

INSTITUTO VALE DO CRICARÉ  
FACULDADE VALE DO CRICARÉ

CURSO DE DIREITO

JULIA DOS SANTOS CESCHIM

**A CONSAGRAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E SUA  
INCORPORAÇÃO AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.**

SÃO MATEUS

2019

JULIA DOS SANTOS CESCHIM

**A CONSAGRAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E SUA  
INCORPORAÇÃO AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Curso de Direito da Faculdade Vale do Cricaré,  
como requisito parcial para obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

Orientador Prof. Samuel Davi Garcia Mendonça

SÃO MATEUS

2019

JULIA DOS SANTOS CESCHIM

**A CONSAGRAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E SUA  
INCORPORAÇÃO AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Faculdade Vale do Cricaré, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

PROF. Samuel Davi Garcia Mendonça  
FACULDADE VALE DO CRICARÉ  
ORIENTADOR

---

PROF.:  
FACULDADE VALE DO CRICARÉ

---

PROF.:  
FACULDADE VALE DO CRICARÉ

SÃO MATEUS

2019

A Deus, autor do meu destino.

Aos meus pais e irmão, que sonham comigo os meus sonhos e me fazem ser a minha melhor versão. Que com amor e afeto me fazem transbordar.

## AGRADECIMENTOS

Ao corpo docente da Faculdade Vale do Cricaré, e aos demais funcionários, que com competência e maestria fazem as engrenagens dessa instituição funcionarem.

À minha família querida, que acompanhou a minha trajetória desde o começo. Aos meus avós, tios e primos, que são tão presentes na minha vida. Sem vocês eu não conheceria tamanha felicidade.

Ao meu irmão, Rafael, que é o meu maior parceiro. Que me faz rir, me aconselha e me ama tanto quanto o amo. Você tornou mais leve a minha caminhada.

Aos meus pais, Rosana e Paulo, que proporcionaram toda educação e suporte necessário para que eu pudesse desenvolver minhas aptidões e me dedicar integral e exclusivamente aos meus projetos. Eu reconheço os privilégios com os quais fui cercada, às custas do trabalho duro que exerceram. Eu não conseguiria expressar em palavras o tamanho do meu amor e gratidão.

Não discuto  
com o destino  
o que pintar  
eu assino

(Paulo Leminski)

## RESUMO

Muito se fala a respeito da crise humanitária que assola o globo e que diariamente força milhares de pessoas a buscarem proteção de países vizinhos. São pessoas que sofreram violações, torturas e privações desumanas, e que se arriscam, até mesmo morrem, em busca de segurança. A todo momento, nos mais diversos veículos de comunicação, são publicadas notícias alarmantes sobre o êxodo em massa. No entanto, pouco se sabe sobre o que acontece depois. Sobre a situação jurídica desses refugiados e se a eles são conferidos direitos. O objetivo desse trabalho foi investigar a existência de amparo legal inerente à condição de refugiado, tanto no âmbito internacional e quanto no ordenamento jurídico brasileiro. Também buscou verificar como o Brasil consagra o direito dos refugiados, se as normativas se revelam suficientes e, principalmente, se são efetivas a ponto de proporcionarem condições para a reestruturação. Nesse cenário, consagra-se a Convenção de Genebra relativa ao estatuto dos refugiados, institucionalizada no Brasil pela lei nº 9474/1997, considerada uma das mais modernas e protetivas do mundo. Resta verificado, no entanto, que, na prática, a aplicabilidade pretendida pela lei encontra-se ainda muito aquém ante a vulnerabilidade do refugiado.

Palavras-chave: Refúgio. Refugiados. Convenção de 1951. ACNUR.

## **ABSTRACT**

Much is said about the humanitarian crisis plaguing the globe that forces thousands of people daily to seek protection from neighboring countries. These are people who have suffered rape, torture and inhuman deprivation, and who risk, even die, for safety. At all times, in the most diverse media outlets, alarming news is published about the mass exodus. However, little is known about what happens next. About the legal status of these refugees and whether they are granted rights. The objective of this work was to investigate the existence of legal protection inherent to refugee status, both internationally and in the Brazilian legal system. It also sought to verify how Brazil enshrines the rights of refugees, whether the regulations prove sufficient and, especially, whether they are effective enough to provide conditions for restructuring. In this scenario, the Geneva Convention on the Status of Refugees, established in Brazil by Law No. 9474/1997, is considered one of the most modern and protective in the world. However, it remains to be seen that, in practice, the applicability sought by the law is still far below the refugee's vulnerability.

Keywords: Refuge. Refugees. 1951 Convention. ACNUR.



## LISTA DE GRÁFICOS E IMAGENS

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| Imagem 1: Dados sobre o refúgio .....                                          | 17 |
| Imagem 2: Principais países anfitriões de refugiados .....                     | 18 |
| Imagem 3: Principais países fontes de refugiados .....                         | 19 |
| Imagem 4: Características demográficas da população refugiada por região ..... | 19 |
| Imagem 5: Refugiados reconhecidos no Brasil .....                              | 20 |
| Imagem 6: Origem dos solicitantes de refúgio no Brasil .....                   | 21 |
| Imagem 7: Perfil das pessoas refugiadas no Brasil .....                        | 22 |
| Imagem 8: Plataforma interativa CONARE .....                                   | 55 |

## LISTA DE SIGLAS

|         |                                                     |
|---------|-----------------------------------------------------|
| ONU     | Organização das Nações Unidas                       |
| ACNUR   | Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados |
| CONARE  | Comitê Nacional para Refugiados                     |
| OIM     | Organização Internacional para as Migrações         |
| UNHCR   | United Nations High Commissioner for Refugees       |
| CADH    | Convenção Americana sobre Direitos Humanos          |
| OBMigra | Observatório das Migrações Internacionais           |
| DPU     | Defensoria Pública da União                         |
| GEP     | Grupo de Estudos Prévios                            |
| RNE     | Registro Nacional de Estrangeiros                   |
| ICRC    | International Committee of the Red Cross            |

## SUMÁRIO

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| <b>1. INTRODUÇÃO</b> .....                                     | 12 |
| <b>2. HISTÓRICO E DADOS SOBRE O REFÚGIO</b> .....              | 14 |
| 2.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DO REFÚGIO .....          | 14 |
| 2.2. DADOS SOBRE O REFÚGIO .....                               | 16 |
| <b>2.2.1. No mundo</b> .....                                   | 16 |
| <b>2.2.2. No brasil</b> .....                                  | 20 |
| 2.2.2.1. Venezuela .....                                       | 22 |
| <b>3. O QUE É REFÚGIO?</b> .....                               | 24 |
| 3.1. CONCEITO .....                                            | 25 |
| <b>3.1.1. Migração</b> .....                                   | 25 |
| 3.1.1.1. Migração espontânea .....                             | 26 |
| 3.1.1.2. Migração forçada .....                                | 26 |
| <b>3.1.2. Apátridas</b> .....                                  | 27 |
| <b>3.1.3. Asilados políticos</b> .....                         | 28 |
| <b>3.1.4. Refugiados</b> .....                                 | 30 |
| 3.1.4.1. Exclusão e cessação da qualidade de refugiado .....   | 33 |
| 3.1.4.2. Deslocados internos .....                             | 35 |
| <b>4. CONVENÇÃO DE GENEBRA</b> .....                           | 37 |
| 4.1. PRINCÍPIO DO “NON REFOULEMENT” .....                      | 38 |
| 4.2. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS ..... | 39 |
| 4.3. PROTOCOLO DE 1967 .....                                   | 39 |
| <b>5. O DIREITO DOS REFUGIADOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO</b>     |    |
| <b>BRASILEIRO</b> .....                                        | 41 |
| 5.1. RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO DE 1951 .....                    | 41 |
| 5.2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEIS CORRELATAS .....              | 43 |

|                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.3. LEI 9.474/ 1997 – LEI DO REFÚGIO .....                               | 45        |
| <b>5.3.1. Extensão dos efeitos da condição de refugiado .....</b>         | <b>47</b> |
| <b>5.3.2. Comitê nacional para os refugiados (CONARE) .....</b>           | <b>49</b> |
| <b>5.3.3. Procedimento de determinação da condição de refugiado .....</b> | <b>51</b> |
| <b>5.3.4. Soluções duráveis .....</b>                                     | <b>55</b> |
| 5.3.4.1. Repatriação voluntária .....                                     | 55        |
| 5.3.4.2. Reassentamento .....                                             | 56        |
| 5.3.4.3. Integração local .....                                           | 57        |
| <b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                      | <b>61</b> |
| <b>7. REFERÊNCIA .....</b>                                                | <b>63</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

No âmbito internacional, a grave crise humanitária do século XXI ocupa a principal pauta de debates entre os países. Segundo dados fornecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), nunca antes na história foi atingida a marca de 70,8 milhões de pessoas forçadas ao deslocamento, mesmo se levar em consideração o período marcado pela Segunda Guerra Mundial.

Aprofundando-se nesses dados, verifica-se que, no geral, são pessoas que fogem de situações extremas, envolvendo perseguições, torturas, mortes, omissão quanto à observância dos direitos humanos ou violação destes. Predominantemente, partem de áreas acometidas por conflitos armados e guerras civis, especialmente na região do Oriente Médio da América Latina.

Diante de tais circunstâncias, as migrações são marcadas pela clandestinidade e pela retirada desordenada, como um ato de desespero, que pode resultar na morte de milhares durante o trajeto. A situação dentro do país em que mantém residência habitual se torna tão insustentável que se torna preferível arriscar a vida em busca de segurança a ficar.

Não apenas quanto às nações em conflito, a crise humanitária respinga também aos países vizinhos, que, anualmente, acolhem milhares de pessoas em situação de refúgio. Os refugiados chegam destituídos de suas posses e documentos, e cabe ao Estado acolhedor administrar tais questões.

Partindo-se desse contexto, indaga-se a respeito do que acontece com o estrangeiro após a entrada ao país de acolhida. Qual o amparo recebido por essas pessoas juridicamente vulneráveis? Resta, portanto, investigar a existência de legislação, no âmbito internacional, a qual se sujeitam os Estados, sobretudo o Brasil, que vise a proteção e a assistência ao refugiado.

No cenário legislativo nacional, busca-se estudar as leis, em especial a lei 9474/97, que trata o refúgio no ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, busca-se investigar se existe efetividade na aplicação dos instrumentos normativos e, principalmente, se são suficientes para acolher e integrar o refugiado ao novo país.

Para tanto, adotar-se-á, como referencial teórico, o livro “O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro”, da Dra. Liliansa Lyra Jubilut, que, de forma vanguardista, apresenta um estudo detalhado sobre o assunto. Não apenas essa obra, mas analisar-se-á cartilhas, manuais, e relatórios fornecidos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), bem como os diversos dispositivos legais integrantes do ordenamento jurídico brasileiro.

O primeiro capítulo se incumbirá em apresentar os elementos históricos do instituto jurídico do refúgio, ou seja, os fatos que implicaram na concepção deste ramo do direito e que o moldaram nos termos conhecidos hoje, bem como os dados atuais do refúgio.

Na sequência, o segundo capítulo se encarregará em apresentar o conceito do refúgio, bem como de institutos assemelhados que, por vezes, são indevidamente assumidos como sinônimos. Esse tópico se mostra relevante pelo fato de que tais institutos implicam em direitos e obrigações distintos, que, se indevidamente caracterizados, podem gerar prejuízo.

No terceiro capítulo, será falado a respeito da Convenção de Genebra, o alicerce de todas as normas concernentes ao refúgio, sejam elas internacionais ou internas. Serão pormenorizados os seus principais artigos e conceitos, bem como será estudado o seu princípio basilar.

Em seguida, o capítulo quatro falará sobre como se deu a incorporação da Convenção de Genebra ao ordenamento jurídico, bem como sobre as leis que asseguram direitos aos refugiados. Discorrerá, ainda, de forma detalhada, sobre a lei nº 9474/97, de maior importância sobre o tema, especialmente quanto a integração do refugiado ao Brasil.

Por fim, será feita uma análise crítica a respeito da efetividade da proteção conferida ao refugiado pelo Brasil, não só numa perspectiva jurídica, mas também de políticas públicas.

## 2. HISTÓRICO E DADOS SOBRE O REFÚGIO

### 2.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DO REFÚGIO

A evolução dos institutos jurídicos até a concepção do termo "Refúgio", bem como do seu conceito, perpassa por muitos marcos históricos.

Os relatos de migração, no sentido de deslocamento de pessoas, são tão antigos quanto a história da humanidade. De fato, alguns documentos históricos evidenciam que o estilo de vida nômade dos ancestrais pré-históricos, tornavam a prática migratória essencial à sobrevivência dos seres humanos, principalmente em razão das condições climáticas.

Há quem se considere, ainda, a história narrada no livro do Êxodo como uma evidência da existência de refugiados cerca de 1200 anos a.C., quando os israelitas deixaram o Egito do Faraó Ramsés II, fugindo da escravidão, rumo à Canaã, a Terra Prometida. Contudo, a antiga escritura do velho testamento, é um dos livros mais controversos e, até hoje, os historiadores não encontraram evidências concretas que validem a história de Moisés.

Segundo a obra da Prof.<sup>a</sup> Liliana Lyra Jubilut, "O Direito Internacional dos Refugiados", pode-se considerar que a questão dos refugiados, no conceito pacificado atualmente, ou seja, pessoas que sofrem perseguições e precisam encontrar abrigo e proteção em outro território, teve origem apenas no séc. XV, como se observa a seguir, no trecho retirado do livro:

"A temática dos refugiados, ou seja, de seres humanos que precisam buscar proteção em outro território que não o de sua origem ou residência habitual, em função de perseguições que sofrem, existe desde o século XV. Primeiramente com os judeus expulsos da região da atual Espanha, no ano de 1492, em função da política de europeização do reino unificado de Castela e Aragão – iniciada após a reconquista deste da dominação turca – que levou à expulsão da população apátrida, não totalmente assimilada e que contabilizava 2% do total da população, em função de esse reino ter a unidade religiosa como uma de suas bases constitutivas. E, logo em seguida, de Portugal, país no qual buscaram refúgio. A tal população agregaram-se quatro outros grupos. Primeiro os muçulmanos expulsos dessa mesma região durante o curso do século XVI, por serem nacionais do Império Otomano, que emergia como rival dos Estados ibéricos no mediterrâneo e poderia ameaçar a segurança militar desses, caso decidisse proteger seus nacionais que

viviam no exterior, como no episódio da revolta dos muçulmanos em Granada, quando esses contaram com o apoio militar dos otomanos. Segundo, os protestantes dos Países Baixos, de 1577 à década de 1630, em um total de 14% da população da região, mais uma vez por razões religiosas, dado que o Estado possuía uma religião oficial, em torno da qual gravitava o ideal de homogeneidade ideológica, à qual os protestantes não aderiram. Terceiro, os huguenotes que fugiram da França em 1661 quando, em uma clara violação ao Édito de Nantes, que pôs fim a quarenta anos de guerra civil ao conceder liberdade religiosa aos protestantes (apesar de elevar o catolicismo ao posto de religião oficial do Estado), o rei Luís XIV impôs a conversão religiosa da população ao catolicismo, ao mesmo tempo em que proibiu a saída daqueles do território francês. E, por fim, os puritanos, quakers e os católicos irlandeses expulsos da Inglaterra, alguns para os Estados Unidos e outros como escravos para o Caribe, no século XVIII, também em nome da unidade religiosa da Grã Bretanha. (Jubilut, 2007, Pg 23-24)

Foi apenas no século XX, isto é, quatro séculos depois, propriamente no período entre guerras, que se começou a pensar em proteção para aqueles que chegavam sem abrigo, dinheiro, emprego e até mesmo comida aos outros países. Tal inércia jurídica secular pode ser justificada tanto pelo fluxo de pessoas migrantes, que até então era desprezível, quanto pela ideia de que a problemática em questão teria natureza pontual, efêmera.

Após a 2ª Guerra Mundial, ante o abominável genocídio judeu, os países do globo se uniram e criaram a Organização das Nações Unidas (ONU) com o intuito de manter a paz e promover o desenvolvimento mundial. Dessa organização nasceu a primeira instituição universal, voltada para a proteção dos refugiados. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi fundado em 1950 como a principal agência internacional de proteção e, embora inicialmente tivesse um caráter temporário, a instituição permanece em exercício até os dias atuais.

A partir desse marco, foi possível conceber todo um sistema normativo sobre a temática, como tratados, convenções, leis e estatutos, seja a nível internacional ou interno. Destaca-se como o exórdio do instituto jurídico a Convenção de 1951 da ONU e o Protocolo de 1967, como instrumentos internacionais alicerçadores de todas as legislações para a proteção dos refugiados. Por esses documentos, foi possível estabelecer e unificar regras gerais e principais diretrizes de proteção e de concessão do refúgio, bem como instituiu a definição clássica de refugiado.

Ao longo dos anos, concebeu-se com clareza que o direito internacional dos



refugiados deve ser encarado como uma das vertentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos, e, para tanto, deve-se conferir respeito e compromisso para a sua efetivação. Outrossim, embora no último século tenha-se conquistado uma gama de direitos nunca antes cogitados, no presente, a atual crise de refugiados demonstra que ainda existem questões profundas a serem encaradas e discutidas para a solidificação dos direitos adquiridos.

## 2.2. DADOS SOBRE O REFÚGIO

Anualmente o ACNUR divulga um relatório, o chamado Global Trends, ou tendências mundiais, que apresenta os dados acerca das pessoas protegidas pelo órgão, obtidas através da contabilização e do monitoramento.

Nota-se que, nos últimos anos, os resultados evidenciaram um crescimento no fluxo migratório forçado, especialmente após os eventos que resultaram na “primavera árabe”. Em razão disso, os maiores registros provêm da região conhecida como oriente médio.

### 2.2.1. No mundo

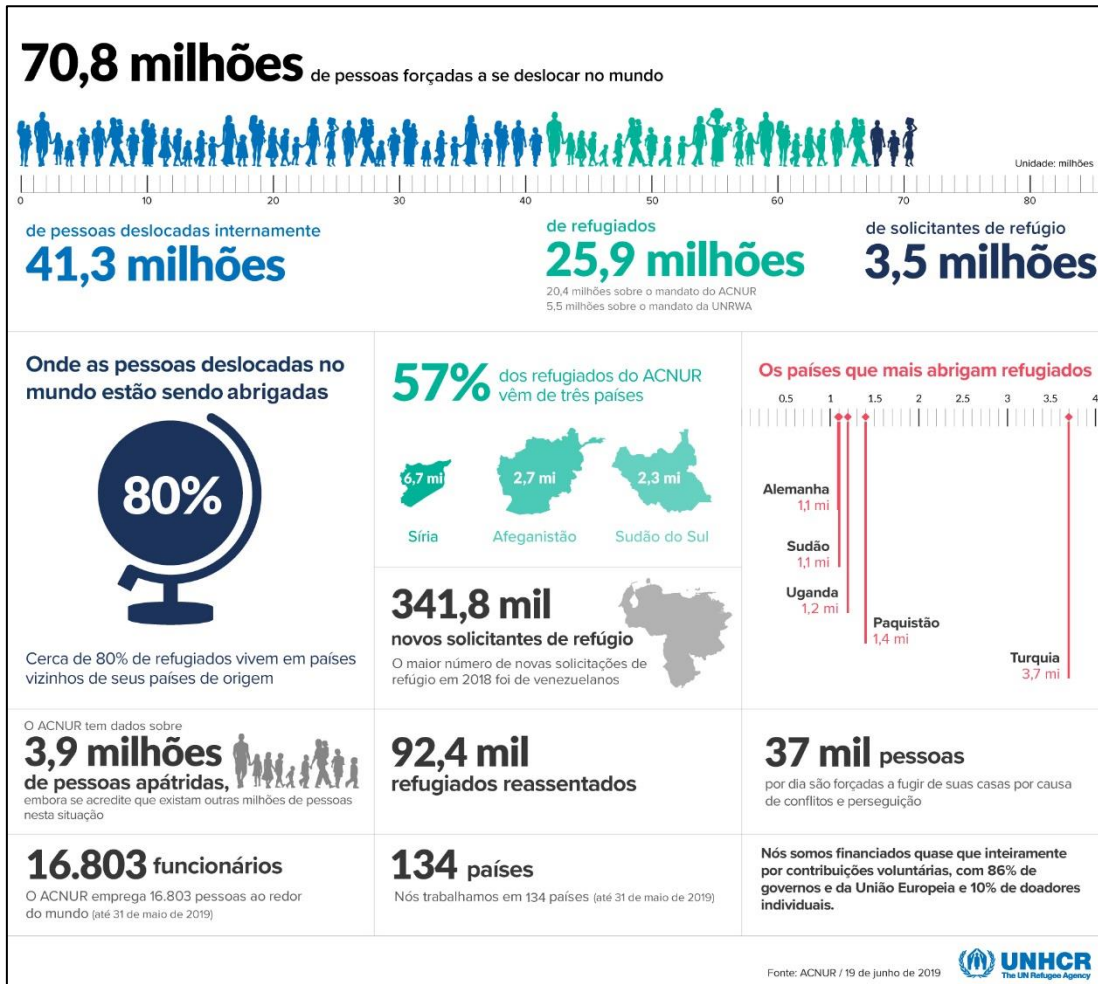
Conforme relatório divulgado no ano de 2019, referente aos dados auferidos ao longo do ano de 2018, existem no mundo cerca de 70.8 milhões de pessoas forçadas a se deslocar, sendo que, diariamente, 37.000 novas pessoas são inseridas nesses índices. Estima-se que, aproximadamente, 1 em cada 100 pessoas sejam solicitantes de proteção.

A título de comparação, esse número supera a população de países desenvolvidos, como Reino Unido (65 milhões), França (64 milhões) e Itália (59 milhões).

Inseridos nesses números, contabilizam-se 25.9 milhões de refugiados sob proteção e cerca de 3,5 milhões de solicitantes de refúgio. Somados, esses números superam a população da Austrália (24 milhões) e do Chile (18 milhões) e corresponde

a quase o quádruplo de todas as pessoas residentes na Suíça (8 milhões). Esses dados correspondem a quase o dobro do registrado no ano de 2012.

Figura 1: Dados sobre refúgio



Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas, 2019

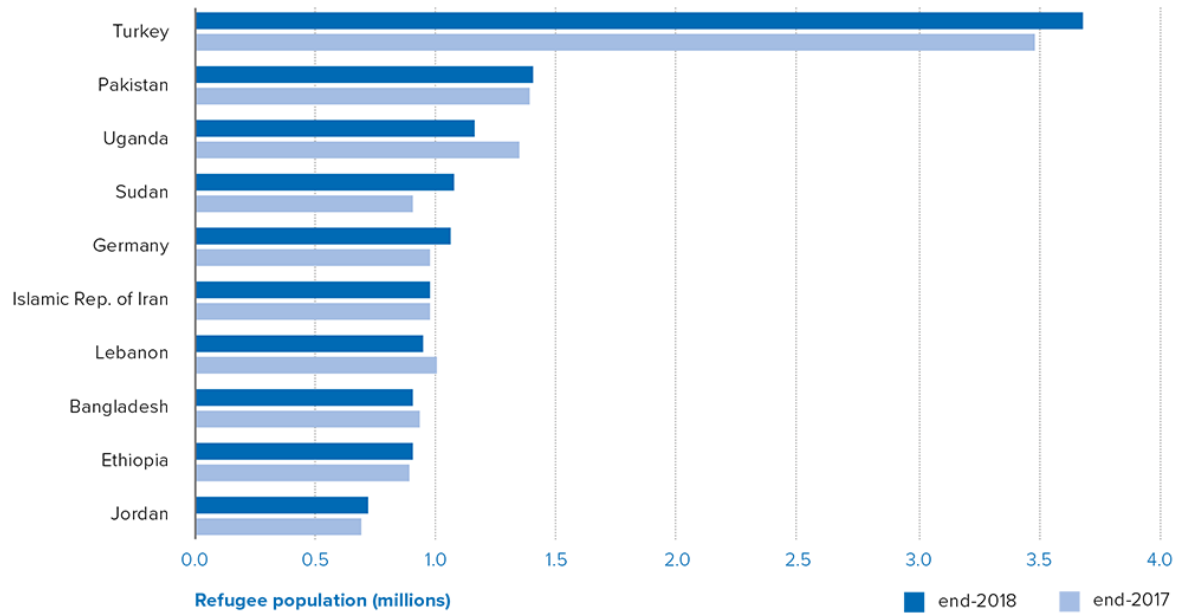
Por esses dados, observa-se, ainda, que a Turquia é o país que mais recebe refugiados no mundo, contando, atualmente com 3,7 milhões. Quando confrontada a informação supra, que 80% dos refugiados vivem em países vizinhos de seus países de origem, o alto índice atribuído à Turquia se justifica pelo fato de o país fazer fronteira com a Síria, Iraque e Irã, que há alguns anos enfrentam guerras civis.

Na sequência tem-se o Paquistão, com 1,4 milhões de refugiados, a Uganda, com 1,2 milhões e, por fim, o Sudão e Alemanha, ambos com aproximadamente 1,1

milhões.

Imagem 2: Principais países anfitriões de refugiados

Major host countries of refugees | end-2017 to end-2018



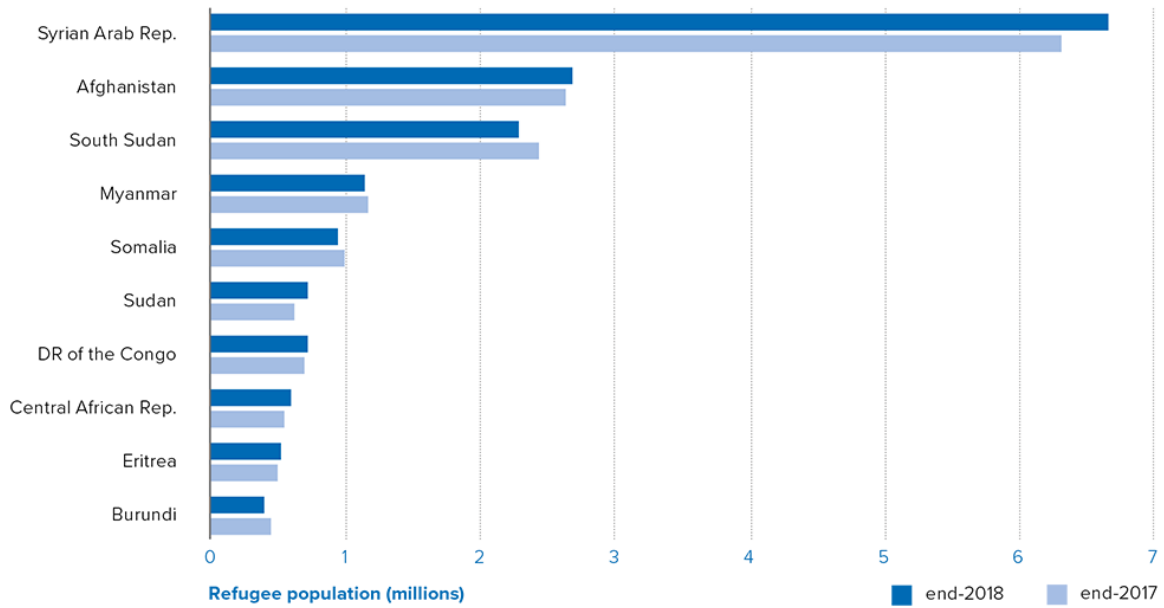
Fonte: Global Trends. Disponível em:

[https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#\\_ga=2.91472794.1829017229.1568035872-953079142.1563469139](https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#_ga=2.91472794.1829017229.1568035872-953079142.1563469139). Acesso em: 30 out. 2019

Observa-se, ainda, que os três principais países que recebem refugiados no mundo acolheram mais pessoas em 2018 em comparação com o ano anterior, em um aumento considerável. Por outro lado, a Uganda e o Líbano foram os países que sofreram o maior decréscimo, embora neste último 1 a cada 6 pessoas é refugiada, o que, em termos de proporção, corresponde a um índice muito alto.

Dos países que mais diminuíram refugiados, estão a Síria, com 6,7 milhões, Afeganistão, com 2,7 milhões, Sudão do Sul, com 2,3 milhões, Myanmar, com 1.1 milhões e Somália, com aproximadamente 900 mil. Essas referências, somadas, correspondem a 67% dos refugiados registrados pelo ACNUR, ou seja, mais da metade de todo o contingente. No entanto, dos solicitantes de refúgio registrados no ano de 2018, a maior parte vem da Venezuela.

Imagem 3: Principais países fontes de refugiados  
Major source countries of refugees | end-2017 to end-2018

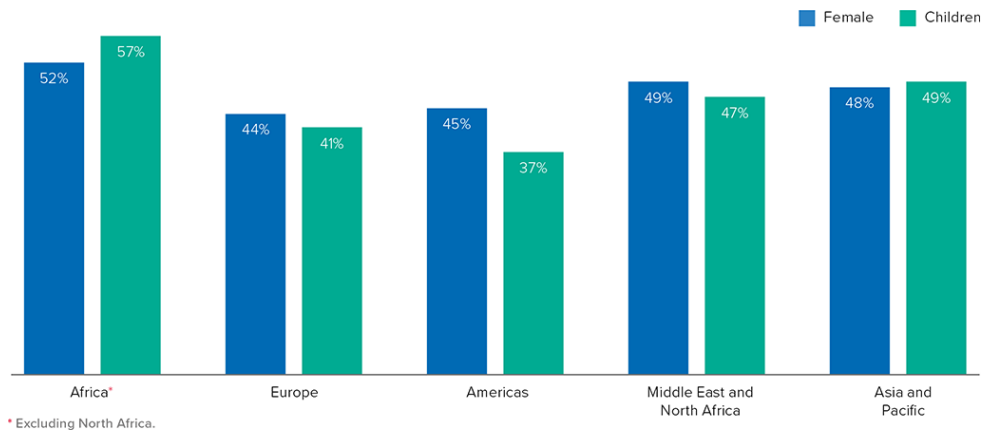


Fonte: Global Trends. Disponível em: [https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#\\_ga=2.91472794.1829017229.1568035872-953079142.1563469139](https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#_ga=2.91472794.1829017229.1568035872-953079142.1563469139). Acesso em: 30 out. 2019

Como observado, exceto no Sudão do Sul, Myanmar, Somália e Burundi, cujos dados demonstram uma pequena redução, os demais países tiveram um aumento da população refugiada. Isso demonstra uma tendência mundial e evidencia uma crise recorde.

Imagem 4: Características demográficas da população refugiada por região.

Demographic characteristics of refugee population by UNHCR regions | end-2018



Fonte: Global Trends. Disponível em: [https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#\\_ga=2.91472794.1829017229.1568035872-953079142.1563469139](https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#_ga=2.91472794.1829017229.1568035872-953079142.1563469139). Acesso em: 30 out. 2019

Segundo se extrai do relatório Global Trends, crianças com idade até 18 anos correspondem a 52% do total de refugiados. Outrossim, verifica-se que, com exceção da África sub-saariana, as demais regiões abrigam um número inferior de mulheres em comparação ao de homens, e que a menor proporção encontra-se na Europa.

Segundo dados do ACNUR, estima-se que 593.800 mil refugiados retornaram ao seu país de origem ao longo do ano de 2018, o que corresponde a 3% do total. Em comparação, no ano de 2017, registraram-se 667.400 retornos. Registra-se que em torno de 210 mil refugiados retornaram à Síria, saindo, principalmente, da Turquia.

### 2.2.2. No Brasil

Os dados relativos ao refúgio no Brasil são registrados pelo CONARE – Comitê Nacional para Refugiados, e divulgados anualmente através do relatório “Refúgio em Números”.

Atualmente existe o registro de reconhecimento de 11.231 mil refugiados no país, dos quais cerca de 51% procedem da Síria.

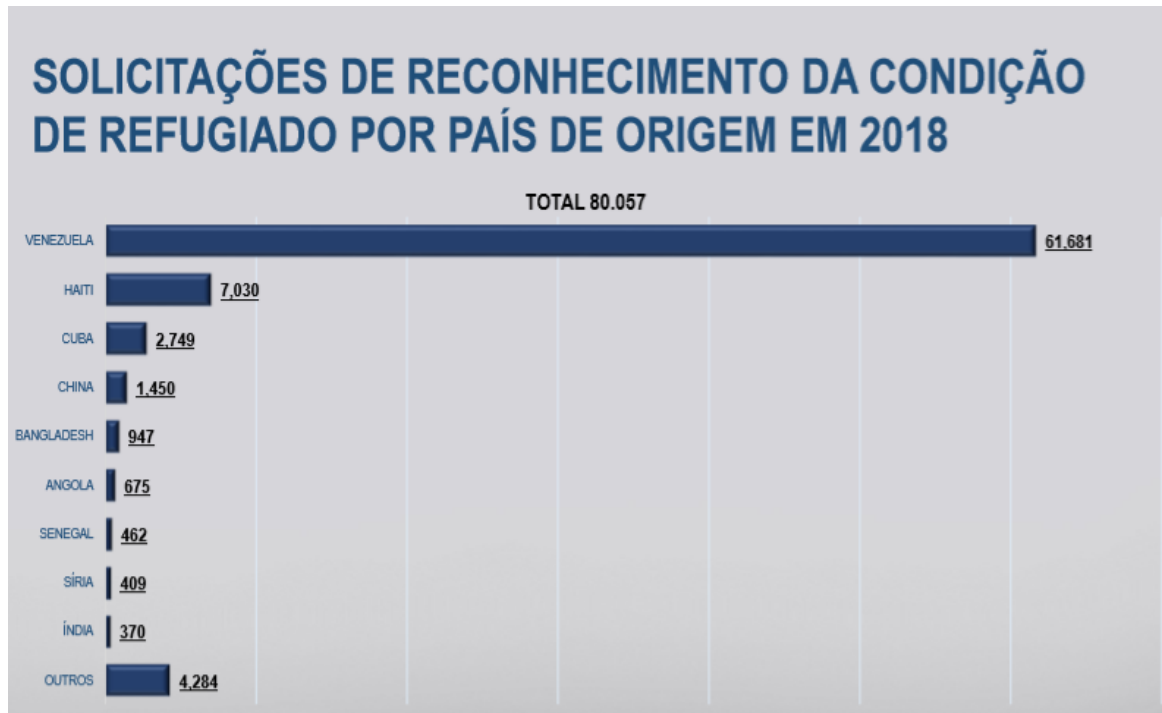
Imagem 5: Refugiados reconhecidos no Brasil



Fonte: Refúgio em Números, disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-numeros-versao-23-de-julho-002.pdf>. Acesso em: 31 out. 2019

Ao todo, encontram-se pendentes de decisão a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado de 161.057 mil pessoas. Somente no ano de 2018, 80 mil novos solicitantes de refúgio foram registrados, isso corresponde a um aumento de, aproximadamente, 58% em comparação ao ano anterior, que registrou 33.866 mil novas solicitações.

Imagem 6: Origem das solicitações de refúgio no Brasil

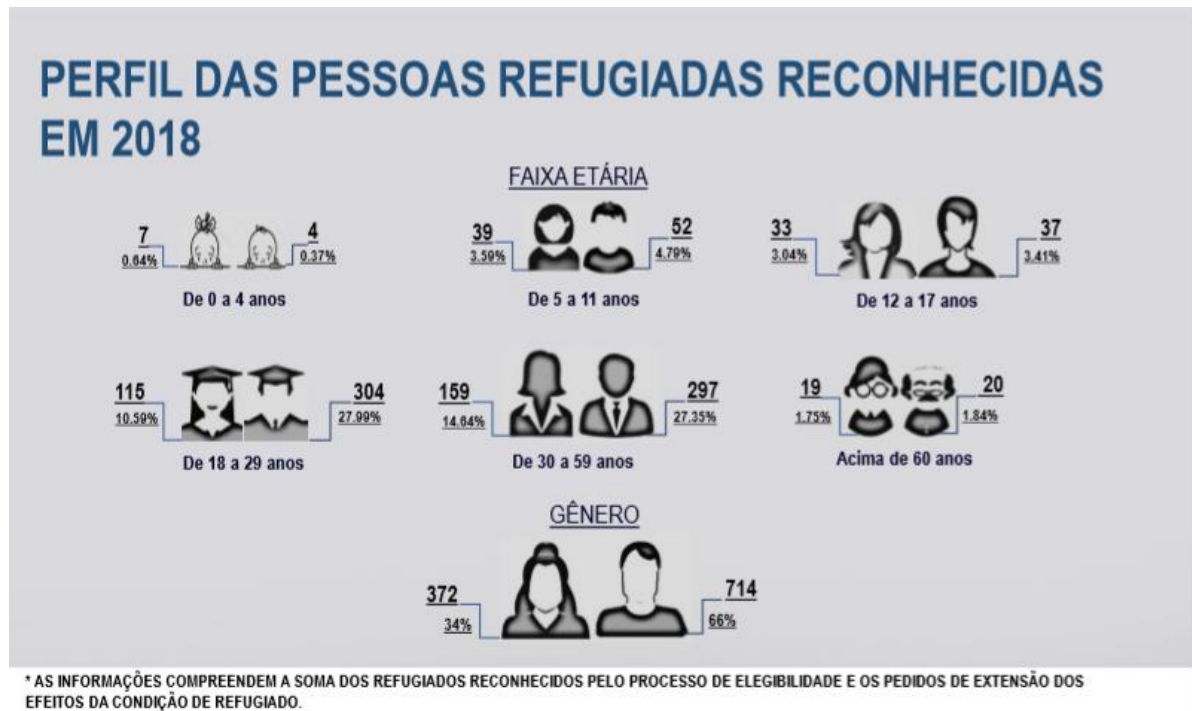


Fonte: Refúgio em Números, disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-números\\_versão-23-de-julho-002.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-números_versão-23-de-julho-002.pdf). Acesso em: 31 out. 2019

Observa-se que a Venezuela ocupa a posição de país de onde partem o maior número de solicitantes de refúgio no ano de 2018, com 61.681 mil pedidos. Na sequência vem o Haiti, com 7.030 mil e Cuba, com 2.749 mil solicitantes.

Seguindo a tendência mundial, no Brasil, a proporção de refugiados reconhecidos do sexo masculino é superior as do sexo feminino, com 66% e 34%, respectivamente, conforme registro abaixo.

Imagem 7: Perfil das pessoas refugiadas no Brasil



Fonte: Refúgio em Números, disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-números\\_versão-23-de-julho-002.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-números_versão-23-de-julho-002.pdf). Acesso em: 31 out. 2019

Além disso, observa-se que a faixa etária predominante corresponde dos 18 aos 59 anos. São duzentas e setenta e quatro mulheres e seiscentos e um homens.

### 2.2.2.1. Venezuela

A situação da Venezuela é uma particularidade que precisa ser mencionada. A grave crise econômica e política pela qual se encontra o país, ensejou o êxodo em massa em busca de proteção nos países vizinhos. Contudo, ao contrário do senso comum, o Brasil não é o principal destino dos Venezuelanos, e, sim a Colômbia. Ainda assim, a quantidade de pessoas que cruzam as fronteiras diariamente é consideravelmente alta.

Segundo o acompanhamento feito pela Polícia Federal, em 2011 registraram-se apenas quatro solicitações de refúgio, em 2017, esse número subiu para 17.865 mil, e em 2018 registrou-se impressionantes 61.681 mil, o triplo se considerado o ano anterior.

Assim, ante os inúmeros solicitantes de refúgio que buscaram proteção no Brasil, o CONARE, para empregar celeridade ao processo de reconhecimento de refúgio, declarou que os fatos ocorridos na Venezuela configuram uma “grave e generalizada violação dos direitos humanos”, com base no art. 1º, III, da Lei 9474/97. Dessa forma, não há necessidade da realização de entrevistas de elegibilidade do solicitante de refúgio venezuelano. Como consequência, o procedimento para o deferimento do benefício se torna simplificado.

Conforme o relatório “Perfil Sociodemográfico e Laboral da Imigração Venezuelana no Brasil”, publicado pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), referente ao ano de 2017, os solicitantes de refúgio venezuelanos encontram-se, predominantemente, na faixa etária de 20 a 39 anos, sendo majoritariamente jovem e em fase laboral.

Entretanto, pelos dados, a taxa de desempregados em 2017 atingia a marca de 35%, acima da média brasileira (12%). Dos empregados registrados, apenas 47,1% trabalhavam por carteira assinada, 50,4% recebiam menos que um salário mínimo e 52,1% trabalhavam acima de 40 horas semanais. Além disso, cerca de 61% não dominam outro idioma, incluindo o português. Isso demonstra que, por um lado, os refugiados, destituídos de emprego e posses, se sujeitam a qualquer tipo de serviço a fim de receberem insumos para sua subsistência, e, por outro, existem muitos empresários que se valem dessa vulnerabilidade para violarem a Consolidação das Leis do Trabalho e explorarem o trabalho do estrangeiro.

O governo brasileiro precisa voltar suas atenções para administrar essa situação que sai do controle.



### 3. O QUE É REFÚGIO?

A temática do refúgio, como se conhece hoje, é relativamente nova. Precisamente, aponta-se o início do século XX como marco, em razão do contexto político que tomava conta da Europa à época.

Ressalta-se, que, embora o fenômeno da migração ocorra há séculos, a classificação “refugiado” só pode ser concebida após a configuração geopolítica internacional, dividida em Estados-nações independentes e soberanos, pois está intrinsecamente relacionada com a concepção moderna de Estado, delimitação territorial e do que se compreende por “povo” e “nação”. É o que explica Liliana Lyra Jubilut, no trecho que se segue:

[...] relaciona-se à configuração geopolítica da comunidade internacional, posto que os refugiados existentes antes da institucionalização do refúgio possuíam inúmeras possibilidades de locais de acolhida, uma vez que a totalidade de territórios do mundo ainda não se encontrava dividida sob a forma de Estados-nações independentes,<sup>7</sup> o que não ocorria mais na década de 20 do século XX, quando os refugiados, ao deixar seus Estados de origem pela falta de proteção a eles por parte desses, deparavam-se sem alternativas, pois, estando a comunidade internacional dividida em unidades políticas autônomas, e não havendo regras internacionais sobre o tema, cada uma dessas estipulava as regras de entrada em seu território, excluindo, na maioria das vezes, os refugiados, que chegavam (e ainda chegam) sem dinheiro, sem referência e, à época, em grande número.[...]. (JUBILUT, 2007, p. 25).

Antes da concretização do termo “Refúgio” e de seu instituto jurídico, os países concediam proteção às pessoas que fugiam de conflitos e perseguições de maneira *ad hoc*. Estabeleciam-se critérios específicos para cada caso, de modo que as legislações que versavam sobre a ajuda humanitária revestiam-se de transitoriedade, e extinguíam-se ao passo que se encerrava a situação de conflito.

Nesse sentido, o tema em questão se tornou uma das principais pautas de discussão internacional, principalmente nos anos que se seguiram ao fim da 2ª Guerra Mundial. Foi nesse período, à luz da Convenção de Genebra, também conhecida como Convenção de 1951, em que o conceito universal de refúgio foi forjado, bem como o estabelecimento de critérios unificados para a obtenção de tal status.

Percebe-se, no entanto, que, ao longo dos anos, as relações se tornaram mais complexas e globalizadas. Tais fatores resultaram em uma necessidade de conceituar

e institucionalizar outras situações que, embora relacionadas, não se adequavam aos institutos já concebidos. Desta forma, até hoje, a palavra “refúgio” é objeto de confusão, ora em razão das controvérsias doutrinárias quanto à pacificação do refúgio como instituto jurídico, ora quanto ao emprego do termo como sinônimo de outros institutos, como por exemplo, o asilo.

Desta maneira, como ponto de partida, faz-se necessário diferenciá-los e conceitua-los, bem como a outros termos semelhantes, visto que, a cada um deles existe um aparato próprio. O reconhecimento do refúgio, por exemplo, impõe obrigações ao país de acolhida, o que não se aplica ao asilo político.

### 3.1. CONCEITO

#### 3.1.1. Migração

O estudo dos fluxos migratórios vem ganhando destaque nos últimos tempos considerando que, em razão do advento da globalização, expandiu-se exponencialmente durante o século XX. Fato é que o fenômeno reflete uma tendência mundial de transformação das relações humanas, sociais e até mesmo econômicas.

As migrações internacionais constituem um importante fator de mudança social no mundo contemporâneo. São as transformações econômicas, demográficas, políticas e sociais que ocorrem no seio de uma dada sociedade que fazem com que as pessoas migrem. Por sua vez, estas migrações ajudam a produzir novas mudanças, tanto no país de origem, como no país de acolhimento (CASTLES, 2005, p. 7).

Segundo definição da Organização Internacional para as Migrações (OIM), a palavra "migrante", rudimentarmente falando, corresponde àquele indivíduo em trânsito, que se afasta do local de domicílio habitual e cruza uma fronteira, seja ela internacional ou dentro de seu próprio país, por diversas razões.

O direito de migrar está assegurado na Declaração Universal dos Direitos

Humanos, documento que conta com 193 signatários. Todavia, é imperioso destacar que, no senso comum, esse direito é sumariamente associado às migrações voluntárias, uma vez que trata-se da hipótese de maior relevância numérica para o estudo dos fluxos migratórios.

O termo "migração" é abrangente, uma vez que constitui gênero do qual são espécies a migração voluntária e a migração forçada. Esta classificação, por sua vez, subdivide-se em outros subtópicos, dos quais destacam-se os migrantes econômicos e ambientais, apátridas, asilados políticos e, em especial, os refugiados.

#### 3.1.1.1. Migração Espontânea

Essa situação pressupõe uma manifestação de vontade. É um deslocamento voluntário, em que o indivíduo planeja migrar por múltiplas razões possíveis, sejam elas de cunho econômico, político ou cultural.

Ainda que o migrante possua pretensão de fixar residência definitiva ou que tenha intenção de se estabelecer temporariamente no país estrangeiro, não há óbice para o retorno ao seu país de origem, pois não estariam enfrentando riscos à vida ou à liberdade. São sujeitos que contam com a proteção estatal nacional.

Seja em razão de oportunidade de emprego ou mesmo por estudos, pessoas ao redor do mundo estão em constante fluxo migratório. Por essa razão, essa é a hipótese de migração mais corriqueira.

#### 3.1.1.2. Migração Forçada

Diferentemente da migração espontânea, a migração forçada implica em uma urgência e uma necessidade vital de deslocamento.

Trata-se de pessoas que abandonam seus lares por razões que fogem ao seu próprio controle e que independem de suas vontades. Em geral, são vítimas de catástrofes, miséria, de perseguições das mais diversas formas ou mesmo aqueles

que desejam se afastar de zonas de guerras.

Assim, considerando que são diversos os motivos que levam o indivíduo a, forçadamente, migrar para outros territórios, a doutrina buscou categorizar e conceituar as situações de ocorrência. Isso propiciou que os Estados convencionassem especificamente para cada instituto jurídico, culminando em uma maior proteção jurídica.

Embora a migração forçada seja comumente tida em inúmeras obras como categoria que abrange tanto o instituto do refúgio, quanto do asilo político, o ACNUR diverge quanto a esse posicionamento. A crítica que se faz é a de que a aproximação destes institutos é incompatível. Enquanto a expressão “migração forçada” é ampla e genérica, o refúgio, por sua vez, tem suas delimitações muito bem definidas e implicam para o Estado acolhedor uma série de obrigações das quais este não pode se eximir.

O termo “migração forçada” é por vezes utilizado por sociólogos e outros indivíduos como um termo generalista e aberto que cobre diversos tipos de deslocamentos ou movimentos involuntários – tanto os que cruzam fronteiras internacionais quanto os que se deslocam dentro do mesmo país. Por exemplo, o termo tem sido utilizado para se referir às pessoas que têm sido deslocadas em decorrência de desastres ambientais, conflitos, fome, ou projetos de desenvolvimento em larga escala.

“Migração forçada” não é um conceito legal, e similar ao conceito de “migração”, não existe uma definição universalmente aceita. Ele abarca uma ampla gama de fenômenos. Refugiados, por outro lado, são claramente definidos pelo direito internacional e regional dos refugiados, e os Estados concordaram com um específico e bem definido conjunto de obrigações legais em relação a eles. Referir-se a refugiados como “migrantes forçados” tira atenção das necessidades específicas dos refugiados e das obrigações legais que a comunidade internacional concordou em direcionar a eles. Para evitar confusão, o ACNUR evita o uso do termo “migração forçada” ao se referir aos movimentos de refugiados e outras formas de deslocamento. (ACNUR, 2016)

### **3.1.2. Apátridas**

Segundo a definição dada pelo ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas, os apátridas são aqueles que não possuem sua nacionalidade reconhecida por nenhum país, ou seja, não são considerados nacionais a nenhum país.

Tal “anomalia” acontece por diversos motivos, como por exemplo discriminação contra minorias na legislação nacional, que não atribui nacionalidade a tais grupos, ou por conflitos de leis entre países. Ocorre também quando um país é desmembrado ou deixa de existir e o Estado substituto não reconhece aquelas pessoas como nacionais. Outra hipótese interessante de apatridia ocorre para aqueles que nascem em territórios que vigoram a política do jus sanguinis (só se reconhece a nacionalidade com base na ascendência ou origem étnica), cujos ascendentes não possuem nacionalidade do país em questão.

Segundo dados fornecidos pela ACNUR, tem-se conhecimento de 3,9 milhões de apátridas pelo mundo, e estima-se, no entanto, que existam aproximadamente 10 milhões pessoas nessa mesma situação de quem não se tem conhecimento. Isso ocorre porque as pessoas cuja nacionalidade lhe são negadas se tornam “invisíveis”, uma vez que são incapazes de participar da sociedade e de usufruir os direitos básicos garantidos aos cidadãos.

Dessa forma, ante o contexto pós Segunda Guerra, bem como com a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que se afirmou o mandamento de que todos os seres humanos, sem distinção alguma, devem gozar dos direitos e liberdades fundamentais, foi aprovada, 28 de Setembro de 1954, a Convenção sobre o Estatuto do Apátridas.

Até então, não existia uma proteção positivada exclusiva a esses indivíduos, exceto na hipótese de um apátrida ser também reconhecido como refugiado. Nesse caso, à luz do artigo 1º, afastar-se-ia a condição de apátrida em privilégio à de refugiado, de modo a aplicar a disposição contida na Convenção de 1951 sobre refugiados.

Embora a convenção sobre apátridas exista desde 1954, o reconhecimento da apatridia passou a existir no Brasil apenas em 2017, a partir da nova Lei de Migração. Foi só em 2018 é que foi reconhecida pela primeira vez a condição de apátrida no país.

### **3.1.3. Asilo Político**

No que se refere ao Asilo Político, é imperiosa a exigência de perseguição política para sua configuração. É condição intrínseca ao instituto.

“Por esse instituto jurídico um Estado tem o poder discricionário de conceder proteção a qualquer pessoa que se encontre sob sua jurisdição. É o que modernamente denomina-se asilo político, uma vez que é concedido a indivíduos perseguidos por razões políticas.” (JUBILUT, 2007, pg. 34)

Em linhas gerais, o Asilo Político pode ser concedido ao estrangeiro cuja liberdade, dignidade e integridade física estejam ameaçadas, em razão de perseguições sofridas, decorrentes de divergências de ordem política ou pela prática de crimes políticos.

“[...] o acolhimento, pelo Estado, de estrangeiro perseguido alhures – geralmente, mas não necessariamente, em seu próprio país patrial – por causa de dissidência política, de delitos de opinião, ou por crimes que relacionados com a segurança do Estado, não configuram quebra do direito penal comum.” (REZEK, 2005, pg. 214-215)

Ressalta-se que as perseguições em consequência à prática de crimes comuns, ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas, reprováveis por toda sociedade, não ensejam a proteção concedida por esse instituto, conforme dispõe o art. 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. De fato, dentro dessa seara, os Estados internacionais cooperam entre si, uma vez que a afronta à bem jurídico tutelado gera para o Estado soberano o poder-dever de aplicar sua própria jurisdição. Distintivamente, a persecução de cariz político se reveste de ilegitimidade e revela um autoritarismo estatal que inadmite o livre-pensamento e a livre-expressão política.

A concessão do Asilo é ato facultado ao Estado, determinado caso a caso. A Convenção (Intramericana) Sobre Asilo, pactuada pelo Brasil e ratificada pelo Decreto 55.9299/65, diz que os Estados têm o direito, e não o dever, de conceder o asilo. Outrossim, seu procedimento carece de rigor jurídico, dado que é ato de soberania nacional, exclusivamente conferido ao Poder Executivo, desprezado o escrutínio do Congresso Nacional. Por essas razões diz-se que é uma ferramenta política.

Igualmente relevante se faz mencionar que o asilo pode ser tanto territorial quanto diplomático. Aquele consiste no acolhimento e na permanência do asilado em território estrangeiro, é o asilo definitivo. Este, por sua vez, é concedido em extensões

do território do Estado, como em consulados, missões diplomáticas, acampamentos militares, embaixadas, dentre outros, e necessita de salvo-conduto para sair do seu abrigo para ser recebido no território do país acolhedor.

O asilo político e o refúgio são institutos assemelhados, dado o seu caráter protecionista, mas não idênticos. A doutrina, contudo, considera o asilo como gênero, dos quais são espécies o asilo diplomático, o asilo territorial e o refúgio.

No momento desta positivação, que ocorreu modernamente, estabeleceu-se o “direito de asilo” lato sensu, sob o qual estão abrangidos o “asilo diplomático e territorial” e o “refúgio”. O direito de asilo está previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948,<sup>34</sup> aprovada pela Assembleia Geral da ONU. Tal documento assegura o direito de qualquer pessoa perseguida em seu Estado a solicitar proteção a outro Estado, mas não estabelece o dever de um Estado de conceder asilo. (JUBILUT, 2007, pg. 36)

Assim, infere-se que o instituto do asilo possui caráter residual, devendo ser aplicado aos casos em que não seja possível a aplicação do instituto do refúgio, uma vez que este se mostra mais específico.

Entretanto, para fins elucidativos, tais institutos devem ser tratados separadamente.

#### **3.1.4. Refugiados**

*A priori*, cumpre salientar que o reconhecimento do status de refugiado não configura ato facultado ao Estado acolhedor, uma vez que está subordinado aos requisitos previstos pela Convenção de 1951, com revisão pelo Protocolo de 1967.

O art. 1<sup>a</sup> da Convenção de 1951 trouxe a definição do termo "refugiado" no seguinte teor:

Art. 1<sup>o</sup> - Definição do termo "refugiado"

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

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

de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade. (Convenção de Genebra, 1951, p.2)

Assim, em primeira análise, percebe-se que a definição dada pelo dispositivo legal continha uma limitação temporal, vinculando a perseguição de fato ou o fundado temor, aos eventos ocorridos antes do ano de 1951. Com essa redação, a Convenção de 1951 excluiu a apreciação e o reconhecimento de todos os casos não relacionados aos acontecimentos ocorridos antes do período descrito, mas que poderiam atender aos requisitos objetivos estabelecidos.

Vale reforçar que a problemática dos refugiados era tida como situação pontual. Ademais, a criação da ONU teve como desígnio a manutenção da paz entre os povos, e, portanto, em tese, conflitos que ensejassem a debandada populacional em grande escala seriam, conseqüentemente, evitados. Com efeito, a combinação de tais dados pode justificar a falta de previsão legal em antecipação a problemas de mesma natureza no futuro.

Todavia, mesmo após a edição do tratado, emergiram-se novas situações de hostilidades e antagonismos, que acarretaram em perseguições e violações de direitos humanos, sucedendo-se, assim, a concepção de outros contextos de refúgio. Tornou-se claro e evidente que a proteção firmada se mostrava insuficiente. Por essa razão, os Estados convencionaram, por meio do Protocolo de 1967, uma ampliação da definição apresentada pela Convenção, a fim de que todos os refugiados abrangidos, independentemente do prazo de 1 de janeiro de 1951, pudessem gozar de igual estatuto.

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951" e as palavras "como conseqüência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro. Assim, todo ser humano que sofra perseguição ou que tema ser perseguido em seu território de origem ou de residência habitual, em razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e que, em razão disso, busque proteção em território distinto.(Protocolo de 1967, 1967, p.1)

Em suma, estabeleceu-se que refugiado é o indivíduo que sofre, ou teme sofrer,



perseguição em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou não quer valer-se da proteção desse país. Dessa forma, qualquer pessoa que atenda aos requisitos mínimos dispostos no artigo 1º da Convenção de 1951 será reconhecida como refugiada.

Para facilitar e uniformizar a aplicação do pacto internacional, o ACNUR, a pedido dos Estados membros, elaborou, em 1979, o manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado. O documento sintetizou entendimentos predominantes a partir da análise de julgados, doutrinas, práticas estatais, e gerou explicações dos componentes centrais na determinação da condição de refugiado.

É importante ainda destacar um ponto relevante. Refere-se ao fato de que não obsta ao Estado acolhedor ampliar o rol de hipóteses para o reconhecimento do status de refugiado, desde que não suprima aqueles requisitos preexistentes. A título de exemplo, o Brasil, ao ratificar a Convenção de 1951, adotou também a grave e generalizada violação de direitos humanos como justificativa para o reconhecimento do status de refugiado, isto é, ainda que não exista perseguição, a grave e generalizada violação de direitos humanos viabiliza a concessão desta proteção.

Segundo a professora Liliana Jubilut (2007, p. 45), “são elementos mínimos essenciais da definição de refúgio a perseguição, o bem fundado temor, ou justo temor, e a extraterritorialidade”. A questão que permeia o assunto se traduz no que consiste cada um desses elementos, bem como sobre quem configuraria seu agente.

No que diz respeito à perseguição, não existe uma aceção pacificada. Decerto que a ameaça à vida e à liberdade, pelas razões expostas no art. 1º do Estatuto dos Refugiados, consistem em exemplos perseguição, mas não são as únicas hipóteses que podem ser admitidas. O manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado declara que a apreciação de uma possível perseguição deverá levar em consideração as circunstâncias específicas de cada caso, que vão desde as condições psicológicas e emocionais do solicitante, até mesmo do contexto histórico, geográfico, social, jurídico e político.

Alguns doutrinadores versam sobre o assunto:

Desse modo, pode-se dizer que há perseguição quando houver uma falha sistemática e duradoura na proteção de direitos do núcleo duro de direitos humanos, violação de direitos essenciais sem ameaça à vida do Estado, e a falta de realização de direitos programáticos havendo os recursos disponíveis para tal. (JUBILUT, 2007, p. 46)

Em conformidade com a doutrina, a Cartilha para solicitantes de refúgio no Brasil, elaborada pelo ACNUR em parceria com o governo brasileiro, dispõe que a perseguição ocorre há grave violação dos direitos humanos, ou existe o risco de sê-lo. Nesse diapasão, acrescenta ainda o documento que isso pode acontecer quando a integridade física, a vida ou a liberdade pessoal corra sério risco no seu país.

Quanto ao fundado temor, este deve ser analisado sob dois aspectos: subjetivo e objetivo. O primeiro, corresponde ao estado emocional e psicológico do requerente. A declaração motivada pelo simples sentimento de temor presume-se verdadeira. A partir daí, considera-se o elemento objetivo, realizando-se um cotejo entre os fatos alegados e a realidade do país.

No que versa sobre o sujeito ativo da perseguição, existe divergência no que diz respeito a quem cabe tal papel. Existe entendimento, inclusive adotado por alguns países, de que apenas o Estado é passível de ser perseguidor. Por outro lado, adotando-se tal juízo, estar-se-ia impondo limitação do alcance da proteção, uma vez que excluiria a possibilidade de perseguição por parte de agentes não-estatais. Nesse sentido manifesta-se o ACNUR, por meio do Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado.

A perseguição está normalmente relacionada com a ação das autoridades do país. Também pode advir de segmentos da população que não respeitam os padrões estabelecidos nas leis do país em causa. Podemos citar, por exemplo, a intolerância religiosa que se equipara à perseguição num país em que, apesar de laico, frações significativas da população não respeitam as convicções religiosas dos outros. Quando atos discriminatórios graves ou outros atos ofensivos são cometidos pela própria sociedade, podem ser considerados como perseguição se forem conhecidos e tolerados pelas autoridades, ou quando as autoridades se recusam a ou são incapazes de oferecer uma proteção eficaz. (ACNUR. Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado. 2011. 206 p.)

#### 3.1.4.1. Exclusão e cessação da qualidade de refugiado

A Convenção do Estatuto dos Refugiados estabeleceu diretrizes bem delineadas acerca da temática concernente aos refugiados. Por essa razão, além de ditar a previsão legal para a obtenção da proteção conferida ao refugiado, também constituiu hipóteses de perda de tal qualidade, até mesmo de situações que afastam o direito de reconhecimento.

Desse modo, excluem-se do gozo da condição de refugiado todas as pessoas que já se beneficiaram da proteção ou assistência das Nações Unidas, pessoas consideradas como não necessitadas de proteção internacional ou as pessoas que se considera não merecerem a proteção internacional. Assim, verificada qualquer uma dessas cláusulas, o requerente não será reconhecido, ou, no caso de constatação superveniente ao reconhecimento, este será anulado. A previsão legal está contida no Art. 1º, nas Seções D, E e F, da Convenção.

D. Esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente se beneficiam de uma proteção ou assistência da parte de um organismo ou de uma instituição da Nações Unidas que não o Alto Comissário da Nações Unidas para refugiados.

Quando esta proteção ou assistência houver cessado, por qualquer razão, sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida de acordo com as resoluções a ela relativas adotadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas, essas pessoas se beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção.

E. Esta Convenção não será aplicável a uma pessoa considerada pelas autoridades competentes do país no qual esta pessoa instalou sua residência como tendo os direitos e as obrigações relacionados com a posse da nacionalidade desse país.

F. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que:

- a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes;
- b) elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados;
- c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas. (Convenção de Genebra, 1951, p.4)

Por sua vez, as cláusulas de cessação implicam na suspensão do direito, em outras palavras, existe o reconhecimento do refugiado, mas, posteriormente, em razão das situações expressamente previstas, a necessidade de proteção deixou de existir. O fundamento legal encontra-se no artigo 1º, seção C, tópicos de 1 a 6 da Convenção de 1951.

C. Esta Convenção cessará, nos casos abaixo, de ser aplicável a qualquer pessoa compreendida nos termos da seção A, acima:

- 1) se ela voltou a valer-se da proteção do país de que é nacional; ou

2) se havendo perdido a nacionalidade, ela a recuperou voluntariamente; ou  
 3) se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; ou  
 4) se se estabeleceu de novo, voluntariamente, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido; ou  
 5) se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar a recusar valer-se da proteção do país de que é nacional;  
 Contudo, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar, para recusar valer-se da proteção do país de que é nacional, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores;  
 6) tratando-se de pessoa que não tem nacionalidade, se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela está em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual;  
 Contudo, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar, para recusar voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores. (Convenção de Genebra, 1951, p.3)

Cumprе ressaltar que a condição de refugiado se perpetua e só poderá ser suspensa nos casos previstos pela convenção. Não se admite, portanto, inspeção frequente, de modo a garantir segurança jurídica e protetiva.

Esses dispositivos foram recepcionados pelo Brasil e encontram-se inseridos na lei nº 9474/2019.

Existem ainda os casos especiais que merecem atenção por suas particularidades, uma vez que a proteção lhes é negada. É o caso dos refugiados de guerras, desertores que fogem do serviço militar e das pessoas que recorreram ao uso da força ou cometeram atos de violência.

#### 3.1.4.2. Deslocados Internos

Existem pessoas que são forçadas a deixarem seus lares e suas comunidades pelos mesmos motivos que ensejam os refugiados a se deslocarem, isto é, perseguições, grave e generalizada violação de direitos humanos, conflito armado. Contudo, elas não obtêm o status de refugiados, uma vez que não buscam proteção em outro Estado, mas, sim, em outra região de seu próprio território.

Vale ressaltar, ainda, que os desastres naturais, como terremotos, enxurradas,

deslizamentos, dentre outras calamidades, também constituem causas para o deslocamento interno, diferentemente do refúgio e asilo político. Segundo dados do Observatório de Migrações Forçadas, promovido pelo Instituto Igarapé, registra-se que cerca de 7,7 milhões foram deslocados internamente no Brasil desde o ano de 2000, dos quais 6,4 milhões migraram em decorrência de desastres naturais e calamidades públicas.

O deslocamento interno também sujeita os deslocados a uma situação de vulnerabilidade. O indivíduo se vê sem recursos, documentos ou posses, por vezes sozinho, seja pelo desaparecimento ou pela morte de seus familiares. Segundo o International Committee of the Red Cross (ICRC), ong internacional que, dentre outras atribuições, presta assistência aos deslocados, essas pessoas, com frequência têm seus direitos básicos negados, e por medida de desespero, buscam alternativas degradantes para a sobrevivência, como a prostituição, o trabalho infantil e o roubo.

Contudo, embora os dados astronômicos, inexistente legislação, órgão específico e tampouco políticas públicas e assistencialistas que garantam o amparo para que essas pessoas consigam retomar as suas vidas.

#### 4. CONVENÇÃO DE GENEBRA

Assinada em 28 de julho de 1951, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, também conhecida como Convenção de Genebra, em razão do local de sua assinatura, em Genebra na Suíça, consiste no sustentáculo de toda a legislação voltada para a proteção dos refugiados.

O documento possui um caráter pioneiro e inovador, não somente pelo fato de ser o primeiro tratado universal versado exclusivamente sobre refugiados, que reuniu e consolidou prévios instrumentos legais sobre o tema, como também por impor critérios mínimos para a qualificação como refugiado, antes vinculados à discricionariedade de cada Estado. Além disso, estabelece explicitamente as hipóteses de exclusão e de cessação do benefício, unificando, portanto, todo o instituto.

No que diz respeito aos Refugiados, a convenção, no artigo 2º, é clara quanto a sua subordinação às leis do país em que se encontram. Para além dos direitos adquiridos, o reconhecimento implica no dever de estar em conformidade com as leis, contribuir para a manutenção da ordem pública, bem como de respeitar as pessoas e todos os personagens que compõem a sociedade. No âmbito mais específico, impõe-se ao refugiado a obrigação de renovação do protocolo de solicitação de refúgio e de manter seus dados cadastrais sempre atualizados.

Quanto aos direitos estabelecidos pelo tratado, destaca-se a liberdade religiosa, proteção ao trabalho, à educação, saúde, liberdade e à manifestação de opinião. Embora possa parecer redundante a confirmação de tais direitos, visto que estes são considerados direitos fundamentais garantidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, a formalização e a ratificação dessa obrigação através da convenção, representa o compromisso dos países acolhedores e uma segurança às pessoas que solicitam proteção justamente pela supressão deles em seus países de origem.

De maneira geral, a Convenção cunhou os princípios vitais e os parâmetros norteadores do Direito Internacional dos Refugiados, se tornando o alicerce para a elaboração de outros tratados e de novas leis a nível regional. Na América Latina, por

exemplo, destaca-se a Declaração de Cartagena, de 1984, que adicionou a grave e generalizada violação dos direitos humanos como hipótese ensejadora do refúgio.

#### 4.1. PRINCÍPIO DO “NON REFOULEMENT”

O artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, embora tenha inserido no rol de direitos fundamentais o Direito de Asilo, este compreendido no sentido *lato sensu*, não determinou a obrigação dos Estados em concedê-lo. Essa brecha permitia que os países se valessem da discricionariedade para recusar o acolhimento de solicitantes de refúgio.

Ainda hoje, a livre escolha é permitida quanto ao instituto do asilo político, considerando que consiste em ato de soberania do Estado. Entretanto, quanto ao refúgio, a Convenção de Genebra estabeleceu tal obrigatoriedade, corroborando, então, para o desenvolvimento do princípio basilar, o mais importante do direito dos refugiados. O princípio do “non refoulement”, ou “não-devolução”, em tradução literal, consagrado no artigo 33 da Convenção, garantiu segurança aos solicitantes de proteção.

Por esse princípio fica instituído o impedimento para um Estado de coibir a entrada de um postulante ao refúgio, de modo a obrigá-lo a retornar ao país que o exponha ao risco de vida e de privação da liberdade. O ato de devolução de pessoa ao seu país de origem chama-se repatriação.

No Brasil, consoante, o parágrafo 4º, do artigo 49 da lei de migração 13445/2017 concomitante ao artigo 42 da lei do refúgio 9474/97, fica expressamente proibida a repatriação de pessoas em situação de refúgio ou apatridia, salvo se o retorno consistir em ato voluntário ou na hipótese de inexistência das circunstâncias que determinaram o refúgio.

A Convenção reafirma a força desse princípio ao proibir, no artigo 42, que, dentre outras cláusulas, os países formulem reservas quanto ao artigo 33, que trata sobre o *non refoulement*. Portanto, infere-se que essa norma é inderrogável.

O Princípio da não devolução aparece em outros tratados internacionais e já é

considerado um direito consuetudinário, proveniente do costume internacional. Somando-se o caráter inderrogável da norma, reconhece-se a sua natureza *jus cogens*, ou seja, norma peremptória.

#### 4.2. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS

O United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), ou Alto Comissariado das Nações Unidas, é a mais importante agência da ONU responsável por coordenar e conduzir ações dos agentes internacionais para proteção não somente de refugiados e solicitantes, mas também de apátridas, deslocados internos e retornados.

Sua sede está localizada em Genebra na Suíça, mas está presente com atuação ativa em 130 países ao redor do mundo. No Brasil, o escritório central encontra-se em Brasília, com unidades em Manaus, no Amazonas, em São Paulo, capital e em Boa Vista - Rondônia.

O órgão foi criado mediante resolução emitida em Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 1950. Inicialmente, obrigava-se o ACNUR a renovar seu mandato trienalmente, o que foi abolido em 2003, tornando-se, então, uma entidade permanente.

Todo o trabalho realizado pelo Alto Comissariado está pautado pela Convenção de Genebra, atualizada pelo protocolo de 1967. Vale ressaltar que o próprio tratado obriga os signatários a cooperarem com a agência fornecendo dados e facilitando e promovendo sua atuação internamente.

#### 4.3. PROTOCOLO DE 1967

Também conhecido como Protocolo de Nova Iorque, o documento consistiu em um anexo complementar à Convenção de Genebra, uma vez que ampliou o alcance da norma e democratizou a concessão da proteção conferida pelo dispositivo legal.



O artigo 1º, item 2, reputava a motivação da pretensão de proteção em país diverso ao de origem como “consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 “. Pela atualização conferida pelo protocolo, esse trecho foi revogado.

No que diz respeito a limitação geográfica, o estatuto estabelecia o seguinte:

- B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou
- a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou
  - b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures"; (Convenção de Genebra, 1951, p.3)

Por essa redação, conferia-se o poder de discernimento ao Estado contratante quanto à abrangência da norma e, conseqüentemente, de suas obrigações. Exigia-se a apresentação de uma declaração, no momento da adesão ou ratificação do acordo, com o ajustamento pretendido. O protocolo, por sua vez, excluiu a limitação geográfica dos países que optaram por adotar o disposto na alínea “a”, parágrafo 1º, seção B do artigo 1º.

O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea “a” do §1 da seção B do artigo 1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção. (Protocolo de 1967, 1967, p.1)

Em seu texto original, o Estatuto dos Refugiados continha limitação temporal e geográfica. A evolução promovida pelo Protocolo de 1967 sobre o estatuto alterou tais restrições, de modo a torná-lo mais exequível e concessível. Viabilizou-se, portanto, que da Convenção de 1951 se ramificassem outros tratados regionais, bem como diversas legislações internas.

## 5. O DIREITO DOS REFUGIADOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

### 5.1. RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO DE 1951

O Brasil adota o modelo tradicional de incorporação dos tratados internacionais. Isso significa que, a partir da assinatura, o tratado não se incorpora automaticamente no ordenamento jurídico brasileiro, exigindo-se a realização de um processo legislativo interno.

No país, o processo de incorporação é extenso e complexo, compreendendo por um procedimento de cinco etapas. Inicialmente ministro de Relações Exteriores encaminha uma exposição de motivos ao Presidente da República. Em seguida, o chefe do Poder Executivo, se valendo da discricionariedade, encaminha o texto ao Congresso Nacional. Este, por sua vez, irá votar o tratado em cada uma das casas, e, caso aprovado, emitirá um decreto legislativo que será enviado ao Presidente da República. Na sequência, o Presidente poderá ratificar o decreto legislativo, e, se o fizer, editará um decreto presidencial, conferindo ao tratado ratificado executoriedade e publicidade. Esse rigor jurídico implica em um processo longo, que as vezes perduram por décadas.

Nesse sentido, após a incorporação, um tratado internacional pode assumir o status de lei ordinária, norma supralegal ou equivaler a uma emenda constitucional. O que determina sua posição no ordenamento jurídico brasileiro corresponde tanto ao seu objeto, se trata sobre direitos humanos ou não, quanto ao procedimento pelo qual se sucedeu a sua aprovação pelo Congresso Nacional.

Nesse aspecto, é preciso destacar uma particularidade que, até meados da década de 1970, todo e qualquer tratado incorporado no Brasil assumia o status de norma supralegal. Após o julgamento do Recurso Extraordinário 80.004 SE, entretanto, o STF passou a entender que um tratado não se sobrepõe às leis internas, atribuindo-lhe, então, o status de lei ordinária.

CONVENÇÃO DE GENÉBRA, LEI UNIFORME SOBRE LETRAS DE CÂMBIO E NOTAS PROMISSÓRIAS - AVAL APOSTO A NOTA PROMISSÓRIA NÃO REGISTRADA NO PRAZO LEGAL - IMPOSSIBILIDADE DE SER O AVALISTA ACIONADO, MESMO PELAS VIAS ORDINÁRIAS. VALIDADE DO DECRETO-LEI Nº 427, DE 22.01.1969.

EMBORA A CONVENÇÃO DE GENÉBRA QUE PREVIO UMA LEI UNIFORME SOBRE LETRAS DE CÂMBIO E NOTAS PROMISSÓRIAS TENHA APLICABILIDADE NO DIREITO INTERNO BRASILEIRO, NÃO SE SOBREPÕE ELA ÀS LEIS DO PAÍS, DISSO DECORRENDO A CONSTITUCIONALIDADE E CONSEQUENTE VALIDADE DO DEC-LEI Nº 427/69, QUE INSTITUI O REGISTRO OBRIGATÓRIO DA NOTA PROMISSÓRIA EM REPARTIÇÃO FAZENDÁRIA, SOB PENA DE NULIDADE DO TÍTULO. SENDO O AVAL UM INSTITUTO DO DIREITO CAMBIÁRIO, INEXISTENTE SERÁ ELE SE RECONHECIDA A NULIDADE DO TÍTULO CAMBIAL A QUE FOI APOSTO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. (STF - RE: 80004 SE, Relator: Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE, Data de Julgamento: 01/06/1977, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 29-12-1977 PP-09433 DJ 19-05-1978 PP-03468 EMENT VOL-01083-02 PP-00915 RTJ VOL-00083-03 PP-00809)

Assim, em regra, o tratado internacional equivale a uma lei ordinária, exceto aqueles que versarem sobre direitos humanos.

Nesse sentido, vale ressaltar que um tratado sobre direitos humanos terá, em regra, status de norma supralegal, salvo quando aprovado em dois turnos, por três quintos de cada casa do Congresso Nacional. Nesse caso, equipara-se a uma Emenda Constitucional, alcançando, portanto, a esfera de norma constitucional. Essa particularidade foi incluída pela a Emenda Constitucional 45/2004. Antes disso, todos os pactos fundamentados em direitos humanos possuíam status supralegal.

A Convenção de Genebra sobre o estatuto dos refugiados de 1951 recebeu a aprovação do Congresso Nacional através do Decreto Legislativo 11/1960. O acordo foi aprovado quase integralmente, exceto quanto aos artigos 15, tratando sobre direitos de associações, e 17, sobre profissões assalariadas, que foram suprimidos. Após ser enviado ao Presidente, a convenção foi promulgada através do decreto presidencial nº 50.215/1961.

O Brasil foi o primeiro país do Cone Sul, região compreendida pelos países da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, a ratificar a Convenção de 1951. Em contramão à tendência nacional, ela entrou em vigor apenas dez anos após a sua assinatura, um tempo relativamente curto. Em comparação, existem tratados que demoraram cerca de quarenta anos para serem incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, como ocorreu com a Convenção de Viena de 1969, aprovada em 2009 pelo decreto 7030/2009.

Vale destacar, ainda, que, tendo sido ratificada internamente em 1961 e, portanto, antes da vigência da EC 45/2004, a Convenção de 1951 assume a distinção de norma supralegal.

Em 1972, o protocolo de 1967, que, dentre outras medidas, retirou a limitação temporal e geográfica convencionadas em 1951, pelo decreto nº 70.946, foi promulgado internamente. Já em 1990, por meio do decreto 99.757, o governo reconsiderou e incluiu novamente à Convenção os artigos 15 e 17, anteriormente excluídos.

Esses foram as primeiras medidas para efetivação dos direitos dos refugiados no Brasil.

## 5.2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEIS CORRELATAS

É incontroverso afirmar que a Constituição Federal, como o pilar de todo o ordenamento jurídico brasileiro, sustenta a base legal de proteção ao refúgio, ainda que indiretamente.

*A priori*, o artigo 5º garante a igualdade perante a lei entre brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, de modo que lhes sejam assegurados, sem nenhuma distinção, os direitos fundamentais.

Outrossim, a carta magna destaca como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Por esse princípio, compreende-se um conjunto de valores inerentes aos seres humanos, sendo estes irrenunciáveis, intransferíveis e inalienáveis. É o centro dos chamados direitos fundamentais, e alicerça toda a Declaração Universal dos Direitos Humanos e, por consequência, todos os dispositivos legais que dela emanam.

O artigo 4º da Constituição Federal estabelece, ainda, os princípios pelos quais as relações internacionais são pautadas, dos quais destaca-se a concessão do Asilo. O termo “asilo” deve ser compreendido em seu sentido *lato sensu*, ou seja, considerando-se também o refúgio.

Outro dispositivo legal que também trata sobre essa temática, ainda que não

seja o seu foco principal, é a lei 13445/2017, conhecida como a lei de migração. Ela revogou o antigo estatuto do estrangeiro, lei 6815/1980, que continha uma perspectiva comedida, com um viés defensivo em detrimento da preocupação com os direitos fundamentais do estrangeiro.

A lei de migração foi um marco importante para o direito, posto que elevou o migrante em condições de igualdade com o nacional, além de assegurar a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à propriedade e à segurança, além de garantir os direitos civis, sociais e políticos.

No que tange ao refúgio, o artigo 2º da lei expressa que sua aplicação não prejudica a execução de outras leis e tratados específicos sobre refugiados, asilados, dentre outros. Com isso, infere-se que todos os direitos constituídos e conferidos aos migrantes, estende-se também àquele grupo específico de pessoas.

Além disso, o artigo 30 autoriza a residência, mediante registro, à pessoa beneficiária de refúgio. Estabelece, ainda, a autorização de residência provisória ao solicitante de refúgio, até que seu processo seja julgado, revelando a influência do princípio do “non refoulement” na legislação brasileira.

Outra influência deste princípio encontra-se no artigo 49, ao dispor sobre a repatriação. A lei estabelece os limites e critérios para a devolução do estrangeiro, sendo expressamente vedada a repatriação de refugiados.

Outra norma importante para o ordenamento jurídico pátrio relativo à proteção aos refugiados é a lei 13.684/2018, antes medida provisória nº 820/2018. O Brasil não só reconhece a extrema situação de vulnerabilidade decorrente da crise humanitária e migratória, incluindo-se a situação dos refugiados e solicitantes de refúgio, como estabelece medidas assistenciais emergenciais para amparar tais pessoas.

Objetiva movimentar todo o aparato público, de maneira articulada, em prol do acolhimento e da integração das pessoas em situação de fragilidade emocional e econômica. Para tanto, a lei aspira à ampliação de políticas públicas assecuratórias dos direitos fundamentais, tais quais, segurança, educação, saúde, emprego, dentre outras.

Outro dispositivo importante, consiste no Decreto nº 9285/2018, que reconhece

a situação de vulnerabilidade da Venezuela, permitindo, assim, o reconhecimento de grave e generalizada violação dos direitos humanos aos refugiados venezuelanos.

Embora tais dispositivos legais abordem sobre o refúgio, nenhuma lei é tão completa quanto a lei do refúgio nº 9474/97.

### 5.3. LEI 9.474/ 1997 – LEI DO REFÚGIO

Embora a Convenção de 1951 tenha sido ratificada no Brasil no ano de 1961, só foi definitivamente implementada apenas em 1997, com a promulgação da lei nº 9747/97, conhecida como a lei do Refúgio. Ainda assim, o país se destacou como o primeiro da América Latina a regulamentar o instituto jurídico.

Esse dispositivo legal tem ainda como base a Declaração de Cartagena, que ampliou os efeitos da Convenção de Genebra. Como resultado, a lei do refúgio é atualmente considerada como uma das mais progressistas e modernas do mundo sobre o assunto.

Logo no art. 1º, a lei traz o conceito de refugiado, sobre quem recairá a proteção estatal constituída pela legislação. Cumpre salientar que não cabe ao Estado imprimir a alguém o status de refugiado, e, sim, apurar o cumprimento dos requisitos estabelecidos em lei.

Nesse sentido, em consonância com a Convenção de 1951, a lei reafirmou o fundado temor ou a perseguição de fato, em razão de raça, nacionalidade, grupo social, religião e opinião política como causas que legitimam a proteção. Somando-se a isso, exige-se ainda a extraterritorialidade, ou seja, deve se pretender a proteção de país distinto ao seu de origem.

Há de se mencionar, ainda, que, embora a grande maioria dos refugiados entrem no território brasileiro com o fim específico do refúgio, a lei não exclui de apreciação aqueles que regularmente adentraram no Brasil sem tal finalidade, mas que, por condições supervenientes, não podem retornar ao seu país. São os chamados refugiados *sur places*.

Também confirmou a possibilidade de reconhecimento de refúgio àqueles em situação de apatridia, isto é, pessoas sem nacionalidade, que, pelos motivos já determinados, estejam fora do país onde mantinham residência habitual, que não possam ou não queiram regressar a ele. Em outras palavras, ao apátrida que é, concomitantemente, refugiado é conferida a tutela estatal sob a égide da lei 9474/97. Nesse aspecto, é importante frisar que, embora o Brasil seja signatário da Convenção do Apátrida de 1954, inexistente lei específica que o efetive internamente e salvasse o apátrida, puro e simplesmente.

Ainda no contexto do artigo 1º, inciso III, a lei 9474/97 adotou os preceitos da Declaração de Cartagena para considerar também como refugiado toda pessoa que é obrigada a fugir de seu país devido a grave e generalizada violação de direitos humanos. Essa definição, no entanto, se mostra abstrata no sentido de não haver uma taxatividade acerca da sua definição, e, portanto, deixando margem interpretativa.

Decerto, quando se diz “grave”, infere-se por uma ocorrência incontestável e moralmente reprovável, que comove e escandaliza. De “generalizada” tem-se uma natureza coletiva, que acomete a um determinado grupo ou uma determinada sociedade.

Em conformidade com o direito consuetudinário e a jurisprudência internacional, bem como com os documentos elaborados pela ONU, pode-se dizer, indubitavelmente, que as violações de normas de natureza *jus cogens* são graves violações de direitos humanos. Além disso, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), conhecida também como Pacto San José da Costa Rica, no artigo 27, estabelece direitos que não podem ser suprimidos, ainda que em tempos de guerra, e, por esse motivo, sua transgressão configuraria, também uma grave violação.

#### Artigo 27 - Suspensão de garantias

1. Em caso de guerra, de perigo público, ou de outra emergência que ameace a independência ou segurança do Estado-parte, este poderá adotar as disposições que, na medida e pelo tempo estritamente limitados às exigências da situação, suspendam as obrigações contraídas em virtude desta Convenção, desde que tais disposições não sejam incompatíveis com as demais obrigações que lhe impõe o Direito Internacional e não encerrem discriminação alguma fundada em motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião ou origem social.

2. A disposição precedente não autoriza a suspensão dos direitos determinados nos seguintes artigos: 3 (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), 4 (direito à vida), 5 (direito à integridade pessoal), 6

(proibição da escravidão e da servidão), 9 (princípio da legalidade e da retroatividade), 12 (liberdade de consciência e religião), 17 (proteção da família), 18 (direito ao nome), 19 (direitos da criança), 20 (direito à nacionalidade) e 23 (direitos políticos), nem das garantias indispensáveis para a proteção de tais direitos. (Pacto San José da Costa Rica, 1969, p.10)

No entanto, o Brasil, em especial o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, não adotou uma definição específica. O protocolo adotado consiste na verificação de conflitos generalizados nos países de origem, como ocorre na Venezuela e Síria, por exemplo.

Outro aspecto importante positivado na lei 9474/97, contido no capítulo II, nos artigos 4º ao 6º, pode ser considerado a espinha dorsal deste dispositivo legal. Refere-se à condição jurídica do refugiado, assegurando-lhes os direitos primordiais inerentes a qualquer nacional.

Os artigos posicionam o refugiado sob a jurisdição brasileira, garantindo-lhe não somente o cumprimento da lei sobre o refúgio e dos tratados internacionais, mas também de quaisquer acordos e declarações supervenientes que o Brasil possa aderir. Dessa forma, o Estado solenemente firma um compromisso perante o refugiado de não limitar o seu exercício de direitos, bem como de tratá-lo sob os preceitos igualitários consagrados na Constituição Federal.

O referido capítulo também sujeita os refugiados à observância das leis e demais normas do ordenamento jurídico brasileiro e ao cumprimento de deveres. Não só isso, mas também garante os meios necessários para que sejam protagonistas na busca pela sua própria subsistência, uma vez que concede a possibilidade de obter cédula de identidade, CPF, carteira de trabalho e documento de viagem.

### **5.3.1. Extensão dos Efeitos da Condição de Refugiado**

O artigo 16 da Declaração Universal dos Direitos Humanos assegura que “A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção desta e do Estado”. Com essa redação, o documento consagra o direito à proteção familiar a um rol de direito fundamental.

Não por acaso, esse direito foi reafirmado em inúmeros tratados internacionais



sobre direitos humanos. No âmbito interno, a Constituição Federal valida essa garantia ao dispor, no art. 226, que a família constitui o pilar da sociedade e confirma a obrigação do Estado em protegê-la.

Considerando o valor dos laços familiares na comunidade global, a lei 9474/1997 chancelou, no art. 2º, o seguinte:

Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional. (Brasil, 1997, p.1)

Com isso, fica assegurada a possibilidade de extensão dos efeitos da condição de refugiado aos seus familiares, ou seja, o reconhecimento do status de refugiado de um indivíduo possibilita a difusão da mesma proteção aos seus entes. Da mesma forma que, incidindo uma das cláusulas de cessação do refúgio e encerrando-se a proteção conferida pelo Estado, perderiam também essa prerrogativa aqueles que a receberam por extensão. Parte da premissa que o acessório segue ao principal.

Por essa razão, a possibilidade de extensão dos efeitos do refúgio deve ser tomada como *última ratio*, isto é, antes de tudo é importante verificar se os membros da família do solicitante também se qualificam como refugiados. Dessa forma, vindo um integrante a perder tal status, não resultaria em prejuízo aos demais.

Para além da observância da particularidade supramencionada, insta ressaltar que o alcance da extensão não é ilimitado, restringindo-se aos ascendentes e descendentes como regra, e aos parentes colaterais, desde que estes sejam dependentes economicamente.

Inicialmente, contudo, a Resolução nº 04/1998 do CONARE implementava o art. 2º da lei, e esmiuçava-o da seguinte forma:

Art. 2º. Para efeito do disposto nesta Resolução, consideram-se dependentes:  
I – o cônjuge;  
II – filhos (as) solteiros (as), menores de 21 anos, naturais ou adotivos, ou maiores quando não puderem prover o próprio sustento;  
III – ascendentes; e  
IV – irmãos, netos, bisnetos ou sobrinhos, se órfãos, solteiros e menores de 21 anos, ou de qualquer idade quando não puderem prover o próprio sustento;  
§ 1º. Considera-se equiparado órfão o menor cujos pais encontrem-se presos ou desaparecidos. (Brasil, 1998)

Essa normativa prosperou até sua revogação, por meio de Resolução nº 16/2013 do CONARE, que retirou todas as limitações existentes.

Em 2018, dos 13.084 processos analisados, o CONARE estendeu os efeitos da condição de refugiado a 309 pessoas, oriundas principalmente da República Democrática do Congo e da Síria. Também indeferiu 4 processos de extensão, e decidiu pela perda ou cessação dos efeitos em 24 processos.

### **5.3.2. Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)**

Uma das principais medidas estabelecidas pela lei 9747/97 encontra-se positivada no artigo 11, que institui o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. Trata-se de um órgão colegiado responsável por decidir sobre as solicitações de refúgio no Brasil. O artigo 12 da lei 9474/97, reafirmado pelo artigo 1º do seu regimento interno, delimita a competência da organização.

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)

Assim, não apenas decidir sobre o reconhecimento ou não da condição de refugiado, bem como quanto à perda e cessação desse status, o órgão também atua sobre o plano legislativo emitindo resoluções e despachos complementares à lei nº 9474/1997.

A competência para nomear e exonerar os membros do CONARE, sejam eles titulares ou suplentes, é do Presidente da República.

A disposição estrutural do órgão se caracteriza por sua estrutura tripartite, baseada na interação entre governo brasileiro, de organizações internacionais, tais quais o ACNUR, e instituições sociais e religiosas. O colegiado é presidido por um representante do Ministério da Justiça. No âmbito da vice-presidência, é designado um representante do Ministério das Relações Exteriores, nos termos do art. 14 da lei brasileira.

O mesmo artigo determina, ainda, que, dentro da composição do Conselho, tenha um comissário do Ministério do Trabalho, do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação e do Desporto, e do Departamento de Polícia Federal, com função consultiva e deliberativa.

Também terá função consultiva e deliberativa, consoante o artigo 14, inciso VII, o representante de organização não governamental, que se dedique a atividades de assistência e de proteção aos refugiados no País. Atualmente, ocupa a posição de membro titular a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, que faz um distinto trabalho de auxílio à integração do refugiado. Como suplente, tem-se a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo.

O artigo também traz a composição de um emissário enviado pelo ACNUR, como membro convidado. Este, no entanto, não terá direito à participação nos atos decisórios, atuando apenas como consultor.

Outro órgão partícipe da composição do CONARE é a Defensoria Pública da União. Esta, entretanto, foi incorporada por meio do artigo 1º da Resolução Recomendatória nº 02/2012 do Conselho Nacional para Refugiados.

Artigo 1º. Conferir à Defensoria Pública da União função consultiva perante os grupos de trabalho, as reuniões ordinárias, as reuniões extraordinárias e outros fóruns e espaços convocados pelo CONARE, que será desempenhada por representante titular e suplente a serem indicados pelo Defensor Público Geral da União. (Brasil, 2012)

Não restrita à função conferida pela Resolução, a Defensoria Pública da União (DPU) também atua diretamente com os solicitantes de refúgio, realizando as entrevistas durante o processo de reconhecimento. Essa incumbência contribuiu para a promoção de um procedimento mais célere, visto que aumentou o contingente de profissionais aptos a realizarem tal tarefa. Ademais, por exercerem um papel ativo desde o princípio, ainda que não tenham poder de decisão, a Defensoria Pública se

torna qualificada para emitir pareceres de elegibilidade.

Por fim, cumpre ressaltar que os cargos e as atividades exercidas pelo CONARE não são remunerados.

### **5.3.3. Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado**

Pelo Princípio da Extraterritorialidade, o indivíduo deve encontrar-se em país diverso ao de sua residência habitual para solicitar o refúgio. Não é possível recorrer à consulado ou embaixada. A travessia da fronteira brasileira marca, portanto, o primeiro passo para o reconhecimento do status de refugiado.

O artigo 8º da lei 9474/1997 assegura ao solicitante o prosseguimento do pedido de refúgio, ainda que a sua entrada no país tenha decorrido irregularmente. Não somente isso, mas lhe concede, enquanto durar o processo, imunidade quanto à investigação e penalização pela entrada irregular. Essa norma é de extrema importância para o direito dos refugiados, considerando que, recorrentemente o estrangeiro não dispõe de tempo para providenciar todas as documentações exigidas, sem implicar em risco à vida e à liberdade própria e de sua família.

Uma vez no Brasil, deve pessoalmente o estrangeiro se deslocar a um posto da Polícia Federal ou qualquer outra autoridade migratória, e manifestar a necessidade de receber a proteção do governo. Não há necessidade de representação advocatícia.

O Ministério das Relações Exteriores, através do Portal Consular, informa que o estrangeiro pode se dirigir à autoridade migratória a qualquer tempo após sua entrada no Brasil. Isso quer dizer que não se estabelece lapso temporal para requerer esse direito, mesmo após anos vivendo no Brasil de maneira clandestina.

Sincronicamente, o artigo 10 da lei brasileira regulamenta que, assim que apresentada a solicitação do refúgio, toda e qualquer tramitação criminal ou administrativa para apuração do “ingresso ilegal” a fins de extradição deverá ser suspensa. Essa prerrogativa se estende aos familiares do investigado, de modo a proteger a unidade familiar e evitar a obstrução de direitos futuramente adquiridos.

O processo será permanentemente arquivado na hipótese de decisão peremptória do CONARE de caráter afirmativo, desde que a contravenção decorra dos motivos que ensejaram o reconhecimento do refúgio. Caso contrário, ou na hipótese de indeferimento, o processo voltará a tramitar normalmente.

A partir do momento em que formalmente se faz a solicitação, decorre, para a respectiva autoridade policial ou migratória, a obrigação de colher o depoimento do solicitante, iniciando-se oficialmente o processo. Nesse momento, caso necessário, poderá estar presente um intérprete, como um canal de comunicação, para realizar com exatidão a tradução das falas.

Nessa etapa será preenchido um Termo de Declaração, que deverá conter a motivação que levou o estrangeiro a deixar seu país, bem como as circunstâncias pelas quais ocorreram seu acesso ao Brasil. Além disso, o solicitante deverá informar seus dados pessoais como nome, data de nascimento, telefone e email para contato, e, se houver, fornecer endereço onde possa ser encontrado.

Sequencialmente ao registro da solicitação, o solicitante receberá o Protocolo de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado, de caráter provisório, renovável anualmente. Esse documento, que tem força de cédula de identidade, possibilita a inscrição do estrangeiro no Cadastro de Pessoa Física – CPF, bem como a expedição da Carteira de Trabalho provisória, para o acesso ao mercado de trabalho formal. É também o comprovante da sua condição no Brasil, autorizando a estadia no país e assegurando que, pelo princípio do non-refoulement, nenhum procedimento de extradição se instaure contra seu portador.

Com o fim da instrução inicial, o CONARE enviará um agente devidamente treinado para realizar a entrevista com o candidato. Essa função também pode ser realizada, sem prejuízo, por um Defensor Público da União. Nessa ocasião o entrevistador irá coletar os dados necessários para a comprovação da existência de perseguição, ou de temor fundado, nos moldes do artigo 1º da lei 9474/97. As declarações proferidas pelo entrevistado devem possuir certo nível de coerência e ser passíveis de validação.

Em seguida será elaborado um parecer de elegibilidade, contendo as informações prestadas pelo solicitante durante a entrevista. O documento será

enviado ao CONARE como um norteador, um instrumento consistente para fundamentar as decisões proferidas, ainda que não tenha, por si só, um caráter decisório.

Na sequência, é convocado o Grupo de Estudos Prévios (GEP), com todos os membros do CONARE, que analisará os casos antes da sessão de julgamento. A análise prévia dos casos possibilita que os agentes, julgando necessário, requeiram a promoção de diligências suplementares, antes da deliberação definitiva.

As discussões pelo GEP levam aos membros a um entendimento geral sobre os casos, a fim de empregarem celeridade durante a decisão final. No entanto, esse parecer deve ser ratificado na sessão de julgamento, e, portanto, podem ser alterados em um último momento. Os membros consultivos, em sustentação oral, diversas vezes contribuíram para julgamento divergente ao parecer prévio do GEP.

Por fim, acontece a plenária do CONARE, que proferirá as decisões de primeira instância acerca do reconhecimento do pedido. A votação se dá por maioria simples dos membros presentes, e, nos termos do art. 6º do regimento interno, tem como quórum mínimo o número de quatro membros.

As sessões da plenária ocorrem mensalmente, com intervalo não superior a sessenta dias, resguardando-se o direito de convocação de reuniões extraordinárias.

Assim, proferida a decisão declaratória que reconhece o direito ao refúgio, a Polícia Federal e o solicitante serão informados da decisão. Este tem ainda o direito de acessar na íntegra a cópia do parecer e da motivação nele contido.

Em seguida, consoante ao artigo 28 da lei, será realizado o registro do refugiado junto à Polícia Federal, com a assinatura do termo de responsabilidade. Será emitido também o Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), a cédula de identidade dos mesmos, bem como a CTPS definitiva.

Na situação em que a condição de refugiado não é reconhecida pelo governo brasileiro, o solicitante poderá, no prazo de 15 dias a contar da ciência da decisão fundamentada, apresentar recurso. A petição deverá ser fundamentada, e para tanto, pode-se recorrer ao auxílio de advogado, seja ele da Defensoria Pública da União ou fornecidos através do ACNUR.

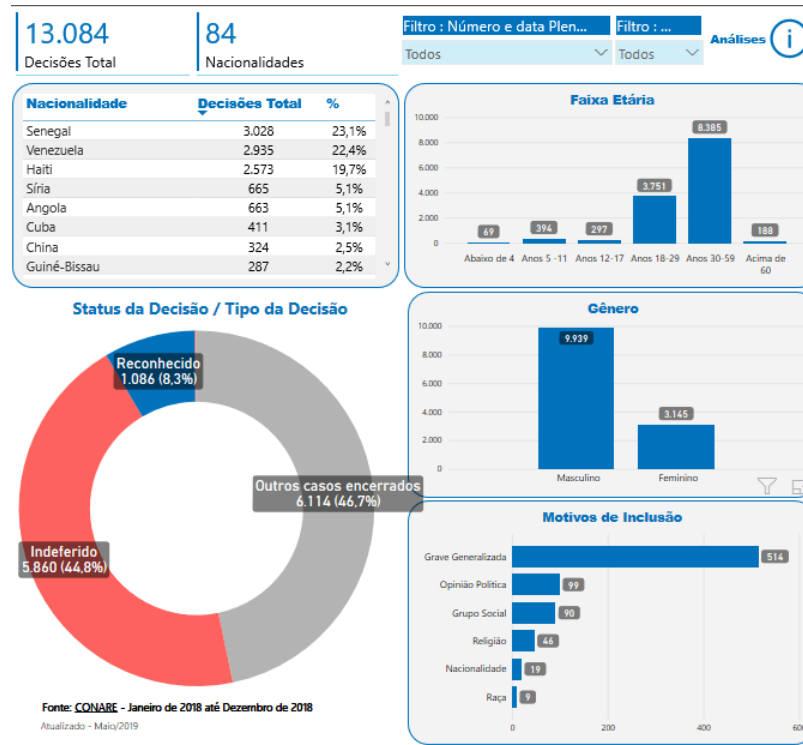
Caberá ao Ministro do Estado da Justiça avaliar e julgar a petição. Essa decisão superveniente, no entanto, é irrecurável e encerra o processo de reconhecimento de refúgio.

Durante esse período, o solicitante ainda se encontra sob o gozo das prerrogativas inerentes ao solicitante de refúgio, sendo vedada sua extradição. No entanto, se ainda persistir a negativa, ele perde essa qualidade, mas fica sujeito aos preceitos da lei de migração, que veda a devolução para o seu país de nacionalidade enquanto subsistirem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade.

É cada vez mais comum, dada a dimensão da atual crise humanitária, que menores de idade desacompanhados solicitem o refúgio. Nessa hipótese, a autoridade policial ou migratória a qual o incapaz se apresentou para solicitar refúgio, deverá informar imediatamente ao CONARE, que irá comunicar à Vara de Infância e Juventude a fim de nomear um tutor para assisti-lo ou representá-lo durante o processo. Outrossim, essa circunstância garante a prioridade de tramitação, de modo a empregar celeridade no reconhecimento do direito.

O CONARE, em parceria com o ACNUR, lançou uma plataforma interativa sobre as decisões sobre o refúgio, de modo a conferir maior publicidade aos dados das decisões por meio de gráficos e tabelas dinâmicas.

Imagem 8: Plataforma interativa CONARE



Fonte: Plataforma interativa de decisões sobre o refúgio. Disponível em: <[### 5.3.4. Das soluções duráveis](https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaNTQ4MTU0NGltYzNkMi00M2MwLWFhZWVhZWMtMDBiM2I1NWVjMjY5IiwidCI6ImU1YzY3OTgxLTY2NjQ0NDEzNC04YTJjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9>. Acesso em: 31 out. 2019</p>
</div>
<div data-bbox=)

O título VII da lei 9474/97 traz as soluções consideradas duráveis, sendo elas a repatriação, o reassentamento e a integração local. Isso quer dizer que a adoção de qualquer dessas medidas possibilita o assentamento definitivo do refugiado, de modo que, em segurança, ele possa reconstruir sua vida.

#### 5.3.4.1. Repatriação Voluntária

A repatriação consiste no retorno do refugiado ao seu país de origem. A declaração Universal dos Direitos Humanos não só garante o direito de asilo, ou seja, de buscar proteção em país distinto, como também assegura o direito ao seu retorno.

A lei do refúgio, no entanto, proíbe a repatriação, pelo princípio da não-



devolução. Excetua-se, contudo, duas circunstâncias em que ela é permitida. A primeira, quando as razões que determinaram o refúgio deixam de existir, e o retorno não implica em nenhum risco à vida ou à liberdade. A segunda exceção traduz-se pela vontade do acolhido em retornar ao seu lugar de residência habitual.

O artigo 38 da lei 9474/97, que trata sobre as causas que ensejam a cessação da condição de refugiado, traz em seu corpo, especialmente nos incisos I e IV, hipóteses que se qualificam como repatriação, embora não tenha utilizado expressamente essa palavra. Portanto, é certo que essa condição põe termo ao refúgio.

A repatriação voluntária, é, no entanto, a situação mais estimada, uma vez que, de maneira geral, é um indicativo de que o contexto insustentável que motivou o deslocamento forçado se pacificou, e apresenta estabilidade e segurança ao retorno. Assim, o repatriado pode ser novamente inserido em sua cultura e ter restaurada as suas garantias fundamentais.

O ACNUR promove ações para o auxílio a estes retornados, como assistência jurídica e ajuda na restituição de casas. Assim, pretende-se que a transição ocorra de maneira suave, e que o retorno não implique em desamparo.

#### 5.3.4.2. Reassentamento

O reassentamento consiste na realocação de um refugiado a um terceiro país. É medida de cooperação e solidariedade internacional, partindo-se do pressuposto que, como “cidadãos” do mundo, as nações têm o dever de colaboração com a paz. De maneira alguma essa medida deve ser confundida com a repatriação, uma vez que não implica no retorno ao país de origem.

Cumprе ressaltar que não cabe ao Estado que recebe o reassentado realizar o juízo de constatação do status de refugiado. Essa condição já foi declarada no país de acolhida.

Não existe, no entanto, disposição legal em nenhum tratado internacional que

regulamente o reassentamento. A prática decorre, essencialmente, da seara consuetudinária. Diante disso, é comum que os países estabeleçam normativas internas que convençionem as diretrizes básicas e os protocolos a se seguirem nessas situações. O Brasil, por exemplo, por meio do CONARE, editou a resolução nº 14/2011, versando sobre o assunto.

#### 5.3.4.3. Integração local

A integração local, em linhas gerais, deve ser compreendida como uma série de medidas que têm como finalidade a inclusão plena do refugiado à sociedade. Em uma análise mais profunda, no entanto, observa-se que se trata de um conceito impreciso e controverso. Isso porque não se extrai uma avaliação precisa quanto ao estágio que se materializa a integração em sua plenitude, tampouco se estipula uma diretriz centralizada para sua concretude, visto que são elementos variantes.

Decerto, é incontroversa a premissa que, para a efetiva integração, o Estado deve dispor de uma legislação que assegure direitos e confira ao refugiado um papel na sociedade. Não apenas isso, deve ainda dispor de recursos para empregar executoriedade às leis protetivas.

A lei 9474/97, ao tratar, em título próprio, sobre a integração local, discorre apenas sobre questões burocráticas documentais. Contudo, em sua essência, o regulamento objetiva a inclusão não apenas pelas garantias estabelecidas, mas por buscar envolver o refugiado de maneira ativa. Dessa forma, garante-se uma acolhida baseada na cooperação entre o aparato estatal, pela promoção de políticas assistencialista, e o estrangeiro, pelo incentivo ao trabalho e à vida civil.

Considera-se que o processo de integração no Brasil se inicia a partir da solicitação do refúgio, com a garantia à expedição de documentos, tais quais o Registro Nacional de Estrangeiros, que funciona como documento de identidade, a expedição de CPF e CTPS provisória, bem como é assegurada a possibilidade de abertura de conta em banco. Em outras palavras, o solicitante obtém personalidade civil.

Contudo, a condição jurídica do solicitante ainda possui caráter provisório, encontra-se no limbo jurídico, ou seja, não mais exerce o papel de cidadão de seu país de origem, uma vez que não está sob essa jurisdição, mas ainda não possui definitividade em sua condição como refugiado dentro do novo país. Essa transitoriedade se opõe à pretensa integração, posto que não promove a sensação de pertencimento, o reconhecimento identitário entre as esferas culturais, sociais, religiosas e políticas.

Essa questão, pode parecer pouco relevante à primeira vista, considerando que a solicitação do refúgio é passo que antecede ao seu reconhecimento. Mas se considerar os dados, observa-se que a maior parte das pessoas que cruzam a fronteira em busca de refúgio é constituída por solicitantes, cujo processo ainda não foi julgado. No ano de 2018 existiam 161.057 processos de solicitação em trâmite, em contrapartida, no mesmo ano, existiam apenas 6554 refugiados reconhecidos residindo no país.

Com a decisão definitiva que reconhece o refúgio, outros direitos inerentes, elencados tanto em leis infraconstitucionais quando na própria Constituição Federal, são assegurados. Desses, destaca-se o acesso à saúde, educação, à propriedade e ao trabalho.

O principal obstáculo à integração a ser transposto se traduz na fluência da língua portuguesa. A falta de compreensão do idioma sujeita o refugiado à vulnerabilidade, uma vez que, no Brasil, a grande maioria das pessoas não fala uma segunda língua. Essa realidade é especialmente prejudicial quando analisada sob a ótica profissional, considerando que o país não dispõe de profissionais, tanto no serviço público quanto no privado, que sejam capacitados para o atendimento ao refugiado. Como consequência, ergue-se uma barreira que separa o estrangeiro do efetivo acesso às políticas públicas básicas como saúde, educação e acesso à justiça.

Por essa razão, o artigo 44 da lei, institui a facilitação quanto ao reconhecimento de certificados e diplomas, ao acesso a instituições de ensino, bem como quanto aos requisitos para a obtenção da condição de residente. Nesse aspecto, destaca a ação conjunta entre o ACNUR e o CONARE, na implementação da Cátedra Sérgio Vieira de Melo, que, junto às universidades, promovem pesquisas, estudos acadêmicos e educação voltadas para essa temática. Dentre as medidas adotadas, evidencia-se a

capacitação de educadores, e fomento ao acesso e a permanência dos refugiados nas instituições de ensino. No Brasil, 19 universidades já aderiram ao programa, incluindo-se a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

A realidade brasileira mostra que a sociedade é estratificada e excludente, e, dessa forma, os refugiados que vivem no país encontram dificuldade inúmeras dificuldades, especialmente no mercado de trabalho. No geral, ocupam posições de baixa remuneração, com jornadas de trabalho que, por vezes superam 44 horas semanais. O contraste se evidencia também, pelo fato de que, muitos desses trabalhadores explorados possuem graduação ou formação técnica que os qualificam.

O artigo 43 da lei do refúgio determina que, nas situações em que seja exigida a apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares, a excepcionalidade da condição de refugiado deve ser levada em consideração. Assim, procura-se certificar que o burocratismo e a morosidade dos órgãos públicos não sejam impedimentos para auferir as oportunidades oferecidas.

Ainda assim, para além da desburocratização conferida pelo artigo, a oferta de emprego formal ao refugiado depende também, tanto do contexto econômico do país em que está inserido quanto de uma sociedade receptiva e solidária. Nesse aspecto, a iniciativa privada possui uma grande importância, mas que, muitas vezes deixa a desejar diante do preconceito e da ignorância.

A integração, de modo geral, foi pensada para ser construída de maneira mútua, isto é, baseada no conjunto de esforços entre o refugiado e a sociedade, esta compreendida pela população civil e o governo. Contudo, pela falta de oportunidade e por políticas que não atendem sua real necessidade, os refugiados se tornam coadjuvantes, dependentes e são silenciados.

A legislação brasileira conferiu os direitos que proporcionam o exercício da cidadania, exceto quanto àqueles relativos ao sufrágio universal. Não podem votar ou serem votados. Por essa razão não possuem representatividade junto às esferas de poder. Segundo dados do “Perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil. Subsídios para elaboração de políticas”, uma pesquisa sociocultural realizada pelo ACNUR em 2019, dos entrevistados, cerca de 80% expressaram o interesse em votar nos pleitos

políticos, 60% manifestaram-se favoráveis à hipótese de serem votados e 93% possuem interesse em obter a nacionalidade brasileira, e, com ela, todos os direitos políticos inerentes.

De maneira geral, as iniciativas para a integração local do refugiado partem de instituições não-governamentais, entidades sociais e religiosas. Elas atuam a fim de suprirem a lacuna estatal, que confere os direitos, mas pouco se faz para efetivá-los. Nesse aspecto, destaca-se o trabalho realizado pelas Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e São Paulo.

A Cáritas do Rio de Janeiro possui um projeto social intitulado Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio (PARES), que atua em três frentes: Acolhimento, Proteção e Integração. No primeiro momento, prestam assistência emergencial básica, fornecendo alimento, vestimenta, higiene e abrigo, bem como direcionam o estrangeiro quanto o pedido de refúgio. No âmbito da proteção, a Cáritas dispõe de advogados que conduzem e orientam o solicitante durante as etapas do processo de reconhecimento da condição de refugiado, além de prestarem assistência para a obtenção de toda documentação pertinente. Já na seara da integração, prestam um importante trabalho fornecendo acompanhamento pedagógico, psicológico e assistencial para garantir o acesso ao idioma e a capacitação, bem como ao trabalho remunerado. Criaram ainda, uma plataforma digital, a “cáritas explica”, com uma coletânea de vídeos explicativos que auxiliam o estrangeiro quanto à busca por seus direitos.

Apenas em 2018, foram realizados 10.894 atendimentos individuais. No primeiro semestre de 2019 os atendimentos alcançaram a marca de 6.300.

Por derradeiro, cumpre afirmar que o processo de integração é multifacetado, perpassando pelas necessidades imediatas, como saúde, alimentação e abrigo, e também por aquelas consideradas mediatas, mas que não são menos importantes, como assistência psicológica, política, social, religiosa, cultural e econômica.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Internacional dos Refugiados nasceu a partir de uma preocupação quanto ao massivo número de pessoas que buscavam proteção em outro país, ante os horrores da Segunda Guerra Mundial, e que recebiam pouca ou nenhuma proteção legal. À luz da Convenção de Genebra de 1951, que forjou todo o fundamento da proteção ao refúgio, os países se obrigaram a respeitar os preceitos ali emanados e a incorporá-los internamente.

Com o passar dos anos, a essa vertente do direito se incorporaram outros tratados complementares, declarações e portarias que conferiram complexidade ao instituto jurídico. No Brasil, contempla-se a lei 9474/97 que efetiva a Convenção de 1951 e implementa outras garantias, das quais destaca-se a criação do CONARE, órgão responsável por reconhecer e regularizar o status de refugiado do solicitante. Essa lei, que recebeu influência da Declaração de Cartagena, se tornou um modelo para os demais países, por apresentar-se como a mais completa das legislações.

A partir daí, tanto ao solicitante quanto ao refugiado foram conferidas prerrogativas, como por exemplo a emissão do documento de identidade, primeiro passo para o acesso aos direitos fundamentais básicos, como saúde, educação e moradia. Além disso, resguardou o benefício do acesso ao mercado de trabalho, com a emissão de CTPS.

No entanto, embora o caráter protetivo da lei brasileira, a realidade evidencia um abismo entre o que é garantido e o que é efetivado. Não apenas em relação às políticas públicas assistencialistas, mas também por envolver uma sociedade ainda extremamente preconceituosa e desinformada.

O preconceito ainda é um dos principais obstáculos para a integração do refugiado. Os dados demonstram que, além de sofrerem xenofobia e outras discriminações, os estrangeiros passam a viver à margem da sociedade, em regiões periféricas, pela falta de emprego formal.

Muitos empregadores abusam da vulnerabilidade dos refugiados, seja por não falarem fluentemente o idioma ou por desconhecerem as leis que lhes amparam. Como

resultado, verifica-se que muitos se sujeitam a extensas jornadas de trabalho e a baixos salários.

A lei do refúgio, embora considerada moderna e generosa, não garante a efetividade dos direitos ali aludidos. O Brasil ainda desempenha um papel fraco para a promoção da integração do refugiado, considerando que existe um abismo que os separa da sociedade. Essa situação se agravou com o massivo contingente de venezuelanos que cruzam a fronteira nacional, em que ficou demonstrado o despreparo das agências nacionais em estabelecer protocolos para lidar com emergências desse tipo.

O Brasil vem se tornando um dos principais destinos dos solicitantes de refúgio. A tendência é que receba um grande número de estrangeiros nos próximos anos, dado o contexto mundial de crises políticas, em especial dos países vizinhos. Mas a realidade é que o Brasil ainda não possui estruturas para o acolhimento e integração.

O Estado deve assumir o protagonismo e empreender esforços para reduzir essa distância e promovendo, não só mais políticas públicas para a ampliação e consecução de novos direitos, entre os quais estão os de caráter político, como também desenvolver uma frente de conscientização e de convívio social, de modo que a população brasileira seja educada.

Diante de todo o exposto, verificou-se que a existência de amparo jurídico aos refugiados, alicerçado pela égide da Convenção de Genebra. O Brasil, por sua vez, institucionaliza o instituto jurídico do refúgio através da lei 9474/1997. De fato, revela-se que os estrangeiros em condição de refúgio não ficam à deriva de formas protetivas. Entretanto, a legislação reveste-se de formalidade ao dispor, majoritariamente, sobre a constituição de direitos, não estabelecendo protocolos, medidas ou políticas públicas para empregar efetividade aos preceitos consagrados. O refúgio no Brasil é sustentado pelas organizações civis, que suprem a lacuna deixada pela omissão governamental. Dessa forma, depreende-se que a proteção, de modo geral, não é suficiente para prover as necessidades básicas do estrangeiro, de modo que este possa reconstruir sua vida.

A legislação, portanto, deve ser aprimorada, como lentamente já vem sendo desde que passou a vigorar a lei do refúgio, passando por uma revisão de seus institutos, para, assim, ser capaz de prover uma proteção eficaz, pautada na dignidade humana.

## 7. REFERÊNCIA

**Os Refugiados e os Direitos Humanos.** Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/junho/os-refugiados-e-os-direitos-humanos>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

**Refugiados no brasil: reflexões acerca do processo de integração local.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a06.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2019.

**esclarecendo conceitos: refugiados, asilados políticos, imigrantes ilegais.** Disponível em: <<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/111036/2/256342.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2019

**Convenção Sobre o Estatuto dos Apátridas.** Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_sobre\\_o\\_Estatuto\\_dos\\_Apatridas\\_de\\_1954.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf)>. Acesso em: 21 out. 2019

**Brasil reconhece pessoas apátridas pela 1ª vez.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-reconhece-pessoas-apatridas-1avez/>>. Acesso em: 22 out de 2019

**Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas**  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392005000300002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300002)>. Acesso em: 22 out. 2019

**Lei de Migração, Lei do Refúgio e acesso a direitos.** Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/h/rede-de-capacitacao-a-refugiados-e-migrantes/atividade-em-curitiba/apresentacoes-oficinas/nova-lei-de-migracao.pdf>>. Acesso em: 22 out 2019

**Asilo político e refúgio: um estudo de sua incorporação no direito brasileiro.** Disponível em: <[revistas.pucsp.br > DIGE > article > download](http://revistas.pucsp.br/DIGE/article/download)>. Acesso em: 22/10/2019

ACNUR. **Refugiados” e “Migrantes”:** Perguntas Frequentes. [S.l.] [2016]. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>> Acesso em: 22 out. 2019.

**Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado.** Disponível em: <<http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/54BB90A0d01.pdf>>. Acesso em: 25 out 2019

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RANGEL, Vicente Marotta. **Direito e Relações Internacionais:** Legislação Internacional Anotada. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado:** Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017, 1136 p.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro.** 1. ed. São Paulo: Método, 2007, 272 p.



**O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados.** Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28151.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2019;

**Relatório Global Trends.** Disponível em: <[https://www.unhcr.org/globaltrends2018/#\\_ga=2.144676854.273831304.1572463761-1955731901.1566925005](https://www.unhcr.org/globaltrends2018/#_ga=2.144676854.273831304.1572463761-1955731901.1566925005)>. Acesso em 31 out. 2018

**Refúgio em números.** Disponível em: < <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-numeros-versao-23-de-julho-002.pdf>>. Acesso em 31 out. 2019.

JUBILUT, Liliana Lyra; DE GODOY, Gabriel Gualano. **Refúgio no Brasil: Comentários à lei 9747/97.** São Paulo. Editora Quartier Latin do Brasil. Disponível em: < <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Refugio-no-Brasil-Comentarios-a-lei-9.474-97-2017.pdf>>. Acesso em: 04 nov 2019.

**Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.** 28 de julho de 1951. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_a\\_o\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_a_o_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>. Acesso em: 21 ago 2019;

**Protocolo de 1967.** 31 de janeiro de 1967. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967)>. Acesso em: 21 ago 2019;

**Pacto San José da Costa Rica.** 22 de novembro de 1969. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/pacto-san-jose-costa-rica.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2019

Silva, Felipe Henrique da. **Imigrantes e refugiados: a mudança da política externa brasileira.** ArtigoTCC - 2018. Disponível em: <<https://repositorio.uninter.com/handle/1/304>>. acesso 16/10/2019

CASTLES, S. Globalização, Transnacionalismo e Novos Fluxos Migratórios. Dos Trabalhadores convidados às Migrações Globais. Fim de Século, 2005, p. 7 – 73. DIETRICH, Ana Maria (Org.). Imigrantes: eles fizeram o Brasil. Revista História Viva, São Paulo, v. 11, n. 97, 2011.

**Deslocados internos.** Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/document/deslocados-internos>>. Acesso em 30 out. 2019

**Observatório de Migrações Forçadas.** Disponível em: <<https://migracoes.igarape.org.br/figures>>. Acesso em: 01 nov. 2019

**Cartilha para Solicitantes de Refúgio no Brasil.** Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Cartilha\\_para\\_solicitantes\\_de\\_refugio\\_no\\_Brasil.pdf?view=1](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Cartilha_para_solicitantes_de_refugio_no_Brasil.pdf?view=1)>. Acesso em: 10 nov. 2019

BRASIL. CONARE. **Resolução nº 04/1998.** Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/resolucao-normativa-conare-no-04-1998>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. CONARE. **Resolução Recomendatória nº 02/2012**. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/54e7411c8.html>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

**Perfil Sociodemográfico e Laboral da imigração venezuelana no Brasil.**

Disponível em: <[https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes-obmigra/Perfil\\_Sociodemografico\\_e\\_laboral\\_venezuelanos\\_Brasil.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes-obmigra/Perfil_Sociodemografico_e_laboral_venezuelanos_Brasil.pdf)>. Acesso em 17 nov. 2019

. Disponível em: <<http://www.caritas-rj.org.br/numeros-atendimentos-na-caritas-rj.html>>. Acesso em 17 nov. 2019

**Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil.** Disponível em:

<<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioeconomico-Refugiados-ACNUR.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2019