGIO

Da necessidade de acolhimento e proteção das pessoas deslocadas de seus lares como consequência dos conflitos existentes, surge o conceito do refúgio, que se caracteriza quando uma pessoa deixa seu país de origem ou de residência habitual por fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, ou ainda, por grave e generalizada violação de direitos humanos.

Para Jubilut (2007, p. 36) o direito de asilo é gênero do qual o refúgio é uma espécie porque ambos têm na sua essência a proteção do indivíduo que sofre perseguição em seus Estados.

Já para Soares (2004, p. 195), o asilo e o refúgio são institutos jurídicos distintos, inclusive afastando como base jurídica do refúgio o inciso X, do artigo 4º da Constituição Federal de 1988, afirmando que tal inciso trata apenas do asilo político.

É certo que semelhanças existem entre os dois institutos, já que ambos tratam do acolhimento do indivíduo deslocado do seu Estado em razão de perseguição. Por outro lado, distinguem-se em diversos aspectos pois, enquanto o asilo tem caráter individual e político e sua concessão é ato discricionário do Estado acolhedor, o refúgio tem caráter coletivo e vincula o Estado à concessão, bastando o fundado temor de perseguição para configurar tal condição. (BARRETO, 2006).

O instituto do refúgio é tipificado através de tratados internacionais e leis bem definidas, tendo surgido no início do século XX, sob a égide da Liga das Nações (Organização internacional antecessora da ONU), cuja proteção se opera mediante uma estrutura de direitos individuais e responsabilidade estatal que deriva da mesma base filosófica do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a qual é fonte dos princípios de proteção dos refugiados e ao mesmo tempo complementa tal proteção. (PIOVESAN 2001, p. 37).

Assim, o instituto do refúgio nasce, em face de oferecer proteção a um contingente elevado de pessoas perseguidas na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, para as quais seria impossível uma qualificação individual por meio do instituto do asilo, dado que nenhum Estado estaria disposto a, discricionariamente, acolher milhares de pessoas, sendo necessária uma qualificação coletiva que lhes assegurasse a proteção internacional (JUBILUT, 2007, p. 43).

Vale ressaltar que, mais uma comprovação de que o refúgio se trata de um instituto, é o fato de ser o refúgio regulado pela Convenção de 1951 (Estatuto dos Refugiados), ratificada pelo Protocolo de 1967 e, no Brasil, também pela Lei nº 9.474/97, a qual define mecanismos de implementação da Convenção de 1951, e mais recentemente pela Lei nº 13.445/17 que entrará em vigor em novembro do corrente ano.

Inseridos no conceito de refúgio estão importantes elementos, cuja definição é primordial para positivação do referido instituto, são eles: a perseguição, o caráter discriminatório da inflicção do dano - o qual se baseia em considerações de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou grupo social - e o cruzamento de fronteiras internacionais. (REIS; MENEZES, 2014).

É importante ressaltar a subjetividade que existe para se caracterizar a perseguição e que não existia uma definição nos diplomas legais internacionais, foi então que o ACNUR estabeleceu em seu “Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”, de 1979, que perseguição é qualquer ameaça à vida ou à liberdade, devendo ser auferida tanto por critérios objetivos como por critérios subjetivos. Tal definição tem como ponto positivo o fato de ser decorrente do posicionamento do órgão da ONU específico para o tema, mas é sobremaneira ampla e difusa, além de não ser decorrente de um ato com força vinculante incontestável (JUBILUT 2007, p. 45).

Steinbock (1998, apud REIS; MENEZES, 2014) critica a abordagem dos direitos humanos para a definição de refugiado, afirmando que se centra nos princípios de não discriminação, condenação da culpa coletiva e proteção da liberdade de pensamento e expressão para proteger importantes direitos humanos, mas não sendo coextensivos ao completo conjunto de direitos humanos.

Por outro lado, Jubilut (2007, p. 47) fundamenta o bem fundado temor de que ocorra a perseguição tendo a partir da introdução do sistema individual de verificação da condição de refugiado, visto que, enquanto a verificação era coletiva, bastava o indivíduo pertencer a um grupo entendido como perseguido para passar a gozar da condição de refugiado, sendo o temor subjetivo e presumido, ou seja, todos os solicitantes gozam dele *a priori* somente por terem solicitado refúgio, e que deve-se proceder à verificação das condições objetivas do Estado do qual provém o solicitante em relação a ele para se chegar à conclusão de que esse temor é fundado, ou seja, comprovar que o temor subjetivo daquele indivíduo realmente existe.

O ACNUR, nos parágrafos 195 e 196 de seu Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar a condição de refugiado – de acordo com a

Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados, trata dos princípios e métodos para a comprovação da condição de refugiados:

195. Os fatos relevantes para a análise de cada caso devem ser fornecidos, em primeiro lugar, pelo próprio solicitante. Incumbirá, então, à pessoa competente para a determinação da sua condição (o examinador) apreciar a validade de qualquer elemento de prova e a credibilidade de suas declarações.

196. Constitui um princípio geral de direito que o ônus da prova compete à pessoa que submete um pedido. Contudo, é possível que um solicitante não consiga ser capaz de fundamentar as suas declarações em provas documentais ou outros meios. Casos em que o solicitante conseguirá fornecer elementos de prova para todas as suas declarações serão mais a exceção do que a regra. [...]. Desse modo, apesar de, a princípio, o solicitante deter o ônus da prova, o dever de certificar e avaliar todos os fatos relevantes é repartido entre ele e o examinador. [...]. No entanto, nem sempre essa investigação independente terá sucesso e podem existir declarações que não sejam susceptíveis de prova. Em tais casos, se a declaração do requerente parecer crível, deverá ser concedido ao solicitante o benefício da dúvida, a menos que existam boas razões para pensar o contrário (ACNUR, 2011).

A extraterritorialidade é outro elemento que integra o conceito do refúgio, que vem a ser o fato de a pessoa estar fora do seu Estado de origem ou de residência habitual, já que a migração dentro do próprio país é considerada deslocamento interno. Tal elemento encontra-se previsto, conforme já citado na Convenção de 1951, Protocolo de 1967 e na Lei nº 9.474/97. (BRASIL, 1997).

Recebida a solicitação de refúgio, o *status* de refugiado é reconhecido por meio de uma decisão declaratória do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), pois são avaliadas as condições pessoais combinadas com a situação objetiva do Estado de origem que estabelece a condição de refugiado de um indivíduo e não o reconhecimento formal feito por um Estado soberano. Além disso, a decisão é não constitutiva também para se demonstrar respeito ao princípio de não-intervenção e evitar questões políticas entre o Estado de nacionalidade e/ou de residência habitual do refugiado e o Estado de acolhida. (CRAWFORD; HYNDMAN, 1989, p. 158 apud JUBILUT, 2007, p. 49).

Importante destacar que o refugiado tem o direito de não ser devolvido ao país em que sua vida ou liberdade esteja sendo ameaçada. Tal direito constitui um princípio geral do direito internacional de proteção dos refugiados e dos direitos humanos, princípio do *non-refoulement* (não devolução) devendo, portanto, ser reconhecido

como um princípio do *jus cogens*, o qual está consagrado no art. 33, n. 1 da Convenção de 1951 (SOARES, 2011).

2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRIA DO INSTITUTO DO REFÚGIO

O marco histórico da universalização do Instituto do Refúgio acontece após a Segunda Guerra Mundial, com a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967.

A Convenção de 1951, traduzida para a língua portuguesa como “Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados”, foi adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. Série Tratados da ONU, Nº 2545, Vol. 189, p. 137 (ACNUR).

Este diploma legal tem como pilar os Direitos Humanos, afirmados na Carta das Nações Unidas e Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948, conforme expressam do 1º ao 6º parágrafos preambulares:

Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais,
 Considerando que a Organização da Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais,
 Considerando que é desejável rever e codificar os acordos internacionais anteriores relativos ao estatuto dos refugiados e estender a aplicação desses instrumentos e a proteção que eles oferecem por meio de um novo acordo,
 Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização da Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional,
 Exprimindo o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados,
 Notando que o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados tem a incumbência de zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação efetiva das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto Comissário [...]

A Convenção de 1951 conceitua refugiado como termo que se aplica a qualquer pessoa que, devido a acontecimentos antes de 1º de janeiro de 1951, temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

A referida Convenção, segundo Barreto (2010, p. 15):

[...] entretanto, estava limitada no espaço e no tempo, pois somente se aplicava aos refugiados que passaram a ter tal condição como resultado dos acontecimentos ocorridos na Europa (reserva geográfica) antes de 1º de janeiro de 1951 (reserva temporal).

Embora seja considerado um dispositivo de excelência, a Convenção de 1951 tinha esses dois problemas – a limitação temporal e geográfica –, fruto do momento específico da sua edição, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial.

Em razão dessas limitações, tornou-se difícil para muitos países aplicarem a Convenção de 1951. Uma tentativa de corrigir isso foi o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, que omite as palavras “como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, que aparecem na Convenção, tornando, assim, aplicáveis seus dispositivos a casos futuros.

O Protocolo de 1967, portanto, tornou a Convenção de 1951 acessível a todos, independentemente do local de perseguição e sem limitação de tempo da ocorrência do fato.

No Brasil, com a Lei nº 9.474/97, o conceito de refugiado da Convenção de 1951 foi ampliado para também ser considerada a grave e generalizada violação de direitos humanos surgida a partir da Declaração de Cartagena de 1984. (ALMEIDA, 2001, p. 165).

Prevê o inciso III do artigo 1º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 que: “será reconhecido como refugiado todo indivíduo que devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.” (BRASIL, 1997).

2.3 DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

Segundo Litrento (1997, p. 12):

Direito Internacional Público é o conjunto de normas jurídicas criadas pelos processos de produção jurídica próprios da comunidade internacional, e que transcendem o âmbito Estadual (Direito Interno). Direitos e deveres de Estados Soberanos, quanto aos tratados, convenções e acordos entre eles.

Hugo Grotius (1585-1645) foi o primeiro a aplicar o direito natural nas relações internacionais, ou seja, num campo que até então nunca fora submetido a qualquer regulamentação. Neste aspecto realizou progresso considerável, podendo, só por isso, ser considerado benfeitor da humanidade, por meio de suas obras *Mare Liberum* e *De Jure Belli ac Pacis*. Mediante os princípios de um direito natural preexistente ao Estado, de um Estado baseado no consenso, de subordinação do Poder Executivo ao Poder Legislativo, de poder limitado, de direito de resistência, Hugo Grotius chamou a atenção do mundo para a necessidade e existência deste campo do direito, sendo este holandês conhecido como “pai do direito internacional”. (SOARES, 2002 apud BIJOS, 2013 p. 18).

Assim, leciona Bijos (2013):

como vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário nasce em 1864 com celebração da primeira convenção de Genebra, embora os dispositivos deste direito já existissem muito antes, no plano consuetudinário.

O desenvolvimento do Direito Internacional moderno, na versão clássica vigente até hoje, pelo menos até 1945, delimita, no conjunto de suas regras, dois grandes âmbitos dotados praticamente da mesma importância. O primeiro contém as normas pelas quais eram regidas as relações entre Estados em situações de paz; o segundo as que regiam as relações em caso de conflito armado. Tanto o direito da paz como o direito da guerra constituíam o conjunto do Direito Internacional Público. Cabe lembrar que o Estado soberano tinha o direito de recorrer à força em suas relações com outros Estados. Além disso, recorrer à força era o atributo de sua soberania, a expressão mais cabal da sua qualidade de Estado.

De acordo com os autores acima citados (SOARES, 2002 e BIJOS, 2013), o Direito Humanitário adquiriu características mais específicas quando começou a conter normas que se referem ao regime geral da proteção internacional das vítimas de conflitos armados.

As primeiras normas de proteção aos feridos e doentes da guerra foram codificadas pela Convenção de Genebra de 1864, sendo então a partir dela que a comunidade internacional começou a estabelecer um regime geral de proteção das vítimas da guerra.

Do ponto de vista do Direito Internacional, a importância da Convenção de 1864 está no fato de ela ter constituído a outorga da proteção do direito internacional a toda uma categoria de vítimas e ter proposto a limitação da soberania do Estado no uso da força com os indivíduos envolvidos. Trata-se, em ambos os casos, de medidas de proteção, das quais a primeira é o dever que os Estados em guerra têm de tomar certas iniciativas para com as vítimas do conflito armado, e a segunda é uma limitação imposta pelo Direito Internacional Público à soberania absoluta “*ratione personae*”, ou seja, em relação ao ser humano (SWINARSKI, 1996, p. 16 apud BIJOS, 2013, p. 20).

A partir da necessidade de se positivar internacionalmente a proteção das pessoas que tinham que deixar os seus países em razão de perseguição, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, nasce o Direito Internacional dos Refugiados como uma ramificação do Direito Internacional dos Direitos Humanos. (JUBILUT, 2007, p. 31).

John Locke (1999, p. 36) ensina que:

Dotados de faculdades similares, dividindo tudo em uma única comunidade da natureza, não se pode conceber que exista entre nós uma ‘hierarquia’ que nos autorizaria a nos destruir uns aos outros, como se tivéssemos sido feitos para servir de instrumentos às necessidades uns dos outros, da mesma maneira que as ordens inferiores da criação são destinadas a servir de instrumento às nossas.

No mesmo sentido esclarece Legros (1985, apud JUBILUT, 2007, p. 52):

Os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um fato e um meio, mas sim como um princípio, pois a privação da cidadania afeta substantivamente a condição humana, uma vez que o ser humano privado de suas qualidades – o seu estatuto político – vê-se privado de sua substância, vale dizer: tornado pura substância, perde a sua qualidade substancial, que é de ser tratado pelos *outros* como um *semelhante*, ou seja, o Estado deve ser instrumento dos homens e não o contrário.

Leciona também sobre Direitos Humanos Norberto Bobbio (1992, p. 47):

Ao contrário não existe nenhuma Constituição democrática, a começar pela Constituição republicana da Itália que não pressuponha a existência de indivíduos singulares que têm direitos enquanto tais. E como seria possível dizer que eles são ‘invioláveis’ se não houvesse o pressuposto de que, axiologicamente, o indivíduo é superior à sociedade de que faz parte?

Deve-se prevalecer, portanto, a proteção dos seres humanos e não os interesses estatais. Além disso, de acordo com o pensamento filosófico, o ser humano

precede a sociedade, pois é ele quem a cria. Esse fundamento possibilitou então o reconhecimento dos direitos humanos.

Como consequência do reconhecimento, de acordo com a classificação apresentada por Gregorio Peces Barbas, houve a positivação, ou seja, a generalização dos direitos humanos, com leis nacionais onde todos os indivíduos eram titulares desses direitos e poderiam reivindicá-los ao Estado e, com generalização dos direitos humanos, tais direitos deveriam ultrapassar as fronteiras dos países, tornando-se universais. (JUBILUT, 2007, p. 55).

Assim, com o fim da Segunda Guerra Mundial, foi criada a Organização das Nações Unidas – ONU, para representar a comunidade internacional com objetivos expressos na Carta das Nações Unidas (1945):

Artigo 1º. Os propósitos das Nações unidas são:

1. 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 ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

Em 1947, foi criada a Organização Internacional de Refugiados (OIR), ligada à ONU, com a finalidade de resolver a questão dos refugiados da Segunda Guerra Mundial, sendo responsável pela repatriação dos deslocados de guerra que desejavam retornar a seus lares e reassentamento dos refugiados que não desejaram a repatriação. (ANDRADE, 2006, p. 50).

A internacionalização dos direitos humanos se efetivou com a Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948, aprovada não só pelos Estados, mas também pela ordem internacional através da Assembleia Geral da ONU, formando-se o núcleo duro dos direitos humanos, ou seja, que foram em um primeiro momento um costume internacional, tendo evoluído para se tornar, hoje, *jus cogens* e, portanto, não serem passíveis de derrogação (JUBILUT, 2007, p. 56).

SOARES (2004, p. 158) afirma que:

Admite-se hoje a personalidade de Direito Internacional à pessoa humana mesmo sem a maioria dos atributos reconhecidos aos Estados. Assim, mesmo a pessoa humana não tendo o poder de celebrar tratados e convenções internacionais, tampouco de poder instituir e ser membro pelo de organizações internacionais e muito menos de representar-se a si mesma, por um direito próprio, perante Estados ou organizações internacionais, tais como estabelecer relações diplomáticas e consulares com essas entidades, é certo, por outro lado, que podem ser-lhe imputados fatos ilícitos internacionais, relacionados ao ambiente e que seja da alçada dos tribunais penais internacionais.

Desse modo, estava estabelecida na ordem jurídica a proteção do ser humano em tempos de paz. Entretanto, careciam de proteção jurídica os indivíduos em situações especiais, como por exemplo, em caso de guerra e perseguições.

Assim, segundo Jubilut (2007), foram agregadas a este sistema, vertentes específicas de proteção – o Direito Internacional Humanitário, para os casos de conflito bélico, que tem sua origem antes mesmo da fase de generalização da positivação nacional dos direitos humanos, como já mencionado; e o Direito Internacional dos Refugiados, para pessoas que são perseguidas dentro de seus países de origem e que, portanto, são obrigadas a se deslocar para outro local, desenvolvido a partir da década de 20 do século XX – para formar o Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* ou o Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana.

Contudo, Christophe Swinarski (1991, p. 65-66), entende que os sistemas de proteção são distintos e podem ser enquadrados em categorias de acordo com a sua finalidade de proteção da pessoa humana.

Em dezembro de 1950, com a função de proporcionar proteção internacional aos refugiados, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

Nas palavras de Barreto (2010, p. 15): “O ACNUR surgiu como uma instituição apolítica. É uma instituição internacional, humanitária e de cunho social.”

Estabelecido o Direito Internacional dos Refugiados, necessário se faz destacar os critérios que fundamentam o reconhecimento da condição de refugiado.

2.4 O STATUS DE REFUGIADO

O reconhecimento do status de refugiado em âmbito internacional com critérios bem definidos foi conquistado a partir da *Convenção de 1951* e do *Protocolo de 1967*.

Segundo esses diplomas legais, como já mencionado, reconhece-se como refugiado a pessoa que deixa seu país de origem ou de residência habitual por temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

Como disserta Hanna Arendt (1989, p. 11):

Duas guerras mundiais em uma geração, separadas por uma série ininterrupta de guerras locais e revoluções, seguidas de nenhum tratado de paz para os vencidos e de nenhuma trégua para os vencedores, levaram à antevisão de uma terceira guerra mundial entre as duas potências que ainda restavam. O momento de expectativa é como a calma que sobrevém quando não há mais esperança. Já não ansiamos por uma eventual restauração da antiga ordem do mundo com todas as suas tradições, nem pela reintegração das massas, arremessadas ao caos produzido pela violência das guerras e revoluções e pela progressiva decadência do que sobrou. Nas mais diversas condições e nas circunstâncias mais diferentes, contemplamos apenas a evolução dos fenômenos – entre eles o que resulta no problema de refugiados, gente destituída de lar em número sem precedentes, gente desprovida de raízes em intensidade inaudita.

Segundo JUBILUT (2007, p. 115), “o reconhecimento do *status* de refugiado se baseia no “bem fundado temor de perseguição”, expressão que traz em si tanto critérios objetivos quanto subjetivos.”

A autora afirma que:

Os critérios objetivos estão representados pela expressão “bem fundado” e vêm a ser caracterizados pela comparação entre a situação objetiva do país de origem do refugiado com a situação relatada por esse como base de sua solicitação de refúgio. Já o critério subjetivo está presente na expressão “temor de perseguição”, o qual deve ocorrer em função de um dos cinco motivos já mencionados. (JUBILUT, 2007, 115).

Explica Soares (2004 p. 194) que com a ocorrência das graves crises ocorridas, especialmente na África e América Latina, através do conceito de refugiado na Declaração de Cartagena de 1984, houve a ampliação das condições para a obtenção do status de refugiado aos dispositivos da Convenção de 1951, e Protocolo de 1967.

Esses diplomas legais recomendam que, além daquelas hipóteses já estabelecidas de reconhecimento da condição de refugiados, os países deveriam incorporar em seus ordenamentos jurídicos ao conceito de refugiado, também, toda pessoa que tivesse fugido de seu país porque a sua vida, segurança ou liberdade foi ameaçada pela violência generalizada, agressão estrangeira ou conflitos internos, violação generalizada dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (BARRETO, 2010, p. 16).

Sendo assim, os critérios para a obtenção do status de refugiado abrangerão, não só o fundado temor de perseguição em razão da raça, naturalidade, grupo social, sexo ou opinião política, mas também aquelas cujos países de origem tenham entrado em processo de degradação política e social e tenham permitido violência generalizada, violação de direitos humanos e outras circunstâncias de perturbação grave da ordem pública. Em Cartagena se deu um caráter atual ao tema do refúgio, que hoje está mais vinculado aos temas tratados nessa Declaração do que aos previstos na Convenção de 1951, porque tornou a Convenção mais ampla e flexibilizou de maneira positiva o conceito de refugiado. (BARRETO, 2010, p. 16).

Afirma Jubilut que:

A partir dessa ampliação a violação de quaisquer direitos humanos, e não somente dos direitos consagrados como civis e políticos, retomando a indivisibilidade dos direitos humanos, pode ensejar a proteção de alguém na condição de refugiado, assegurando-se, de tal modo, o efetivo gozo dos direitos humanos pelos indivíduos. (JUBILUT, 2007, p. 135).

Nesse sentido, explica Silva que:

A perspectiva de Cartagena, como afirmado anteriormente, não é uma simples extensão do conceito de refugiado, já que o conceito não introduz novos elementos à perspectiva individualizada da Convenção, mas parte de bases completamente distintas para definir o estatuto de refugiado. Cartagena parte da situação objetiva do entorno político e social que poderá afetar qualquer pessoa independentemente de seus atributos individuais. [...].

Tomando em consideração a complementaridade dos sistemas de proteção da pessoa humana que surgiram no direito internacional, notamos que a Convenção de 1951 se serve principalmente das fontes dos direitos humanos, enquanto que Cartagena, além disso (vida, segurança e liberdade), estabelece uma ponte segura com o direito internacional humanitário [...]. (SILVA, 2012, p. 19).

O reconhecimento do status de refugiado pode se dar também a partir de uma situação de violência externa, sendo uma demonstração clara da vontade política dos Estados de assegurar proteção aos indivíduos em momentos de crise, como bem explica James Hathaway (apud JUBILUT, 2007, p. 136):

[...] formas básicas de abuso podem ocorrer não somente como resultado de atos premeditados de governos dos Estados de origem dos refugiados, mas também podem resultar da perda de autoridade destes governos em função de agressão externa, ocupação e dominação estrangeira.

Além de prever os critérios já mencionados, a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos (1969), ampliou ainda mais a proteção aos refugiados, prevendo a concessão de refúgio às pessoas que sofrem perseguições em uma parte de seu Estado e vão buscar refúgio em outro Estado, conforme o artigo I, 2:

2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

Segundo Jubilut (2007, p. 137), as ampliações de critérios para definição do status de refugiado, por terem ocorrido em certos Estados, são limitadas geograficamente e isso dificulta o trabalho do ACNUR e a criação de um sistema de proteção aos refugiados verdadeiramente universal.

Apresentados o conceito e a evolução história do Instituto do Refúgio, sob a ótica do Direito Internacional, bem como a origem do Direito Internacional dos Refugiados e os motivos que ensejam a obtenção o status de refugiado, necessário buscar, através dos diversos diplomas legais internacionais, a inserção de tais normas nos ordenamentos jurídicos dos Estados, meios de concretizar a proteção aos refugiados.

3 A PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

Este capítulo contextualiza a proteção do refugiado no Brasil na Constituição Federal de 1988, no Estatuto do Refugiado – Lei nº 9.474/1997, além de apresentar o processo de concessão do status de refugiado no país, abordando o papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE e da Polícia Federal, que atuam na legalização dos refugiados, bem como na proteção dos seus direitos e fiscalização de seus deveres.

A proteção às liberdades e garantias individuais exige a sua existência concreta, sendo sua efetivação por meio do Estado acolhedor, já que, no caso dos refugiados, essa proteção não foi garantida pelo Estado de origem do de residência habitual.

O sistema de proteção aos refugiados possui desafios, cujo aperfeiçoamento dá-se através, basicamente, de dois grupos de estratégias: ações que visam a fortalecer a proteção jurídica dos refugiados, para possibilitar a sua real efetivação e ações que buscam aumentar o rol de pessoas protegidas pelo Direito Internacional dos Refugiados. (JUBILUT, 2007, p. 161).

A autora afirma que a efetivação da proteção internacional aos refugiados compreende duas fases: até o reconhecimento do status de refugiado e após o reconhecimento. O primeiro está relacionado à verificação das condições que enquadram a pessoa no conceito de refugiado, condições estas que devem atender, ao menos, aos dispositivos de proteção adotados pela Convenção de 1951 pelos Estados Signatários. Já o segundo, está relacionado ao gozo de direitos após o reconhecimento do *status* de refugiado. (JUBILUT, 2007, p. 161).

3.1 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA OS REFUGIADOS

Para possibilitar a concretização da proteção aos refugiados, é de suma importância a adaptação das regras internacionais à realidade de cada Estado, permitindo, assim, uma proteção mais efetiva aos refugiados.

Em 1960 o Brasil aderiu à Convenção de 1951, assumindo o dispositivo da reserva geográfica, que considerava como refugiados apenas os refugiados europeus, O ACNUR, então, inicia diálogo com o governo brasileiro no sentido de buscar a

suspensão dessa reserva geográfica, permitindo que todos os refugiados de qualquer parte do mundo fossem assim recebidos. (BARRETO, 2010, p. 18).

Segundo Barreto (2010, p. 18):

Na primeira tentativa de levantamento dessa reserva, em 1986, o Brasil recebeu 50 famílias de refugiados iranianos que professavam a fé Bahá'í e por essa razão sofriam limitação de seus direitos naquele país. Era o primeiro grupo de refugiados não-europeus, que foi recebido de forma ilimitada no Brasil, numa forte demonstração de que a reserva geográfica não poderia mais continuar vigendo. No ano seguinte, em 1987, o Conselho Nacional de Imigração editou a Resolução nº 17 e por meio dela foram recebidos como estrangeiros temporários, mas não como refugiados, diversos cidadãos paraguaios, chilenos e argentinos que também eram vítimas de processos de perseguição em razão da ditadura nesses países. Era o segundo passo para o levantamento da reserva geográfica.

Então, finalmente, em 1989, por meio do decreto nº 98.602, o Brasil levanta a reserva geográfica, aderindo plenamente então à Declaração de Cartagena, e permitindo ao país receber um fluxo maior de refugiados, independentemente da origem dessas pessoas. E, em 1991, já na nova fase de estabilidade política, mas ainda com número muito pequeno de refugiados no Brasil, o Ministério da Justiça edita a portaria interministerial nº 394, com o dispositivo jurídico de proteção a refugiados, estabelecendo uma dinâmica processual para a solicitação e concessão de refúgio.

No mesmo sentido, esclarece Dolinger (2008, p. 243):

O Brasil, que ratificara a Convenção sobre Refugiados pelo Decreto Legislativo nº 000011, de 7 de julho de 1960, promulgado pelo Decreto Executivo nº 050215, de 28 de janeiro de 1961; também ratificou o Protocolo de 1967, mediante o Decreto Legislativo nº 93, de 30 de novembro de 1971, promulgado pelo Decreto Executivo nº 70.946, de 7 de agosto de 1972. Em 22 de julho de 1997 foi aprovada a Lei nº 9.474, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados, dispondo no artigo 48 que os seus preceitos deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1957 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o governo brasileiro esteja comprometido.

A proteção nacional ao refugiado no Brasil tem, portanto, sua base jurídica na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 9.474/1997, também conhecida como Estatuto do Refugiado e, mais recentemente, na Lei nº 13.445/2017, chamada “Nova Lei de Migração”, além dos documentos internacionais aos quais o Brasil aderiu.

3.1.1 O Refúgio na Constituição Federal de 1988

O Refúgio como vertente dos Direitos Humanos está fundamentado na Constituição Federal de 1988, inserido nos fundamentos da cidadania e da dignidade da pessoa humana, bem como nos objetivos fundamentais da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Da mesma forma encontramos as bases do refúgio nos princípios da prevalência dos direitos humanos e concessão do asilo político, nos termos do artigo 1º da Constituição Federal de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana; [...]

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] II - prevalência dos direitos humanos; [...] X - concessão de asilo político.

De acordo com Flávia Piovesan (2013, p.85-86), em relação à Constituição Federal: “Vê-se aqui o encontro do princípio do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais, fazendo-se claro que os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático, tendo em vista que exercem uma função democratizadora”.

A autora afirma que:

Ao romper com a sistemática das Cartas anteriores, a Constituição de 1988, ineditamente, consagra o primado do respeito aos direitos humanos, como paradigma propugnado para a ordem internacional. Esse princípio invoca a abertura da ordem jurídica interna ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos. A partir do momento em que o Brasil se propõe a fundamentar suas relações internacionais com base na prevalência dos direitos humanos, está ao mesmo tempo reconhecendo a existência de limites e condicionamentos à noção de soberania estatal, do modo pelo qual tem sido tradicionalmente concebida. Isto é, a soberania do Estado brasileiro fica submetida a regras jurídicas, tendo como parâmetro obrigatório a prevalência dos direitos humanos. Surge, pois, a necessidade de interpretar os antigos conceitos de soberania nacional e não-intervenção à luz de princípios

inovadores da ordem constitucional; dentre eles, destaque-se o princípio da prevalência dos direitos humanos. Esses são os novos valores incorporados pelo Texto de 1988 e que compõe a tônica do constitucionalismo contemporâneo (PIOVESAN, 2007, p. 342).

Sobre o assunto, Jorge Miranda (1988 Apud PIOVESAN, 2013, p. 86) ainda diz o seguinte: “A Constituição confere uma unidade de sentido, de valor e de concordância prática ao sistema dos direitos fundamentais. E ela repousa na dignidade da pessoa humana, ou seja, na concepção que faz a pessoa fundamento e fim da sociedade e do Estado”.

Sustenta Jubilut quanto à doutrina que:

Parte da doutrina entende que a base constitucional do reconhecimento do *status* de refugiado é o inciso sobre asilo político e outra parte que é a prevalência dos direitos humanos. Em face desta controvérsia preferiu-se apontar os dois incisos como bases do refúgio. Tal problema não existiria se o texto constitucional tivesse adotado a proposta da Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, pela qual o dispositivo do direito de asilo leria: “Conceder-se-á asilo a estrangeiros perseguidos em razão de raça, nacionalidade e convicções políticas, filosóficas ou religiosas, ou em razão de defesa dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana”, ou a proposta da Comissão de Sistematização pela qual o asilo estaria consagrado da seguinte maneira: “Conceder-se-á asilo político aos perseguidos em razão de defesa dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana.” (POGREBINSCHI, T. O direito de asilo e a Constituinte de 1987-88. In: ALMEIDA, G. A. e ARAÚJO, N. Ob. cit., p. 319-342 apud JUBILUT, 2007, p. 181).

3.1.2 O Estatuto dos Refugiados - Lei nº 9.474/1997

O Brasil, a partir do Estatuto dos Refugiados – Lei 9.474 de 22 de julho de 1997, integra efetivamente no ordenamento jurídico a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. Isto porque, embora o Brasil tenha ratificado e promulgado a Convenção de 1951 no ano de 1961, a elegibilidade dos casos individuais e a elaboração de políticas públicas para a integração local dos refugiados, até a promulgação da Lei 9.474/97 era feita pelo ACNUR. (ALMEIDA, 2001, p. 156).

Esclarece Guilherme Assis de Almeida (2001, p. 156) que foi a partir da referida lei que o Brasil estabeleceu critérios próprios para a concessão do status de refugiados, bem como um procedimento de elegibilidade; cria no âmbito da Administração Pública Federal o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) para

cuidar da elegibilidade dos casos individuais e pela elaboração de políticas públicas que facilitem a integração local.

O autor ainda ressalta que foi a primeira lei a criar uma estrutura na Administração Pública e um procedimento próprio para implementar um Tratado de direito Internacional dos Direitos Humanos. (ALMEIDA, 2001, p. 156).

Este diploma legal foi elaborado conjuntamente por representantes do governo brasileiro e do ACNUR e é conhecida internacionalmente como um grande avanço na temática do refúgio, trazendo normas específicas e regulamentando ainda o procedimento que deve ser seguido no Brasil quando da concessão do refúgio. (ACNUR).

O art. 1º da Lei 9.474, de 22 de julho de 1997 define que:

Art. 1.º 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.

Barbosa (2011) ressalta que:

A Lei 9.474 ampliou não somente o conceito de refugiado contido na Convenção de 51, como também aquele contido no Protocolo de 1967, reconhecendo também como refugiados aqueles que não têm seus direitos humanos respeitados pelo seu país de origem. Ademais, ao considerar como refugiado também aquele indivíduo que se vê obrigado a deixar seu país de nacionalidade devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, a lei brasileira trouxe uma maior aproximação entre a temática dos refugiados e os direitos humanos.

A autora ainda analisa o texto do artigo 1º, constatando que ele traz requisitos objetivos para o reconhecimento da condição de refugiado e que, em razão disso, não há um ato discricionário do país concessor, haja vista que, quando presentes os requisitos, o Estado soberano tem o dever de reconhecer o *status* de refugiado e, ou acolher a pessoa perseguida ou encaminhá-la a um terceiro país que se comprometa a não devolvê-la ao seu país de origem. (BARBOSA, 2011)

A vedação da devolução do refugiado materializa-se no princípio do *non refoulement*, que significa “não-devolução”. Tal princípio, norteador do Direito dos

Refugiados, traz a proibição, dirigida aos Estados Soberanos, de devolver o refugiado ao seu país de origem ou no qual mantinha sua residência habitual. (BARBOSA, 2011).

O Supremo Tribunal Federal também firmou posicionamento neste sentido:

EXTRADIÇÃO. QUESTÃO DE ORDEM. PEDIDO DE REFÚGIO. SUSPENSÃO DO PROCESSO. LEI Nº 9.474/97, ART. 34. Questão de ordem resolvida no sentido de que o pedido de refúgio, formulado após o julgamento de mérito da extradição, produz o efeito de suspender o processo, mesmo quando já publicado o acórdão, impedido o transcurso de prazo recursal. (STF – Ext: 785 ME, Relator. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Data de Julgamento: 13/09/2001, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 14-11-2003 PP-00013 EMENT VOL-02132-09 PP-01662).

O art. 2º da Lei 9.474/97 prevê a extensão do *status* de refugiados ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado, desde que se encontrem em território nacional. (BRASIL, 1997).

Por outro lado, o artigo 3º e incisos da mesma lei, expressam condições que, se existirem, obstam de maneira absoluta a concessão do status de refugiado:

Art. 3.º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:
 I – já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismos ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR;
 II – sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionadas com a condição de nacional brasileiro;
 III – tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;
 IV – sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

Assim, caso incida em alguma das cláusulas de exclusão acima, ainda que alguém comprove sofrer perseguições, não poderá ser considerado refugiado.

O capítulo II, no artigo 21, expressa que uma vez recebida a solicitação de refúgio, a Polícia Federal emitirá ao solicitante e seus familiares que estiverem no território nacional protocolo que autoriza a residência provisória até decisão final do processo. Além disso, o parágrafo primeiro do referido artigo, expressa que o mesmo protocolo permite ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no país. (BRASIL, 1997).

Havendo decisão negativa, o solicitante poderá interpor recurso, no prazo de quinze dias contados da data da notificação, ao Ministro da Justiça, de cuja decisão não caberá mais recurso, nos termos do artigo 29. (BRASIL, 1997).

O artigo 38 da referida lei prevê as cláusulas de cessação da condição de refugiado, baseando-se no princípio de que a proteção internacional não deve ser mantida quando deixa de ser necessária ou não mais se justifique.

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

- I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;
- II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;
- III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;
- IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;
- V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;
- VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

Já as causas da perda da condição de refugiado estão elencadas no art. 39. *In verbis*:

Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

- I – a renúncia;
- II – a prova de falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se forem 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.

Ainda, o Parágrafo único do artigo 39 determina que a perda da condição de refugiado nos casos de renúncia e saída do território nacional sem prévia autorização do governo brasileiro, implica no enquadramento do indivíduo no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III do referido artigo, estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815/80 (revogada pela Lei nº 13.445/2017). (BRASIL, 1997).

Jubilut (2007, p. 194) explica sobre a diferença entre as hipóteses de cessação e perda da condição de refugiado, sendo a cessação decorrente do fato de o

reconhecimento do *status* de refugiado ocorrer a partir da situação objetiva do Estado de origem ou residência habitual do refugiado e torna a condição de refugiado desnecessária, porque o indivíduo voltou a ter a proteção do seu Estado, como por exemplo uma guerra civil que tenha acabado. Já a perda da condição de refugiado tem caráter punitivo, quando, por exemplo, o refugiado houver praticado um ato contra a segurança nacional, o Brasil não oferecerá mais proteção a ele.

O penúltimo título da lei trata da Repatriação, da Integração local e do Reassentamento.

A Repatriação está presente no artigo 42, a qual possui caráter de retorno voluntário, exceto nos casos de cessação como acima explicado. Já a Integração local aparece nos artigos 43 e 44, com determinações que visam facilitar a inserção do indivíduo na sociedade brasileira, como a consideração de sua condição de refugiado na apresentação de sua documentação e a facilitação para o reconhecimento de certificados e diplomas, obtenção da condição de residente e ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis. O Reassentamento é tratado nos artigos 45 e 46, devendo ser, sempre que possível de caráter voluntário e deverá ser efetuada de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades. (BRASIL, 1997).

Nas disposições finais, nos artigos 47 e 48 a lei expressa que os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente e que seus preceitos deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido. (BRASIL, 1997).

Embora Jubilut (2007, p. 195-196) cite aspectos negativos na lei, como: a ausência de previsão dos direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados havendo somente referência aos direitos assegurados pela Convenção de 51 e ao fato de os refugiados terem os mesmos direitos dos estrangeiros no Brasil, o que poderia, no caso de alterações com a perda de validade da Convenção de 51, acarretar sérios prejuízos aos refugiados aqui no Brasil que ficariam sem amparo legal

para a proteção desses direitos. Também a ausência de previsão de acesso ao Poder Judiciário no que se refere à elegibilidade da solicitação de refúgio, o que facilitaria o entendimento dos refugiados na busca dos remédios adequados no caso de violações de seus direitos neste país.

Já Barreto (2010, p. 200), afirma que a Lei 9.474/1997, analisada harmonicamente com os instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário, completam um bom quadro normativo de proteção internacional aos refugiados.

3.2 A CONCESSÃO DE REFÚGIO NO BRASIL

O processo de concessão de refúgio no Brasil envolve quatro organismos: o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Polícia Federal, a Cáritas Arquidiocesana e o Comitê Nacional para os refugiados (CONARE).

Conforme já abordado, o artigo 47 da Lei 9.474/97 caracteriza o processo de reconhecimento da condição de refugiado como gratuito e de caráter urgente. (BRASIL, 1997).

O pedido de refúgio, conforme a referida lei, em seu artigo 7º, deve ser feito de maneira informal nos termos “expressar sua vontade”, a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, sendo a Polícia Federal o órgão que está presente nas fronteiras do país e informará ao solicitante sobre a formalização do procedimento. (BRASIL, 1997).

Importante ressaltar que “essa solicitação impede que o solicitante seja deportado para o território em que sua vida ou integridade física esteja ameaça, mesmo que a entrada no território nacional tenha sido ilegal”, tudo em conformidade com a Lei 9.474/97, nos artigos 7º e 8º. (JUBILUT, 2011, p. 6).

Segundo Barreto (2010, p. 74):

O processo brasileiro na tomada de decisão com relação à concessão do refúgio, ao ser vanguardista quanto à composição dos membros do CONARE e dos critérios utilizados, constitui um modelo a ser seguido em suas relações diplomáticas. A restrição de qualquer um dos atuais patamares poderia ser interpretada como uma violação a princípios basilares da proteção internacional da pessoa humana, como o princípio do devido processo, princípio da norma mais favorável e/ou o princípio *pro homine*. Em consequência, o ato da concessão de refúgio não constitui um ato de animosidade com relação ao país de origem do refugiado e nem tampouco implica num julgamento deste.

Apesar de em 2016 ter havido 10.308 solicitações de refúgio, apenas 942 solicitações foram deferidas e 1.986 julgadas. Isso significa, na prática, que o processo de decisão de solicitação de refúgio demora mais de um ano para ser deferido ou rejeitado. Esta desproporção entre pedidos e julgamentos vem sendo observada ao longo do tempo, o que demonstra um grande gargalo dentro da administração dos processos de refúgio. (FERNANDES; ACCIOLY; DUARTE, 2017).

3.2.1 O papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR

As organizações internacionais de proteção aos refugiados atuavam de forma pragmática e limitada em razão da vivência no período das guerras. Nesse contexto, entendia-se que o fenômeno dos refugiados era temporário, tanto que a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), quando estabelecida, em 1947, seu Diretor-geral chamou a atenção para o fato de que a proteção jurídica teria que ser transferida, com o passar do tempo, para uma organização que viesse a sucedê-la. (ANDRADE, 2006, p. 263).

De acordo com o conselho da OIR, a ONU deveria decidir sobre a estrutura da organização que sucederia a OIR. No início de 1949, a ONU tomou a iniciativa de estabelecer uma nova organização sobre refugiados, oportunidade na qual o Secretário-geral sugeriu três alternativas, quais sejam: a ONU assumiria responsabilidade direta; uma nova agência especializada seria criada; ou um Alto Comissariado seria estabelecido sob o controle da ONU. (ANDRADE, 2006, p. 264).

Para a criação da nova organização, dois temas principais dividiam os Estados-membros da ONU: determinar a qual grupo de pessoas a proteção internacional pela organização seria fornecida e se a nova organização teria autoridade para administrar os fundos para implementação das operações, ou se um fundo internacional permanente para assistência material deveria ser estabelecido. (ANDRADE, 2006, p. 265-266).

Quanto ao primeiro tema, prevaleceu o entendimento de França e Bélgica que era o de uma definição universal do termo “refugiado”, o qual foi adotado pelo Estatuto do ACNUR, por resolução da Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 1950 e, posteriormente, pela Convenção de 1951. Já quanto ao segundo tema, a possibilidade

do ACNUR administrar os fundos para assistência material foi deixada em aberto. (ANDRADE, 2006, p. 265-267).

Além disso, houve divergências quanto ao período de existência do órgão. Os Estados Unidos entendiam que deveria ser estabelecido que o organismo deveria existir por somente três anos. Porém, havia consenso entre a maioria dos Estados-membros da ONU de que, por mais limitadas que fossem as atividades do ACNUR elas deveriam se extinguir num período superior a três anos. Decidiu-se, então, incluir um dispositivo que determinava que a continuação das atividades do ACNUR, por um período superior a três anos, dependeria de uma decisão da Assembleia Geral da ONU, em 1953, quando da avaliação e revisão do trabalho do ACNUR. (ANDRADE, 2006, p. 267).

Assim, surge o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), criado pela Assembleia Geral da ONU em 14 de dezembro de 1950 para proteger e assistir às vítimas de perseguição, da violência e da intolerância. Desde então, já ajudou mais de 50 milhões de pessoas, ganhou duas vezes o Prêmio Nobel da Paz (1954 e 1981). (ACNUR).

O ACNUR conduz a sua ação de acordo com o seu Estatuto, guiando-se pela Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 e suas atividades são pautadas no Direito Internacional dos Refugiados. Seu trabalho também é desenvolvido em benefício de outros grupos de pessoas, entre os quais se destacam: os apátridas; as pessoas cuja nacionalidade é controversa; e as pessoas deslocadas dentro do seu próprio país (os deslocados internos), autorizado pelo seu Comitê Executivo e a Assembleia Geral das Nações Unidas. (ACNUR).

O Estatuto do ACNUR enfatiza o carácter humanitário e estritamente apolítico do seu trabalho, e define como competência da agência, assistir a qualquer pessoa que se encontre na condição de refugiado. Quanto à estrutura, possui cerca de 7.200 funcionários, sendo 705 na sede da organização em Genebra, enquanto o restante trabalha na assistência direta dos refugiados e deslocados internos. Atuando em 126 países, inclusive em regiões de conflitos, zonas afetadas por catástrofes naturais e em operações de repatriação de refugiados. (ACNUR).

Diferentemente das demais agências da ONU, o ACNUR se mantém por meio de contribuições voluntárias de países doadores. Sendo assim, a agência precisa

desenvolver grandes campanhas de captação de recursos. Os fundos indispensáveis para a sobrevivência de milhões de pessoas são buscados junto à comunidade internacional, ao setor privado e a doadores particulares em todo o mundo. (ACNUR).

Seu objetivo é reduzir as situações de deslocamento forçado, encorajando os países e outras instituições a criar condições condizentes com a proteção dos direitos humanos e com a resolução pacífica de conflitos, assim como, a consolidação da reintegração dos refugiados que regressam aos seus países de origem, procurando prevenir a recorrência de situações que gerem novos refúgios. (ACNUR).

Ainda, de acordo com o seu Estatuto, é de competência do ACNUR promover instrumentos internacionais para a proteção dos refugiados e supervisionar sua aplicação. Ao ratificar a Convenção e/ou o Protocolo, os Estados signatários aceitam cooperar com este órgão no desenvolvimento de suas funções e, em particular, a facilitar a função específica de supervisionar a aplicação das provisões desses instrumentos. (ACNUR).

Criado em 1958 pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC), por meio de uma solicitação da Assembleia Geral, o Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ExCom, na sigla em inglês) é um órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas que entrou em funcionamento em 1º de janeiro de 1959 e, de acordo com o seu mandato, o têm como funções principais assessorar o Alto Comissariado no exercício de suas funções e revisar anualmente o uso dos fundos à disposição do Alto Comissariado e dos programas propostos ou que já estão em execução. (ACNUR).

No Brasil, o ACNUR atua em cooperação com o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), ligado ao Ministério da Justiça e com diversos órgãos da sociedade civil, proporcionando aos refugiados, além da proteção jurídica, o direito à documentação e aos benefícios das políticas públicas de educação, saúde e habitação e trabalho. (ACNUR, 2017).

A presença do ACNUR foi oficialmente aceita no país em 1982, durante o processo de redemocratização do país e teve o importante papel de dialogar com o governo brasileiro no sentido de buscar a suspensão do dispositivo da reserva geográfica (considerava como refugiados apenas os refugiados europeus). O que

aconteceu em 1989, por meio do decreto nº 98.602, quando o Brasil levanta a reserva geográfica (BARRETO, 2010, p. 18).

Outro papel de grande importância do ACNUR no Brasil foi a sua participação na elaboração do Estatuto dos Refugiados – Lei nº 9.474 de 1997, considerada pela ONU. (BRASIL, 1997).

De acordo com o *General Information Paper* publicado pelo ACNUR em novembro de 1982, ele realiza tais funções da seguinte maneira:

Ao buscar o primeiro objetivo ele [ACNUR] procura promover a adoção de padrões internacionais de tratamento dos refugiados e a efetiva implementação destes padrões em áreas como emprego, educação, moradia, liberdade de circulação, e garantias contra o retorno forçado para um Estado no qual o refugiado possa ter razões para temer uma perseguição. Ao buscar o segundo objetivo, o ACNUR procura facilitar a repatriação voluntária dos refugiados, ou, quando esta não é uma solução possível, procura auxiliar os governos dos países de asilo para que os mesmos possibilitem a auto-subsistência dos refugiados o mais rapidamente possível. (JUBILUT, 2007, p. 153).

Sobre as competências do ACNUR, manifesta-se Andrade (1996, p. 116):

Da análise das tarefas encarregadas ao Alto Comissariado, nota-se que, ademais da proteção jurídica, não lhe cabia nenhuma assistência direta, mas sim a de coordenação desta. De fato, os recursos dos numerosos fundos e pelas diversas taxas, eram distribuídos pelo Alto Comissariado às organizações privadas que tinham, estas sim, contato direto com os refugiados, responsabilizando-se, portanto, pela ajuda humanitária *in loco*, pela emigração, pelo assentamento permanente e pela absorção dos refugiados na vida econômica dos países de refúgio.

Para cumprir a sua missão, o ACNUR apoia e incentiva os Estados a criar condições adequadas para a proteção dos direitos humanos e para a solução pacífica de conflitos, ou seja, procura não apenas apresentar soluções para os refugiados, mas também tem em vista eliminar as causas do refúgio, atuando em dois tipos de programa de ação: um programa regular que objetiva executar os seus fins continuamente e programas especiais que são postos em prática em casos de situações emergenciais. (JUBILUT, 2007, p. 153).

3.2.2 O papel do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE

O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça e de deliberação coletiva, foi criado pela Lei nº 9.474 de 1997, já abordada neste capítulo, e está previsto em seu art. 11 (BRASIL, 1997).

O órgão, de acordo com o art. 14 da Lei 9.474/97, é composto por representantes do Ministério da Justiça, que o presidirá, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Trabalho, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação, do Departamento de Polícia Federal e de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no país (atualmente a Cáritas Brasileira). Ainda, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto. (BRASIL, 1997).

Sobre a formação e as principais características do CONARE esclarece Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto:

A maior novidade desse órgão é que ele é misto, é público-privado, e dele participam vários segmentos de governo que, já naquele primeiro momento embrionário, sentavam à mesa para discutir os aspectos de integração social e laboral, de saúde, do diploma e do estudo no Brasil. A lei prevê ainda que desse órgão também participam a ONU, através do Acnur, e a sociedade civil, por meio da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e da Cáritas de São Paulo, compondo-se de um órgão tripartite: governo, sociedade civil e Nações Unidas. (BARRETO, 2010, p. 19).

Já as suas competências, estão previstas no art. 12 da Lei nº 9.474/97:

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

- I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
 - II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
 - III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
 - IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
 - V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.
- (Brasil, 1997).

Manifesta-se Garcia (2001, p. 152) quanto às competências do CONARE:

Das competências do Comitê, duas merecem destaque. Uma diz respeito aos aspectos legais (análise do pedido e declaração do reconhecimento); a outra, cuida da orientação e coordenação das ações necessárias à eficácia da proteção e assistência, bem como apoio jurídico aos refugiados.

A Coordenadoria do CONARE tomou posse em 7 de setembro de 1998, na festa comemorativa dos Direitos Humanos, com a responsabilidade pela elegibilidade dos “casos individuais”, bem como da elaboração das políticas públicas para os refugiados. (ARAUJO; ALMEIDA, 2001, p. 158).

Sobre a atuação do CONARE no procedimento de concessão do refúgio explica Jubilut que inicia com a realização de uma segunda entrevista (após o acolhimento por alguma entidade conveniada, preenchimento de um questionário e primeira entrevista com um advogado) com um representante do órgão, com o objetivo de verificar a legitimidade da solicitação diante da Lei nº 9.474/97. Após essa segunda entrevista, o representante do CONARE relata a entrevista a um grupo de estudos prévios, formado por representantes do CONARE, do Ministério das Relações Exteriores, do ACNUR e da sociedade civil, que baseiam seu posicionamento no parecer elaborado pelos advogados que atuam no convênio Cáritas/ACNUR. Esse grupo elabora um parecer recomendando ou não a aceitação da solicitação de refúgio. O parecer é, então, encaminhado ao plenário do CONARE, quando será discutido e terá o seu mérito apreciado. (JUBILUT, 2007, p. 198).

A criação deste órgão, segundo Guilherme Assis de Almeida, é considerada uma inovação da Lei nº 9.474/97 no ordenamento jurídico brasileiro, ao criar uma estrutura na Administração Pública e estabelecer um procedimento próprio para implementar um Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. (ARAUJO; ALMEIDA, 2001, p. 156).

3.2.3 A atuação da Polícia Federal

A Constituição Federal de 1988 prevê, no inciso I, do artigo 144, que o órgão da Polícia Federal é integrante do sistema de segurança pública para preservação da dignidade da pessoa humana, ordem pública e patrimônio. (BRASIL, 1988).

Ainda, no parágrafo 1º, inciso III do mesmo artigo, prevê o órgão como instituído por lei, permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, o qual destina-se a exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteira. (BRASIL, 1988).

O Departamento de Polícia Federal possui um representante integrante do CONARE, nos termos do art. 14, VI da Lei nº 9.474/97. (BRASIL, 1997).

Ressalte-se o importante papel deste órgão de, pela previsão legal, ser o primeiro contato do solicitante de refúgio ao chegar neste país, conforme o artigo 7º da Lei nº 9.474/97:

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.

Barbosa e Hora (2007, p. 56) entendem que:

No que tange especificamente à sua atuação junto aos refugiados, sua competência e atuação também se afigura da mais expressiva relevância, pois o procedimento para o reconhecimento do status de refugiado inicia-se com a entrada do solicitante no Brasil e o pedido de refúgio, formalizado através da tomada de suas declarações, perante a autoridade policial federal, independente de sua condição de entrada e obedecido o princípio do non-refoulement, nos termos da Lei 9.474:

Art. 9º A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.

Contudo, Jubilut afirma que, na maioria das vezes, o solicitante de refúgio chega a um dos Centros de Acolhida para Refugiados nos escritórios da Cáritas de São Paulo e Rio de Janeiro, ou por temer se dirigir à polícia e ter de voltar para o país do qual fugiu ou, ainda, pelo desconhecimento do modo adequado para se iniciar a solicitação de refúgio. A Cáritas faz então, o atendimento inicial, explicando o procedimento de solicitação de refúgio em sua totalidade; e encaminha o solicitante à Polícia Federal, a qual lavrará o Termo de Declaração nos termos do art. 9º da Lei nº 9.474/97, descrito no parágrafo anterior. (JUBILUT, 2009, p. 6-7).

Nos termos do artigo 10, parágrafo 2º, da Lei nº 9.474/97, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que

as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal. (BRASIL, 1997).

Além disso, o Departamento da Polícia Federal, ao receber a solicitação de refúgio, emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional. Este protocolo tem caráter provisório e autoriza a estada até a decisão final do processo de solicitação de refúgio, nos termos do artigo 21 da Lei nº 9.474/97. (BRASIL, 1997).

Importante ressaltar que o referido protocolo muitas vezes é o único documento do solicitante de refúgio, pois muitos chegam ao país desprovidos de qualquer documentação, e que o número de refugiados que tem documentos, mas que entra ilegalmente no país é também extremamente grande se comparado com o total de solicitantes. Serve, portanto, o protocolo de base legal para a estada do solicitante no Brasil até a decisão de sua solicitação, e permitirá a expedição de carteira de trabalho provisória pelo Ministério do Trabalho, para o exercício de atividade remunerada no País. (JUBILUT, 2009, p. 7).

Nos termos do artigo 27 da Lei nº 9.474/97, o Departamento de Polícia Federal será notificado da decisão proferida pelo CONARE para as medidas administrativas cabíveis. Sendo concedido o refúgio, a Polícia Federal registrará o refugiado e emitirá a Carteira de Identidade de Estrangeiro (CIE), nos termos do artigo 28 da referida lei. Por outro lado, sendo negado o refúgio, após decisão definitiva em sede de recurso, pelo Ministro de Estado da Justiça, nos termos do artigo 31 do mesmo diploma legal, o Departamento de Polícia Federal será notificado para as providências devidas, qual seja, a expatriação do estrangeiro. (BRASIL, 1997).

A Polícia Federal, por estar presente nas fronteiras cuidando da proteção, tanto do Estado quanto das pessoas que se encontram na situação de migração, tem um papel fundamental no processo da concessão do refúgio e necessitam estar sempre bem instruídos, treinados e em contato com os demais órgãos envolvidos no processo de concessão de refúgio para saberem diferenciar as pessoas na situação de refúgio ou imigração irregular e clandestina, inclusive envolvendo crimes de tráfico de pessoas e de órgãos humanos, evitando atividades desreguladas e a precarização das proteções sociais, sem contudo, cometer injustiças com aqueles que realmente

necessitam da proteção de seus direitos humanos por parte deste Estado. (BARBOSA; HORA, 2007, p. 62).

Ao contextualizar a proteção do refugiado no Brasil resta fundamentado o Refúgio no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 9.474/1997. Além disso, apresentado o processo de concessão do status de refugiado no país, abordando o papel e a importância dos órgãos que atuam na legalização dos refugiados, bem como na proteção dos seus direitos e fiscalização de seus deveres, passa-se a pesquisar sobre a aplicação dos direitos dos refugiados no país, tendo como premissa os direitos humanos.

4 REFUGIADOS NO BRASIL

Neste último capítulo, aborda-se a vivência dos refugiados no Brasil, especialmente as dificuldades enfrentadas desde o momento da chegada no país acolhedor antes e após a concessão do refúgio, o levantamento das políticas públicas existentes na atualidade que visam garantir na prática a proteção dos direitos humanos, além de promover a sua integração na sociedade e propor uma reflexão sobre as perspectivas e desafios para o futuro dos refugiados no país, inclusive tecendo breves comentários sobre a Nova Lei de Migração – Lei nº 13.445/2017 a entrar em vigor em novembro do corrente ano.

O trabalho de apoio aos refugiados no Brasil teve início em 1976 pela Igreja Católica no Rio de Janeiro, através de um pedido da Arquidiocese de Santiago, no Chile para abrigar três jovens Chilenos que fugiam da perseguição do governo chileno ao Arcebispo Dom Eugênio de Araujo Sales, isto no período de ditadura, quando o governo brasileiro não reconhecia sequer a presença oficial do ACNUR e ainda muito distante de ter uma lei de proteção aos refugiados. A partir de então, o Arcebispo delegou a coordenação deste trabalho à Cáritas Arquidiocesana, cujos recursos inicialmente vinham da própria Arquidiocese e meses depois começaram os diálogos com o ACNUR, com ajuda financeira e com o trabalho de reassentamento dos refugiados. (BARRETO, 2010, p. 62-65).

Em 1981 despertou-se a necessidade de não apenas prestar o acolhimento aos refugiados, mas também garantir-lhes documentação, trabalho, moradia, capacitação profissional, quando milhares de pessoas vindas do Uruguai, da Argentina, do Paraguai e do Chile receberam a atenção da Igreja em São Paulo. E em 1988 e 1989, a Cáritas Arquidiocesana firmou contratos e convênios com o Senai, o Senac e outros organismos voltados para a capacitação profissional e ingresso das pessoas no mundo do trabalho. (BARRETO, 2010, p. 68).

De acordo com o relatório fornecido pelo CONARE referente ao ano de 2016, no Brasil, foi reconhecida a condição de refugiado a 9.552 pessoas, de 82 nacionalidades. Desse total, 713 pessoas chegaram ao Brasil por meio de reassentamento e a 317 foram estendidos os efeitos da condição de refugiado de algum familiar. Desde o início do conflito na Síria, 3.772 nacionais desse país solicitaram refúgio no Brasil. Além disso, houve um grande aumento da solicitação de

refúgio por cidadãos venezuelanos, em 2016, 3.375 venezuelanos solicitaram refúgio no Brasil, cerca de 33% das solicitações registradas no país naquele ano. (CONARE, 2017).

Com o crescimento do número de refugiados no país e, especialmente em São Paulo nos últimos anos, desde o final de 2013, o ACNUR também instalou um pequeno escritório na referida cidade. (ACNUR, 2014).

O acolhimento dos refugiados mesmo antes da concessão do refúgio, se dá, como visto no capítulo anterior, pelas Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro (CARJ) e de São Paulo (CASP) e pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) localizado em Brasília, organizações da sociedade civil que trabalham para promover a proteção, assistência e integração local dos solicitantes de refúgio e dos refugiados. Através desses órgãos, essas pessoas obtêm orientações, e encaminhamentos nas questões relacionadas à moradia, saúde, estudo da língua portuguesa, educação, inclusão no mercado de trabalho etc. (ACNUR, 2014).

Segundo o Ministério da Justiça, os processos de solicitação de refúgio têm expectativa de julgamento em cerca de um ano. A depender da complexidade, poderá tramitar em mais ou menos tempo. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016).

4.1 A VIDA APÓS A CONCESSÃO DO REFÚGIO

Decorridos, em média, um ano e meio para o reconhecimento da condição de refugiado pelo governo brasileiro, como vivem essas pessoas, já residentes no país e, a partir do reconhecimento, sob a proteção jurídica do instituto do refúgio?

Uma informação relevante é que, embora o Brasil tenha dimensões continentais em relação à extensão territorial, uma grande parte da população, cerca de 70 %, está concentrada nas grandes cidades, num cenário geral de grande ocupação desordenada, o que torna mais complexa a recepção e a integração de novos refugiados. (BARRETO, 2010, p. 143).

Muitas são as dificuldades enfrentadas pelos refugiados, a iniciar pelo abalo psicológico em razão da situação de fuga, de deixar toda a sua vida para recomeçar em um país desconhecido. Além disso, o estigma de se sentir ou de ser tratado como “diferente”, muitas vezes sendo discriminados.

Nesse sentido, afirma Hannah Arendt (1989, p. 331),

[...] a calamidade que se vem abatendo sobre um número cada vez maior de pessoas não é a perda de direitos específicos, mas a perda de uma comunidade disposta e capaz de garantir quaisquer direitos. O homem pode perder todos os chamados Direitos do Homem sem perder a sua qualidade essencial de homem, sua dignidade humana. Só a perda da própria comunidade é que o expulsa da humanidade.

A primeira dificuldade para integração dessas pessoas no Brasil é o idioma, pois não saber falar o português compromete a comunicação, criando obstáculos para a inserção na sociedade.

Segundo estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de 4.150 concessões de refúgio deferidas pelo governo brasileiro no período de 1998 a 2014, apenas 21% dos entrevistados declararam falar o português no momento da solicitação de refúgio. Entre os idiomas mais falados estão o árabe, o inglês, o francês, o espanhol e o lingala (língua bantu, proveniente da República Democrática do Congo). (IPEA, 2017).

Embora o Brasil seja internacionalmente reconhecido como um país acolhedor, a integração dos refugiados à sociedade brasileira passa também por obstáculos relacionados às questões culturais, bem como problemas comuns aos brasileiros, como dificuldades no mercado de trabalho e acesso à educação superior ou aos serviços públicos de saúde e moradia. (ACNUR, 2014).

Nesse sentido, o ACNUR:

para garantir a assistência humanitária e a integração dos refugiados, implementa projetos com diversas organizações da sociedade civil organizada, como a Associação Antônio Vieira (ASAV), a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ), a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP), o Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Guarulhos (CDDH) e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). (ACNUR, 2014).

Um exemplo de ação para proporcionar um ambiente mais globalizado nos grandes centros urbanos, seria a instalação de placas e indicações bilíngues e/ou trilíngues em equipamentos públicos. (BARRETO, 2010, p. 142).

Há histórias bem-sucedidas na integração dos refugiados no Brasil, como, por exemplo, a Casa de Passagem Terra Nova, primeiro espaço criado pelo Governo do Estado de São Paulo para o acolhimento temporário de refugiados em situação de extrema vulnerabilidade, no ano de 2014 e, segundo balanço divulgado pela Casa, 43% dos refugiados acolhidos foram inseridos no mercado de trabalho em 2016. Os

refugiados ficam em média seis meses no local, que oferece apoio social, psicológico e jurídico, além de atividades de convivência, pedagógicas e culturais, além de orientação profissional e jurídica, participam de oficinas de idioma, contam com auxílio para inclusão produtiva e encaminhamento para a rede de políticas públicas necessárias ao fortalecimento dos usuários e garantia de direitos. (SÃO PAULO, 2017).

Por outro lado, a oferta de cursos de português ainda é reduzida, pois se concentram apenas nas principais cidades do eixo sudeste-sul do país. Também falta a capacitação para que hajam profissionais bilíngues e preparados para lidar com os refugiados em serviços públicos de ponta. Durante o evento “Diálogo sobre Solidariedade, Convivência e Integração de Refugiados na Cidade de São Paulo”, organizada pelo ACNUR em novembro de 2015, afirmou uma refugiada: “O português é a porta de entrada para a integração na sociedade brasileira. Precisamos de mais cursos”. (ACNUR, 2015).

Além desses desafios, foi relatada por outro refugiado participante do evento a dificuldade de reconhecimento do protocolo provisório, que é o documento de identificação do solicitante de refúgio: “O protocolo é muito importante, pois nos dá direito ao CPF, carteira de trabalho e acesso aos serviços públicos. Mas por ser tira de papel, quase ninguém o reconhece como documento válido, ainda que ele seja emitido pela Polícia Federal. (ACNUR, 2015).

Para chamar a atenção do mundo e, em especial do esporte mundial, quanto ao drama dos refugiados, pela primeira vez na história das Olimpíadas participou dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, em 2016, uma equipe de refugiados com dez atletas, disputando nas modalidades atletismo, natação e judô. Eles não se apresentaram com as bandeiras de seus países de origem, mas com a do Comitê Olímpico Internacional (COI) e foi tocado o hino Olímpico.

A equipe era composta de refugiados sírios, congoleses, etíope e sul-sudaneses que vivem no Brasil, Alemanha, Quênia, Luxemburgo e Bélgica. A iniciativa foi do ACNUR em parceria com o COI.

O secretário nacional de Justiça e Cidadania do MJC, Gustavo Marrone Sampaio em entrevista afirmou que: “A iniciativa de compor um time de refugiados é um reconhecimento aos desafios enfrentados por aqueles que precisam recomeçar em outro país. Esses atletas dão voz aos mais de 60 milhões de refugiados no mundo inteiro, para que continuem perseguindo seus objetivos, apesar das adversidades”.

Ao discursar brevemente na 129ª Sessão do COI, a nadadora síria Yusra Mardini afirmou que os refugiados "podem fazer e realizar várias coisas". Foi difícil deixar nossos países. E não escolhemos o nome de refugiados. Estou contente por ser parte deste time e por representar mais de 60 milhões de pessoas, que foram forçadas a se deslocar de suas regiões de origem por causa de guerras, conflitos e perseguições. Esperamos inspirar novos atletas em todo o mundo, não apenas refugiados", disse Yusra. "A equipe fará o mundo ficar mais consciente da causa do refúgio, mostrando que todos podem contribuir para a sociedade", afirmou o presidente do COI, Thomas Bach, durante sessão de apresentação da equipe de refugiados no Rio de Janeiro para as Olimpíadas de 2016. (PORTAL BRASIL, 2016).

Sobre a integração dos refugiados na sociedade brasileira, disse a Irmã Rosita Milesi, diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e membro do Setor Mobilidade Humana da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB):

A inclusão dos recém-chegados implica uma aproximação recíproca: os migrantes devem aceitar e interiorizar traços culturais do país de chegada, enquanto os autóctones devem abrir espaços de cidadania e de protagonismo para os "novos brasileiros". É bom enfatizar que a inclusão do "outro" não é algo "natural", espontâneo ou automático, mas produto de uma opção ética e de um trabalho de abertura, amplas considerações, visão de universalidade e de globalização da solidariedade. Nesse sentido, é fundamental a formulação de políticas públicas voltadas à promoção e à educação para a interculturalidade. (MILESI, apud LOPES, 2014).

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS

O Brasil, segundo a professora do curso de direito da PUC Minas, Paola Coelho Gersztein, apesar de receber bem os refugiados, não possui políticas públicas para inseri-los na maior parte das cidades brasileiras. "O Brasil tem uma política fraterna e amorosa de abrir as fronteiras, mas falta uma política migratória", afirma. A professora afirma que as iniciativas do governo se mostram insuficientes. (O ESTRANGEIRO, 2016).

Foi realizado em Brasília, no ano de 2010 pelo Brasil e mais 17 países latino-americanos um encontro, no qual foi adotada a "Declaração de Brasília sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas nas Américas" que, além de reafirmar os objetivos assumidos no Plano de Ação do México (acordo para fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina, realizado em 2004), representou o compromisso dos países com a adesão aos instrumentos internacionais de legislação e procedimentos para a sua implementação no âmbito nacional. (ACNUR, 2014).

Importante também destacar que o programa de reassentamento solidário para refugiados colombianos foi utilizado como exemplo para replicação na América Latina na 20ª Consulta Anual Tripartite sobre Reassentamento, realizada em junho de 2014, em Genebra. Em solidariedade com o Equador, que recebeu milhares de pessoas que fugiam da Colômbia, o governo brasileiro promoveu a integração de colombianos em nosso território. Com mais de 350 colombianos reassentados e integrados, o programa foi ampliado para outros continentes. (PORTAL BRASIL, 2014).

Com a finalidade de proporcionar o acesso a oportunidades de trabalho condizentes com as pretensões de refugiados com ampla experiência profissional e notória formação acadêmica, foi criado o Programa de Apoio para a Recolocação de Refugiados (PARR), através de uma parceria do ACNUR com a empresa EMDOC - consultoria jurídica especializada em mobilidade. O programa é uma referência no Brasil e desde 2011, quando implementado, já cadastrou mais de 1.600 currículos e tem cerca de 200 empresas associadas. (ACNUR, 2017).

Outra iniciativa a se destacar é o lançamento do livro “Recomeço”, no dia 10 de outubro deste ano, pela Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro (SMS), com relatos e histórias tanto dos refugiados e solicitantes de refúgio, quanto dos profissionais que estão na linha de frente dos atendimentos, elaborado em parceria com a Cáritas do Rio de Janeiro, para sensibilizar equipes e gestores públicos e, assim, qualificar o acesso dos refugiados aos serviços públicos de saúde. O trabalho conjunto resultou em feiras de saúde realizadas na sede da Cáritas RJ, oferecendo vacinação, orientação sobre higiene bucal, doenças sexualmente transmissíveis (DST) e na sensibilização dos profissionais. Além disso, o atendimento nos postos e clínicas melhorou com relação ao tempo das consultas, o uso de recursos de tradução de idiomas, diálogos sobre diferenças culturais e versões em inglês e francês da Caderneta do Usuário da SMS, no final de 2015. (ACNUR, 2017).

Nas palavras do secretário Marco Antônio de Mattos, “o Rio de Janeiro está comprometido com a saúde da população refugiada.” (ACNUR, 2017).

No que diz respeito ao acesso dos refugiados à educação, destaca-se o projeto da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), uma iniciativa do ACNUR que:

visa difundir os conhecimentos em torno do tema do refúgio, promovendo a formação acadêmica de estudantes, a capacitação de professores e a

inclusão de pessoas refugiadas como uma forma de integração e amplo potencial de desenvolvimento tanto para a pessoa em si como para o país que a acolhe. Atualmente, 17 universidades brasileiras (públicas e privadas) integram a CSV. Já em 2016, as universidades que integram a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSV) no Brasil expandiram em 50% os processos que facilitam a entrada de pessoas refugiadas no ensino superior. [...]. No total, estas universidades oferecem mais de 100 vagas em diversos cursos e níveis (graduação e pós-graduação). O estudo reafirma o papel fundamental da academia brasileira no processo de acolhida, integração e formação da população em situação de refúgio no país. A facilitação do ingresso de refugiados, por exemplo, é um componente importante da integração desta população no Brasil e em todo o mundo. [...]. (ACNUR, 2017).

Além do acesso facilitado, as instituições de ensino superior que integram a CSV promovem uma série de iniciativas complementares que contribuem para o processo de integração e desenvolvimento das pessoas em situação de refúgio, tais como: oferta gratuita de cursos de português, assistência jurídica e psicossocial, bem como o procedimento de revalidação de diplomas. Uma importante iniciativa, já que, com diplomas revalidados, as pessoas refugiadas encontram mais oportunidades de colocação no mercado de trabalho, aumentando as chances de alcançar autossuficiência e, conseqüentemente, facilitar a integração na sociedade. Como resultado, cerca de 1.000 atendimentos à população refugiada e imigrante são contabilizados a cada mês. (ACNUR, 2017).

Outra iniciativa foi a criação, a partir de 2005, de uma rubrica no orçamento da União destinada à acolhida aos refugiados, a fim de possibilitar as ações concretas no atendimento e integração dos refugiados por instituições da sociedade civil em parceria com o governo. (MILESI; CARLET; IMDH).

Além das políticas para integração local dos refugiados na sociedade brasileira, o ACNUR busca soluções duradouras para os refugiados, já citado no capítulo anterior, através da Repatriação Voluntária e Reassentamento.

Na Repatriação voluntária, os refugiados escolhem retornar para seu país de origem quando volta a oferecer segurança, geralmente quando um conflito termina. Para tanto, o ACNUR frequentemente fornece transporte e auxílio para que o repatriado possa recomeçar sua vida, por meio de doações financeiras e projetos de geração de renda, entre outros. (ACNUR, 2014).

Se os indivíduos desejarem retornar em tais circunstâncias, eles têm o direito de fazê-lo, e a responsabilidade do ACNUR em tais circunstâncias é fazer de tudo para garantir que sua decisão seja livre e consciente e que eles possam acessar o apoio essencial que precisam na chegada em seu país de origem",

acrescentou Türk (Alto Comissário Assistente para a Proteção do ACNUR) em reunião do Comitê Executivo do ACNUR em Genebra no dia 10 de outubro deste ano. (ACNUR, 2017).

Já o Reassentamento ocorre quando o refugiado não pode voltar ao seu país de origem por temor de perseguição e nem permanecer no país de refúgio onde se encontra, devido a problemas de segurança, integração local ou falta de proteção legal e física. Nestes casos, o ACNUR procura a ajuda de terceiros países que estejam dispostos a receber estes refugiados. (ACNUR, 2014).

O programa de Reassentamento Solidário iniciado com acordos entre o Estado brasileiro e o ACNUR em 1999 teve duas experiências malsucedidas, realizadas com afegãos e palestinos, cujas causas para o fracasso seriam as diferenças culturais, as dificuldades com o idioma e a falta de inserção no mercado de trabalho local, o que gerou uma mudança de foco no programa de reassentamento solidário. Com isso, o governo brasileiro buscou incorporar o modelo de descentralização de refugiados, colocando-os em várias cidades de pequeno e médio porte, de modo a compatibilizar afinidades entre a pessoa refugiada e as características do local acolhedor; além da parceria com as organizações não governamentais. Assim, o governo, ao lado da comunidade internacional e das ONGs, passou a priorizar refugiados que tivessem um pouco mais de familiaridade com o Ocidente e com os costumes brasileiros, no sentido de se sentirem mais próximos das comunidades locais onde serão reassentados, ou seja, com maior grau de afinidade, identificação e auxílio mútuo. (SILVA, 2014, p. 13).

4.3 O FUTURO DA PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL

O desafio para o futuro da proteção aos refugiados no Brasil, segundo o Ministério da Justiça, consiste no fortalecimento do sistema de refúgio e, para viabilizá-lo, é necessário atualizar os normativos infra legais e ampliar a estrutura administrativa. Assim, o governo afirma que está fazendo investimentos em pessoal e em capacitação, bem como tem sido desenvolvido um sistema informatizado de tramitação dos processos referentes ao refúgio, com o fim de garantir celeridade no trâmite processual. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

Para o governo brasileiro, é necessária, ainda,

uma articulação com outras instituições da Administração Pública para o trato de fluxos migratórios mistos, a qual se reflete no diálogo entre o CONARE e o Conselho Nacional de Imigração – CNlg. A participação das organizações da sociedade civil permanece como base das políticas referentes a refugiados no país, demonstrada, também, pelo estabelecimento de parcerias entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública e essas instituições, por meio de termo de fomento e outras formas de articulação. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

Dentre as medidas recentemente planejadas pelo Estado para o fortalecimento do Sistema Nacional de Refúgio, destacam-se: a Resolução Normativa Nº 23, de 30 de setembro de 2016 do CONARE para implementação dos artigos 6º e 39, inciso IV da Lei nº 9.474/97, a qual estabelece instruções e exigências para a realização de viagens ao exterior pelos refugiados reconhecidos pelo Estado brasileiro e solicitantes de refúgio; a Missão Conjunta Tripartite para o Reassentamento com o Equador, com a aprovação de reassentamento de 30 nacionais colombianos. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

O Reassentamento feito pelo Brasil em solidariedade com o Equador, por meio do qual o governo brasileiro promoveu a integração de colombianos em nosso território, foi utilizado como exemplo para replicação na América Latina na 20ª Consulta Anual Tripartite sobre Reassentamento, realizada em junho de 2014, em Genebra. (PORTAL BRASIL, 2014).

Outra medida para o fortalecimento do Sistema Nacional de Refúgio é a atualização dos normativos do CONARE através da Portaria nº 1/2017/GAB SNJ/SNJ, de 06/02/2017, pela qual a Secretaria Nacional de Justiça instituiu o GTConare, Grupo de Trabalho para promover estudos e propostas normativas no âmbito do CONARE, com objetivo de atualização dos normativos referentes aos solicitantes de refúgio e aos refugiados. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, E SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

Além disso, o governo pretende a regulamentação da Portaria elaborada pelo CONARE, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), pela Defensoria Pública da União (DPU) e pelo CNlg para determinação de procedimentos em relação a crianças e adolescentes desacompanhados, inclusive no que se refere a solicitações de refúgio. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, E SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

Ademais, em prol da Política Migratória Humanitária para cidadãos venezuelanos, foi aprovada, neste ano, pelo CNlg a Resolução Normativa nº 126, de

02/03/2017, a qual dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço, com o objetivo de estabelecer políticas migratórias que garantam o respeito integral aos direitos humanos dos migrantes e seu pleno acesso à justiça, à educação e à saúde. A Resolução não é exclusiva para venezuelanos, mas permite que nacionais venezuelanos requeiram residência temporária no Brasil e, por isso, tem impacto no sistema de refúgio brasileiro, já que, apenas em 2016, 3.375 venezuelanos solicitarem refúgio no Brasil e, até aquele momento, havia um acúmulo de 4.477 solicitações de refúgio de venezuelanos no país. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, E SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

Mais uma medida do governo brasileiro para o fortalecimento do sistema de refúgio é a implementação do Sistema Informatizado do CONARE (SisCONARE) coloca o Brasil na vanguarda dos países acolhedores de solicitantes de refúgio. O sistema trará dinâmica 100% informatizada e integrada para a solicitação de refúgio e para as demais solicitações decorrentes, como as soluções duráveis e as expedições de documentos. A solução resultará em agilidade, em transparência, em padronização, em segurança, bem como em outros benefícios para o solicitante de refúgio, para o refugiado, para a Administração Pública e para toda a sociedade brasileira. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, E SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

Ainda, a abertura de edital de chamamento público SNJ nº 02/2016, do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) para organizações da sociedade civil, com o objetivo de selecionar instituições para desenvolver projetos voltados à promoção da inclusão social, laboral, produtiva e cultural de imigrantes, refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, E SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

Aprovação de reassentamento de até 20 (vinte) crianças desacompanhadas que sejam vítimas do conflito sírio, em 09 de fevereiro de 2017, na 17ª Plenária Extraordinária do CONARE, em fase de identificação dos menores. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, E SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

Por outro lado, existem dificuldades a serem superadas pelo governo brasileiro no que diz respeito às políticas para refugiados a começar pelo procedimento de concessão do refúgio, bem como atestou uma auditoria realizada pelo Tribunal de

Contas da União (TCU), a qual identificou insuficiências nos processos de concessão de refúgio e asilo político a imigrantes. (AGÊNCIA BRASIL, 2017).

Segundo o ministro Augusto Nardes, os técnicos do TCU apontaram a necessidade de a Polícia Federal passar a disponibilizar a outros órgãos de governo informações “essenciais para a segurança nacional”, tais como relatórios gerenciais contendo dados como registro de entrada e saída do país de refugiados. (AGÊNCIA BRASIL, 2017).

Disse o ministro que:

Há refugiados que entram cinco, dez vezes, no país”, revelando, durante a leitura de seu voto, que os auditores encontraram indícios de que organizações de narcotraficantes estão empregando pessoas que obtiveram o passaporte brasileiro para atravessar drogas ilícitas pelas fronteiras. Para o ministro, a situação é agravada pelo fato de as autoridades brasileiras não disponibilizarem uma relação de refugiados que tenham cometido crimes ou que constem na lista de procurados na Interpol. (AGÊNCIA BRASIL, 2017).

Ainda de acordo com o ministro, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) atua de forma “circunstancial”, conforme os impactos decorrentes da imigração exigem. Além disso, os auditores afirmaram não ter encontrado documentos que indicassem “uma visão de futuro para a política nacional de imigração”, após ter pesquisado as normas em vigor e entrevistado representantes dos principais órgãos governamentais envolvidos com a questão (Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Departamento de Polícia Federal, CONARE e CNIg). (AGÊNCIA BRASIL, 2017).

Assim, o ministro considera em seu relatório que:

Diante desse quadro, importa considerar o risco de ingressos expressivos de estrangeiros em território brasileiro, sejam motivados pelo Acordo de Residência do Mercosul e Associados ou por disparidades socioeconômicas ocasionais entre o Brasil e qualquer país”, conclui o relatório lido pelo ministro Augusto Nardes, que enfatizou que, além de impactos para os serviços e políticas sociais locais, o afluxo de imigrantes pode resultar no “sub aproveitamento das qualificações profissionais desses imigrantes, impactando os objetivos de atração de mão de obra especializada, defesa do trabalhador nacional e resguardo da segurança nacional, prescritos no Estatuto do Estrangeiro. (AGÊNCIA BRASIL, 2017).

Por outro lado, para o coordenador do Centro de Apoio e Pastoral do Imigrante (Cami), padre Roque Renato Pattussi, a atual legislação é suficiente para coibir e punir imigrantes que, eventualmente, pratiquem crimes em território brasileiro e cabe às

autoridades cumprir a legislação, mas é importante compreender que quem busca asilo ou refúgio está fugindo à perseguição, a uma situação de ameaça a sua vida, e que o Brasil é signatário de acordos internacionais que estabelecem a obrigatoriedade do país garantir a integridade dessas pessoas. (AGÊNCIA BRASIL, 2017).

De acordo com Pattussi, em função da instabilidade política e econômica, o Brasil já não atrai os refugiados como destino final e complementou:

Atualmente, somos uma opção para quem está fugindo da morte ou de condições muito ruins. Grande parte dos imigrantes que chegam ao país, mesmo que autorizados a permanecer, acaba seguindo para países vizinhos, como o Chile – a exemplo de um grande número de haitianos”, destacou o padre, lembrando que há um grande número de brasileiros vivendo no exterior, incluindo aqueles que estão presos por praticar atividades ilícitas. (AGÊNCIA BRASIL, 2017).

Outro desafio a ser enfrentado é quanto aos recursos humanos do setor encarregado pela análise das solicitações de refúgio, que é reduzido para a quantidade de solicitações recebidas, que atualmente duram em média um ano e meio para decisão e, segundo Marcos de Vasconcellos da revista Consultor Jurídico, esse tempo tende a aumentar, já que a parceria com o ACNUR desde 2015 que disponibilizava dez consultores para o apoio da equipe de trabalho com os oficiais de elegibilidade não foi renovada. Além disso, o concurso para preencher vagas com 129 servidores e contratação de 60 temporários solicitados pelo Ministério da Justiça não foram feitos até hoje e a verba para os temporários também não foi liberada. (VASCONCELLOS, 2017).

Contudo, com a entrada em vigor da Lei nº 13.445/2017, em novembro deste ano que substituirá o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6815/1980), espera-se que a nova lei reduza os números de pedidos de refúgio por facilitar a imigração propriamente dita. Assim, o refúgio deixaria de servir como um processo mais rápido e menos burocrático para viabilizar a estadia de estrangeiros no Brasil. (VASCONCELLOS, 2017).

4.4 BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO – LEI nº 13.445/2017

O Estatuto dos Refugiados – Lei nº 9.474/97, no artigo 22 determina que: “Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário

será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei.” (BRASIL, 1997).

Promulgada no dia 24 de maio, entrará em vigor em novembro do corrente ano, a Lei nº 13.445/2017, a qual revoga o Estatuto do Estrangeiro – Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980, inserindo novos conceitos e atualizando garantias e princípios constitucionais antes só concedidos a brasileiros. (BRASIL, 2017).

A Lei 6.815/1980 é um legado da época da ditadura militar no Brasil, cujo foco era a Segurança Nacional e, segundo juristas, restringe os direitos dos “estrangeiros”, reservando sua permanência no Brasil à completa discricionariedade do Estado. (MORAIS et al., 2014).

Segundo os membros da Comissão de Especialistas que participaram da elaboração da lei, José Luís Bolzan de Moraes, Paulo Abrão Pires Jr., João Guilherme de Lima Granja e Deisy de Freitas Lima Ventura, houve ampla participação de entidades públicas, sociais e da cidadania, tendo seus membros participado individualmente de numerosas reuniões e atividades relativas aos direitos dos migrantes e à legislação migratória, em diversas cidades do Brasil, além de audiências públicas e consideradas as sugestões da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) e as recomendações da I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), ocorrida entre 30 de maio e 1º de junho de 2014, em São Paulo. (MORAIS et al., 2014).

A Lei nº 13.445/2017 estabelece, no artigo 3º, que a política migratória rege-se pelos princípios, dentre outros, da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, não criminalização da migração, acolhida humanitária. (BRASIL, 2017).

Ressalte-se a previsão do artigo 4º do diploma legal, de garantir igualdade de condições do migrante com os nacionais, o estabelecimento da garantia à participação e manifestação política e de reunião familiar. Já a seção II do capítulo II, trata da concessão de vistos, destacando-se, dentre outros, a concessão de vistos humanitários e ampliação de vistos temporários. (BRASIL, 2017).

Importante destacar, ainda, que o capítulo III trata da facilitação da circulação e permanência no território nacional do residente fronteiriço prevista nos artigos 23 e

24 e a Proteção do Apátrida e da Redução da Apatridia, prevista no artigo 26. Já o capítulo IV dispõe sobre a entrada e saída do território nacional. (BRASIL, 2017).

O capítulo V prevê as medidas de retirada compulsória, destacando-se a vedação de repatriação, deportação ou expulsão nas condições dos artigos 61 e 62, *in verbis*:

Art. 61. Não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão coletiva. Parágrafo único. Entende-se por repatriação, deportação ou expulsão coletiva aquela que não individualiza a situação migratória irregular de cada pessoa.

Art. 62. Não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão de nenhum indivíduo quando subsistirem razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco a vida ou a integridade pessoal.

As propostas de mudanças versavam principalmente sobre combater a criminalização do imigrante e contribuir para a desburocratização de processos documentais. Mas existem críticas com relação aos vetos feitos pelo Presidente da República Michel Temer, no sentido de que nem tudo foi aprovado conforme os movimentos sociais e organizações civis desejavam e esperavam. (SECCO, 2017).

Por outro lado, os vetos foram justificados pelo Presidente da República, pois constatada inconstitucionalidade, contrariedade ao interesse público e afronta à soberania nacional. (BRASIL, 2017).

Embora haja divergências de opiniões sobre a Lei nº 13.445/2017, segundo Meneguetti (2017), a Nova Lei de Migração:

promove uma importante mudança de paradigma e insere o Brasil na vanguarda da proteção dos direitos humanos dos migrantes, adequando o país à realidade migratória contemporânea e às expectativas e parâmetros estabelecidos internacionalmente sobre a questão. Abandona-se a figura do *estrangeiro* (estranho e indesejável) e promove-se a figura do *migrante*, pessoa humana titular de direitos inalienáveis e dotada de uma dignidade inerente.

Nas sábias palavras de Hannah Arendt (apud TURATTO, 2016, p. 417): “A unidade e a solidariedade entre a humanidade não podem consistir num acordo universal sobre uma única religião, ou uma única filosofia, ou uma única forma de governo, mas na fé de que o múltiplo aponta para um Uno, simultaneamente oculto e revelado pela diversidade”.

Ao abordar a vivência dos refugiados no Brasil, verifica-se as dificuldades enfrentadas desde o momento da chegada no país acolhedor antes e após a

concessão do refúgio, assim como as políticas públicas existentes na atualidade que visam garantir na prática a proteção aos refugiados, além de promover a sua integração na sociedade.

Além disso, propõe-se uma reflexão sobre os desafios a serem enfrentados para minimizar as dificuldades pelas quais passam os refugiados no país, inclusive tecendo breves comentários sobre a Nova Lei de Migração – Lei nº 13.445/2017 a entrar em vigor em novembro do corrente ano, cuja perspectiva é de esta contribua para a implementação de uma política migratória mais eficiente, com foco nos Direitos Humanos e com isso, reduzir a quantidade de solicitações de refúgio no Brasil.

5 CONCLUSÃO

O desenvolvimento da presente pesquisa possibilitou o estudo dos direitos dos refugiados, sob a ótica dos Direitos Humanos, assim como, da aplicação da proteção aos refugiados no ordenamento jurídico brasileiro e as implicações políticas e sociais para o Brasil.

O Direito Internacional dos Refugiados, estabelecido como vertente dos Direitos Humanos, é recente na história universal, pois positivado somente em meados do século XX, sendo relevante ressaltar o destaque que o Brasil vem ganhando no cenário internacional sobre o tema.

Contudo, a sociedade brasileira ainda desconhece a temática dos refugiados, assim como o tema é pouco discutido pela comunidade jurídica e a imprensa quando o aborda é de maneira superficial e, por vezes, errônea quanto ao conceito, englobando outros tipos de migrantes como refugiados.

Assim, apresentou-se o conceito do refúgio, espécie do qual o direito de asilo é gênero, surgido a partir da necessidade de acolhimento e proteção de pessoas fugidas de seus países de origem ou residência habitual por temerem perseguição em razão da raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas e, posteriormente também por grave e generalizada violação de direitos humanos.

Confirmou-se, ainda, que as bases do Refúgio estão inseridas nos princípios dos Direitos Humanos, já que sua essência é a proteção do ser humano e no Direito Internacional, sendo regido por tratados e convenções internacionais.

Além disso, consolidou-se como instituto após a Segunda Guerra Mundial, regulado por normas integrantes do direito positivo, especialmente a Convenção de 1951 (Estatuto dos Refugiados), a qual prevê o conceito de refugiado, ratificada pelo Protocolo de 1967, que extingue as limitações temporal e territorial da referida Convenção e, no Brasil, é regido pela Lei nº 9.474/97, a qual define mecanismos de implementação da Convenção de 1951, cujo conceito de refugiado foi ampliado para incluir a grave e generalizada violação de direitos humanos, baseado na Declaração de Cartagena de 1984, e ainda, mais recentemente pela Lei nº 13.445/17, que institui a lei de migração no país e entrará em vigor em novembro do corrente ano.

Para que se reconheça a condição de refugiado é necessário que estejam presentes seus elementos ensejadores, quais sejam: a perseguição, o fundado temor

e a extraterritorialidade. O fundado temor é verificado através e uma comparação entre a situação objetiva em que o país de origem se encontra e a declaração feita pelo solicitante. Já a perseguição possui critérios subjetivos, buscando enquadrar a declaração do solicitante e, eventualmente as provas que ele trouxe nos motivos constantes na definição legal (raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas e grave e generalizada violação de direitos humanos). Para a verificação da extraterritorialidade basta a constatação da nacionalidade do solicitante.

Importante ressaltar o direito que o refugiado possui, mesmo antes do reconhecimento da condição de refugiado, de não ser devolvido ao Estado que gera o fundado temor de perseguição, chamado princípio do *non-refoulement*, previsto na Convenção de 1951, bastando declarar-se para a autoridade como refugiado para fazer jus a tal direito.

Assim, a decisão que reconhece o status de refugiado no Brasil é declaratória, a fim de não desrespeitar o princípio da não-intervenção e evitar conflitos políticos com os Estados de origem ou de residência habitual.

No que diz respeito à proteção jurídica, o refúgio no Brasil está presente na Constituição Federal de 1988, nos fundamentos da cidadania e da dignidade da pessoa humana, bem como nos objetivos fundamentais da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Da mesma forma, encontram-se na Carta Magna as bases do refúgio nos princípios da prevalência dos direitos humanos e concessão do asilo político.

Além disso, incorporou as normas internacionais (Convenção de 1951, Protocolo de 1967 e Declaração de Cartagena de 1984), criando em seu ordenamento jurídico a Lei nº 9.474/97, conhecida como Estatuto do Refugiado. Tal diploma legal trouxe ao Brasil reconhecimento internacional como um grande avanço no tema do refúgio, pois foi a primeira lei a criar uma estrutura na Administração Pública, com o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), e critérios próprios para a concessão do status de refugiados, bem como um procedimento de elegibilidade e elaboração de políticas públicas que facilitem a integração local.

A Lei nº 9.474/97 estabelece os critérios para o reconhecimento da condição de refugiado, a qual obriga o Estado a reconhecer o *status* de refugiado e, ou acolher

a pessoa perseguida ou encaminhá-la a um terceiro país que se comprometa a não devolvê-la ao seu país de origem, prevê a extensão do *status* de refugiados ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado, desde que se encontrem em território nacional, entre outros direitos e deveres.

Importante salientar o comprometimento com a proteção dos direitos humanos aos refugiados que, diferente de outros países que somente aceitam refugiados após reconhecida sua condição através do devido processo, o Brasil, pelo artigo 21 da Lei nº 9.474/97, expressa que, uma vez recebida a solicitação de refúgio, a Polícia Federal emitirá ao solicitante e seus familiares que estiverem no território nacional protocolo que autoriza a residência provisória até decisão final do processo. Além disso, o parágrafo primeiro do referido artigo, expressa que o mesmo protocolo permite ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no país.

A referida lei também prevê soluções para os refugiados como a Repatriação Voluntária, quando existe a vontade do refugiado em retornar ao seu país de origem ou de residência habitual, quando este estiver restabelecido a estabilidade necessária para voltar a oferecer proteção; a Integração Local, com determinações que visam facilitar a inserção do refugiado na sociedade brasileira; e o Reassentamento, sempre que possível de caráter voluntário, identificando Estados que possam acolher o refugiado quando o país em que ele se encontra deixa de oferecer a proteção necessária ou porque a pessoa deseja não permanecer mais nele por não ter se adaptado.

Contudo, ainda restam lacunas na lei, como por exemplo, a regulamentação dos direitos econômicos, com previsão orçamentária específica para apoio financeiro temporário aos refugiados, considerando a condição de extrema vulnerabilidade. Além disso, o direito de acesso ao judiciário quanto ao procedimento de elegibilidade para o reconhecimento da condição de refugiado, a qual se encerra atualmente na esfera administrativa. Fundamentada a proteção jurídica aos refugiados, para que esta seja efetiva, necessário estabelecer medidas que visem a concretização da proteção jurídica.

Importante papel na efetivação da proteção aos refugiados no Brasil possuem o ACNUR, o CONARE, a Polícia Federal e entidades da sociedade civil, especialmente a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo e o IMDH, em Brasília.

O ACNUR, agência ligada à ONU atua no apoio ao governo e à sociedade civil para a proteção jurídica e no acesso às políticas públicas. Contudo, resta evidente que sua atuação no que diz respeito à eliminação das causas do refúgio é ineficaz, pois depende exclusivamente da vontade política dos Estados a solução pacífica de conflitos.

Já o CONARE, atua na análise do pedido de refúgio e declaração de reconhecimento ou negativa do pedido, além de ser responsável pelas ações necessárias à execução da Lei nº 9.474/97. Como exposto, embora o número de colaboradores envolvidos na análise seja reduzido para a quantidade de pedidos de refúgio e a duração do processo até decisão do reconhecimento seja longo (cerca de um ano e meio), a criação deste órgão demonstra grande avanço no cenário internacional.

Ademais, a Polícia Federal, por ser órgão fiscalizador das fronteiras, tem o importante papel na identificação dos migrantes na situação de refugiados, fornecendo o documento chamado protocolo provisório, o qual legaliza a estada dessas pessoas no país até decisão final do processo de pedido de refúgio, além de possibilitar a emissão de Carteira de Trabalho provisória para a inserção dessas pessoas no mercado de trabalho. Assim, necessária é a atenção que o Estado deve ter também com este órgão, fornecendo treinamento adequado, para que se garanta aos migrantes os direitos humanos sem comprometer a segurança nacional.

Ainda, a Cáritas Arquidiocesana, através de apoio financeiro do ACNUR, do governo brasileiro e doações da sociedade, atua no acolhimento propriamente dito dos refugiados, com a satisfação das necessidades mais essenciais (moradia, alimentação, saúde, documentação) e, posteriormente, a integração socioeconômica dessas pessoas.

De acordo com relatório do CONARE, no ano de 2016, foi reconhecida a condição de refugiado a 9.552 pessoas, de 82 nacionalidades diferentes. Além disso, o número de concessões de refúgio vem aumentando a cada ano, e as crises política

e econômica na Venezuela que se agravaram em 2016, gerou um aumento de 307% nas solicitações de refúgio pelos Venezuelanos, demonstrando o quanto essa temática merece a atenção do governo brasileiro, da comunidade jurídica, bem como da sociedade.

Considerando que o Brasil é um país cuja extensão territorial é de dimensões continentais, poderia se considerar pequena a quantidade de refugiados. Contudo, a maior parte da população está concentrada nas grandes cidades, justamente onde os refugiados são recebidos, e onde existem muitas desigualdades econômicas e sociais. Por outro lado, é um país de grande diversidade cultural com histórico de um povo acolhedor e solidário.

Dentre as dificuldades enfrentadas pelos refugiados no Brasil, destacam-se: o idioma, o acesso aos serviços públicos, especialmente de saúde, acesso à moradia e ao mercado de trabalho.

Para facilitar a integração dos refugiados, o governo, em parceria com instituições da sociedade civil, vem implementando políticas, como por exemplo: oferecimento de cursos de português; recolocação no mercado de trabalho, através de cadastramento de currículos e associação de empresas; na saúde, o trabalho desenvolvido na cidade do Rio de Janeiro de qualificação e sensibilização dos profissionais que lidam diretamente com os refugiados, além da utilização de recursos de tradução e versões em inglês e francês da caderneta de usuário da Secretaria Municipal de Saúde; na educação, destaca-se o projeto de iniciativa do ACNUR, a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, a qual integra atualmente 17 universidades, cujo objetivo é facilitar o ingresso de refugiados no ensino superior, revalidação de diplomas e assistência jurídica e psicossocial.

As perspectivas para o futuro da proteção dos refugiados no Brasil, segundo o governo, se baseiam na atualização dos normativos infra legais, ampliação da estrutura administrativa, investimento em pessoal e em capacitação, bem como um sistema informatizado de tramitação dos processos de pedido de refúgio, além disso, a criação da Lei nº 13.445/2017, chamada Nova Lei de Migração, que por facilitar a estada do migrante no país por garantir os mesmos direitos dos nacionais, gera uma expectativa de redução da quantidade de solicitações de refúgio e, embora haja críticas sobre a lei no que diz respeito à segurança e soberania nacionais, resta

evidente que a lei é um avanço na temática, pois tem como essência os direitos humanos, mudando drasticamente a visão de “estrangeiro” (indesejável) para “migrante” (titular de direitos inalienáveis).

Entretanto, há que se refletir sobre o que está no plano teórico e o que é aplicado concretamente, avaliando se é suficiente para garantir a proteção efetiva daqueles que tanto necessitam e sem gerar impactos negativos para a sociedade brasileira.

Por todo o exposto, identificou-se que existe um desequilíbrio do que está previsto no plano teórico para o prático, pois as iniciativas de concretizar as políticas para os refugiados são em grande parte de entidades da sociedade civil e de forma localizada, normalmente concentradas nas principais metrópoles do país.

Verificou-se também ausência de previsão orçamentária com destinação específica de recursos para a criação de um programa de apoio financeiro temporário aos refugiados.

Outra medida a ser considerada para o fortalecimento do sistema de refúgio no país, é a expansão de uma estrutura adequada para o recebimento e integração dos refugiados em outras partes do país, reduzindo a extrema concentração nas grandes cidades. Para tanto, sugere-se a realização de pesquisa para acompanhamento da implementação de políticas públicas aos refugiados e viabilização da sua expansão divididas por regiões do país.

Ainda, necessária é a sensibilização da sociedade como um todo, para que se quebre o paradigma de que o refugiado vem a reduzir direitos da população nacional, em uma espécie de competição, tirando vagas nos serviços públicos e no mercado de trabalho. Pelo contrário, podem contribuir muito com sua formação e conhecimento profissional e cultural para o desenvolvimento do Brasil. Afinal, historicamente, os migrantes contribuíram maciçamente para tornar o Brasil o que ele é hoje.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Breve histórico do ACNUR.** Disponível em:

<<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/>> Acesso em: 20 out. 2017.

_____. **Cartilha para Solicitantes de Refúgio no Brasil.** Disponível em:

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Cartilha_para_solicitantes_de_refugio_no_Brasil> Acesso em: 20 out. 2017.

_____. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado.** Disponível em:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf>. Acesso em: 16 out. 2017.

_____. **Missão do ACNUR.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/a-missao-do-acnur/>> Acesso em: 20 out. 2017.

_____. **O Comitê Executivo (ExCom).** Disponível em:

<<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-comite-executivo-excom/>> Acesso em: 20 out. 2017.

_____. **O que é a Convenção de 1951?** Disponível em:

<<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>> Acesso em: 20 out. 2017.

_____. **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo.** 2014. Disponível em:

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Protegendo_refugiados_no_Brasil_e_no_mundo_2014> Acesso em: 30 out. 2017.

_____. **Refugiados são prejudicados quando governantes ignoram as leis sobre refúgio.** 2017. Disponível em:

<<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiados-sao-prejudicados-quando-governantes-ignoram-as-leis-sobre-refugio/>> Acesso em: 30 out. 2017.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas:** Sua gênese no período pós-guerra (1946-1952).

2006. Tese (Doutorado)- Universidade de Brasília. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/3726>>. Acesso em: 10 set. 2017.

ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coords.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001

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

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a Proteção Internacional dos Refugiados**. 2006. 178 p. Monografia (Conclusão do XX Curso Superior de Polícia). Escola Superior de Polícia, Brasília, 2006. Disponível em: <obs.org.br/refugiados/download/117_231140cec298bfaca0b4de8622e8f6ad.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Das diferenças entre os Institutos Jurídicos do Asilo e do Refúgio**. Brasília: IMDH. 2006. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content&view=article&id=133:das-diferencas-entre-os-institutos-juridicos-do-asilo-e-do-refugio&catid=87&Itemid=1203> Acesso em: 12 nov.2017.

_____. (org.) **Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio_no_Brasil>. Acesso em: 10 set. 2017.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus; Elsevier, 1992. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.

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

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Livro apresenta um panorama dos refugiados recebidos pelo Brasil**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta/index.php?option=com_content&view=article&id=31094>. Acesso em: 30 out. 2017.

_____. **Lei nº 9.474, 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/L9474.htm>. Acesso em: 25 ago. 2017.

_____. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 30 out. 2017.

_____. **Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017.** Presidência da República comunica o veto parcial no Projeto de Lei no 288, de 2013 que institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, p. 12, 25 maio 2017. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/462557907/mensagem-163-17>>. Acesso em: 11 set. 2017.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio em Números.** Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf/view>. Acesso em: 11 set. 2017.

_____. **Regimento Interno do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE.** Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/54e742a04.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Extradicação nº 785 ME, Governo dos Estados Unidos Mexicanos. Relator Min. Néri da Silveira. Brasília, DF, 13 de setembro de 2001. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14750558/segunda-questord-em-extradicao-ext-785-me>> Acesso em: 30 out. 2017.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados.** Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>> Acesso em: 12 nov. 2017.

DOLINGER, Jacob. **Direito internacional privado:** parte geral. 9 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

FEITOSA, Vinícius. **Evento organizado pelo ACNUR registra principais demandas e recomendações de refugiados em São Paulo**. ACNUR. São Paulo, dez. 2015. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/index.php?id=242&tx_ttnews%5Btt_news%5D=9702> Acesso em: 30 out. 2017.

FELIX, Diogo. **Livro reúne boas práticas do atendimento a refugiados na saúde pública do Rio de Janeiro**. ACNUR. Rio de Janeiro, out. 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/livro-reune-boas-praticas-do-atendimento-a-refugiados-na-saude-publica-do-rio-de-janeiro/>> Acesso em: 20 out. 2017.

FERNANDES Janaína de Mendonça; ACCIOLY, Tatiana; DUARTE Paula. **Refúgio no Brasil: Avanços legais e entraves burocráticos**. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/refugio-no-brasil-avancos-legais-e-entraves-burocraticos/>>. Acesso em: 16 out. 2017.

GARCIA, Márcio Pereira Pinto. Refugiado: o dever de solidariedade. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coords.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 152.

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

_____. **O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2017.

LOPES, Paulo Emanuel. **Migração no Brasil: inclusão do outro não é algo natural e automático, mas um trabalho de abertura**. 2014. Disponível em: <<http://caminhosdorefugio.com.br/migracao-no-brasil-inclusao-do-outro-nao-e-algo-natural-e-automatico-mas-um-trabalho-de-abertura-adital-12122014/>> Acesso em: 30 out. 2017.

MENEGUETTI, Luciano. **A Nova Lei de Migrações (Lei n. 13445/2017), a Revogação do Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/180) e uma importante mudança de paradigma**. Disponível em: <<http://esdp.net.br/a-nova-lei-de-migracoes-lei-n-13-4452017-a-revogacao-do-estatuto-do-estrangeiro-lei-n-6-8151980-e-uma-importante-mudanca-de-paradigma/>> Acesso em: 30 out. 2017.

MILESI, Rosita; CARLET, Flávia. **Refugiados e Políticas Públicas: pela solidariedade, contra a exploração.** Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/migrante/index.php/refugiados-as2/154-refugiados-e-politicas-publicas-pela-solidariedade-contra-a-exploracao>>. Acesso em: 16 out. 2017.

MORAIS, José Luís Bolzan de. et al. Lei de migrações propõe acabar com legado da ditadura sobre o tema. **Revista Consultor Jurídico**. Set. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-set-04/lei-migracoes-propoe-acabar-legado-ditadura-tema>> Acesso em: 30 out. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção **Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**, 28 de julho de 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em: 25 ago. 2017.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

_____. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967**, 31 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967>. Acesso em: 25 ago. 2017.

PACHIONI, Miguel. **Iniciativa Inovadora Contribui para o Aprimoramento de Profissionais em Situação de Refúgio no Brasil**. ACNUR. São Paulo, out. 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/iniciativa-inovadora-contribui-para-o-aprimoramento-de-profissionais-em-situacao-de-refugio-no-brasil/>> Acesso em: 20 out. 2017.

_____. **Universidades brasileiras ampliam em 50% a entrada de refugiados no ensino superior**. ACNUR. Santos, set. 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/universidades-brasileiras-ampliam-em-50-a-entrada-de-refugiados-no-ensino-superior/>> Acesso em: 20 out. 2017.

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

_____. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coords.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 37.

PORTAL BRASIL. **Pela primeira vez, equipe de refugiados disputa Olimpíada**. 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/08/pela-primeira-vez-equipe-de-refugiados-disputa-olimpiada>> Acesso em: 30 out. 2017.

_____. **Brasil é referência em reassentamento de refugiados** 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/07/brasil-e-referencia-em-reassentamento-de-refugiados>> Acesso em: 30 out. 2017.

REIS, Rossana Rocha; MENEZES, Thais Silva. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado. **Revista de Sociologia e Política**. Vol. 22, n.49, Curitiba, Jan./Mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782014000100004> Acesso em: 12 nov.2017.

RODRIGUES, Alex. **TCU aponta falhas na concessão de refúgio a imigrantes**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-09/tcu-aponta-falhas-na-concessao-de-refugio-imigrantes>> Acesso em: 30 out. 2017.

SANCHES, Luciana Taynã. As origens históricas do direito de asilo. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3745, out. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/25448>>. Acesso em: 16 out. 2017.

SECCO, Adriane. Os prós e contras da nova Lei de Migração. **Revista Carta Capital**. Jun 2017. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2017/06/02/os-pros-e-contras-da-nova-lei-de-migracao/>> Acesso em: 30 out. 2017.

SILVA, Cesar Augusto S. da. **A política externa brasileira e os refugiados**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS – CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2014, São Borja. **Anais Eletrônicos...** Disponível em:<<http://cursos.unipampa.edu.br/cursos/cienciapolitica/files/2014/06/REFUGIADO-S-BUSCANDO-O-SUL.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

SOARES, Guido Fernando Silva. Os direitos humanos e a proteção dos estrangeiros. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 41, n. 162, p. 169-204,

abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/954>> Acesso em: 30 out. 2017.

SWINARSKI, Christophe. **Derecho Internacional Humanitario** – Sistemas de Protección de la Persona Humana in La Protección de la Persona Humana y el Problema de los Indocumentados. Buenos Aires: Zavalia, 1991.

TURATTO, Ana Carolina Turquino. Os Refugiados: Considerações Arendtanas e a atual experiência. In XI SEMINÁRIO DE PESQUISA EM CIÊNCIAS HUMANAS – SEPECH HUMANIDADES, ESTADO E DESAFIOS DIDÁTICO-CIENTÍFICOS, 11, 2016, LONDRINA. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://pdf.blucher.com.br.s3-sa-east-1.amazonaws.com/socialsciencesproceedings/xi-sepech/gt4_117.pdf> Acesso em: 30 out. 2017.

VASCONCELLOS, Marcos de. Brasil tem 26 mil pedidos de refúgio e só 13 pessoas para analisá-los. **Revista Consultor Jurídico**. Abr. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-abr-14/brasil-26-mil-pedidos-refugio-13-pessoas-analisa-los>> Acesso em: 30 out. 2017.