



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

FELLIPE GUSTAVO SILVA FERREIRA LIMA

O Estatuto do Refugiado no Brasil: grave e generalizada violação de direitos humanos
como fundamento para reconhecimento da condição de refugiado

Recife

2022

FELLIPE GUSTAVO SILVA FERREIRA LIMA

O Estatuto do Refugiado no Brasil: grave e generalizada violação de direitos humanos
como fundamento para reconhecimento da condição de refugiado

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito da Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como
requisito parcial para a obtenção do título de
bacharel em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos; Direito
Internacional Público; Direito Internacional dos
Refugiados.

Orientadora: Prof. Dra. Flavianne Fernanda
Bitencourt Nóbrega.

Coorientadora: Prof. Dra. Carina Rodrigues de
Araújo Calabria.

Recife

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Lima, Fellipe Gustavo Silva Ferreira.

O Estatuto do Refugiado no Brasil: grave e generalizada violação de direitos humanos como fundamento para reconhecimento da condição de refugiado / Fellipe Gustavo Silva Ferreira Lima. - Recife, 2022.
65, tab.

Orientador(a): Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega

Cooorientador(a): Carina Rodrigues de Araújo Calabria

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2022.

1. CONARE. 2. Declaração de Cartagena sobre Refugiados. 3. Direito dos Refugiados. 4. Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos. 5. Lei 9.474/97. I. Nóbrega, Flavianne Fernanda Bitencourt. (Orientação). II. Calabria, Carina Rodrigues de Araújo. (Cooorientação). III. Título.

340 CDD (22.ed.)

FELLIPE GUSTAVO SILVA FERREIRA LIMA

O Estatuto do Refugiado no Brasil: grave e generalizada violação de direitos humanos
como fundamento para reconhecimento da condição de refugiado

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito da Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como
requisito parcial para a obtenção do título de
bacharel em Direito.

Aprovado em: 05/10/2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega (Orientadora)

Prof. Dra. Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza (Examinadora Interna)

Prof. Dra. Camila Sombra Muinos de Andrade (Examinadora Externa)

DEDICATÓRIA

A minha mãe:
Lúcia Clara da Silva
pelo amor incondicional.

A minha esposa:
Adriana Oliveira e Silva
pelo amor e apoio

A meu filho Gabriel Oliveira Silva
Ferreira Lima: tão esperado e amado

Aos Professores da Faculdade de
Direito do Recife
Pelos ensinamentos

A Deus.

RESUMO

A presente monografia analisa o reconhecimento da condição de refugiado, no Brasil, com base na hipótese de grave e generalizada violação de direitos humanos. Tal conjectura está prevista no Estatuto dos Refugiados, Lei 9.474/97, ao lado das outras duas hipóteses tradicionais, baseadas na Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. A hipótese de estudo se refere à ampliação do conceito de refugiado, inserido na legislação nacional sob influência da Declaração de Cartagena, de 1984, de forma a abranger novos desafios migratórios enfrentados pelos países da América Latina. A importância do reconhecimento com base nessa nova hipótese emerge tanto pelos variados e complexos fatores que motivam os movimentos migratórios na atualidade como pelo volume de migrantes que têm ingressado em solo nacional. Nesse sentido, destaca-se que o Brasil vem enfrentando, desde 2010, um vultoso crescimento de migrantes. Uma vez no país, alguns destes solicitam o pedido de reconhecimento da condição de refugiado. Não obstante o reconhecimento dessa condição decorrer de uma análise individual de cada caso, de acordo ao preceito legal, percebe-se que muitos desses migrantes deixaram seus países em decorrência de fatores comuns, o que ensejou a análise da situação também a partir das condições encontradas nessas nações. Aliado a isso, o estudo pretende demonstrar os mecanismos de proteção complementar que o Brasil utiliza para abarcar aquelas pessoas que não são reconhecidas como refugiadas com base nas hipóteses legais, mas que demandam proteção. Como consequência natural do estudo, realizado a partir de uma pesquisa documental e bibliográfica, este trabalho revisa os principais pontos do instituto do refúgio no Brasil, sua intrínseca relação com o tema em âmbito internacional e com o próprio Direito Internacional dos Direitos Humanos. A partir do estudo demonstra-se como a temática dos refugiados e dos migrantes vulneráveis pressionam os limites normativos nacionais, provocando mudanças nas normas. Essas alterações vão ao encontro de medidas pautadas em princípios progressistas de direitos humanos, com a proteção dos refugiados sendo ampliada e normatizada para abarcar novos grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Palavras-chave: CONARE; Declaração de Cartagena sobre Refugiados; Direito dos Refugiados; Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos; Lei 9.474/97

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the recognition of refugee status in Brazil, based on the hypothesis of serious and widespread violation of human rights. This conjecture is foreseen in the Statute of Refugees, Law nº 9474/97, alongside the traditional hypotheses, based on the United Nations Convention on the Status of Refugees of 1951. It refers to the expansion of the refugee concept, included in national legislation under the influence of the Cartagena Declaration of 1984, in order to cover new situations faced by Latin American countries. The importance of studying recognition based on this specific hypothesis is justified both from the varied and complex factors that motivate migratory movements today and from the amount of migrants that have entered in Brazil in recent years. In this sense, it is noteworthy that Brazil has been facing, since 2010, a substantial growth of migrants, who, once in the country, request the request for recognition of refugee status. Although the recognition of this condition result from an individual analysis of each case, according to legal precepts, the convergence of motivations of these cases is clear. Many of these refugees left their countries as a result of common factors, giving rise to a contextual analysis of the collective situation found in these nations. The study intends to demonstrate the complementary mechanisms that Brazil uses to protect those people who are not recognized as refugees based on legal hypotheses, but who demand state support. As a natural consequence of the study, carried out from a documentary and bibliographical research, this work ends up reviewing the main points of the refugee institute in Brazil, in regard to its international counterparts and to International Law of Human Rights itself. The study demonstrates how the issue of refugees and vulnerable migrants puts pressure on national limits, causing changes in norms. These changes are in line with measures based on progressive principles of human rights, with the expansion of refugees and new groups of vulnerable people.

Keywords: CONARE; Cartagena Declaration on Refugees; Refugee Law; Serious and Generalized Human Rights Violation; Law 9.474/97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Processos reconhecidos de refúgio entre 2011 e 2018.....	47
Tabela 2 - Processos reconhecidos de refúgio por fundamentação entre 2011 e 2018.....	47
Tabela 3 – Mecanismos de proteção complementar entre 2019 e 2021.....	48
Tabela 4 - Processos reconhecidos de refúgio entre 2011 e 2020.....	53
Tabela 5 - Processos reconhecidos de refúgio de venezuelanos entre 2011 e 2020.....	54
Tabela 6 – Países de origem dos refugiados reconhecidos no Brasil, com base na Declaração de Cartagena, entre 2011 e 2020.....	54
Tabela 7 – Países de origem dos refugiados reconhecidos no Brasil, excetuando a hipótese da Declaração de Cartagena, entre 2011 e 2020.....	55

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ACNUDH - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
CF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CADH - Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969
CNIg - Conselho Nacional de Imigração
CDH - Comitê de Direitos Humanos da ONU
CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CONARE - Comitê Nacional para Refugiados
CORTE IDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos
DUDH - Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948
DIDH - Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH - Direito Internacional Humanitário
DIR - Direito Internacional dos Refugiados
FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
GGVDH - Grave e generalizada violação de direitos humanos
MRE - Ministério das Relações Exteriores do Brasil
MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil
OBMIgra - Observatório das Migrações Internacionais
OIR - Organização Internacional para os Refugiados
OUA - Organização da União Africana
OMS - Organização Mundial da Saúde
ONU - Organização das Nações Unidas
OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde
PMA - Programa Mundial de Alimentos
PIDCP - Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
SISCONARE - Sistema do Comitê Nacional para Refugiados
UNICEF - Fundo das Nações Unidas a Infância
UNRWA - Agência da ONU de Assistência aos Refugiados da Palestina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 NOÇÕES SOBRE O INSTITUTO DO REFÚGIO	15
2.1 O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO INSTITUTO DO REFÚGIO.....	15
2.2 OS TRÊS PRINCÍPIOS BASILARES DO INSTITUTO DO REFÚGIO: O NON- REFOULEMENT, A NÃO-PENALIZAÇÃO PELA ENTRADA IRREGULAR E A NÃO- DISCRIMINAÇÃO	20
2.3 O REFUGIADO E O MIGRANTE.....	23
2.4 O INSTITUTO DO ASILO E SUA DIFERENÇA PARA O REFÚGIO	24
2.5 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL E REGIONAL DOS REFUGIADOS	28
2.5.1 O Estatuto dos Refugiados de 1951 e o seu Protocolo de 1967	30
2.5.2 A Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984	31
3 A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL - INSTRUMENTOS NORMATIVOS	36
3.1 A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO ÂMBITO DA CF/1988	36
3.2 O ESTATUTO DOS REFUGIADOS - LEI 9.474/97	37
3.3 A LEI DA MIGRAÇÃO - LEI 13.445/2017	41
3.4 A QUESTÃO DO VISTO HUMANITÁRIO NO BRASIL A PARTIR DE 2010 E AS MEDIDAS DE PROTEÇÃO COMPLEMENTAR	42
4 A APLICABILIDADE DA HIPÓTESE DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS PARA O CONCEITO DE REFUGIADO NO BRASIL ENTRE OS ANOS DE 2011 E 2020	45
4.1 OS PROCESSOS DE SOLICITAÇÃO DE RECONHECIMENTO ENTRE 2011 E 2018 E OS MECANISMOS DE PROTEÇÃO COMPLEMENTAR	45
4.2 O PROCEDIMENTO ESPECIAL DE ANÁLISE DOS CASOS DE SOLICITAÇÃO DE RECONHECIMENTO DO REFÚGIO A PARTIR DE 2019	48
5 CONCLUSÃO.....	57
REFERÊNCIAS	60

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da migração faz parte da própria história humana. Durante grande parte dos períodos de evolução da sociedade, a transição de pessoas entre territórios sempre existiu. Esses deslocamentos têm ocorrido, todavia, por motivos inerentes aos aspectos vivenciados em cada época. Podem ser identificados, assim, motivos variados para essa movimentação, como questões comerciais, culturais, econômicas, políticas, sociais, bem como por conflitos e guerras. Uma motivação específica caracteriza migrantes como refugiados: tratam-se de pessoas que são obrigadas a deixar seus estados com fundamento em alguma ameaça ou perseguição.

Sobre o tema, percebe-se a existência de uma ampla gama de tratados e convenções internacionais e regionais que se integram às legislações nacionais na proteção dos seres humanos em seus direitos mais básicos. Proteger os refugiados, nesse contexto, é tratar essas pessoas como merecedoras de uma proteção ampla, sob o prisma da própria dignidade humana e de seus vários direitos, uma vez que quando o pedido de reconhecimento de refúgio é feito, este o é porque vários outros direitos humanos do solicitante já foram previamente desrespeitados.

Em sua análise histórica, o instituto do refúgio ganha relevância mundial ao longo do século XX, principalmente para lidar com os refugiados após as guerras mundiais. Nesse sentido, pode ser destacada a criação de uma série de tratados e convenções sobre o tema, como a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o seu Protocolo Adicional de 1967, a Convenção sobre Refugiados da Organização da Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984. Esses dois últimos documentos foram responsáveis por uma grande inovação, refletida na ampliação do conceito de refugiado para abranger violações de direitos humanos e dos direitos de vítimas de conflitos.

A concepção clássica de refugiado tem como base a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, também conhecida como Convenção de Genebra de 1951. Envolve aqueles que estão fora de seus países de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política. Já contemporaneamente entende-se que o conceito abrange, também, fatos envolvendo grave e generalizada violação de direitos humanos (GGVDH) e conflitos armados. Pelo seu conceito, percebe-se que a situação dos refugiados envolve a própria proteção dos direitos humanos, uma vez que o reconhecimento daqueles implica considerar ameaça efetiva ou potencial a uma série de direitos garantidos a

todas as pessoas, como a vida, liberdade, segurança, manifestação do pensamento, religião entre outros.

É importante frisar, nesse ponto, o papel da Organização das Nações Unidas (ONU) e de suas agências especializadas em trazer para o contexto mundial o debate sobre o tema, estabelecendo padrões mínimos de conduta e respeito aos direitos dos refugiados, buscando o entendimento das nações e estimulando o desenvolvimento de suas legislações internas. Isso porque os estados soberanos detêm o monopólio legítimo dos meios de movimento internamente e o controle de suas fronteiras, exercendo-o por meio de suas legislações.

Atualmente, o tema dos refugiados tem ganhado cada vez mais destaque internacional, principalmente a partir de 2010, em decorrência do aumento dos movimentos migratórios verificados em certas regiões do mundo¹. Estes se apresentam num grande contingente de pessoas fugindo de conflitos e perseguições em países africanos, de nações do mundo árabe, e mais recentemente da crise humanitária na Venezuela e do atual conflito na Ucrânia². Essas pessoas acabam buscando proteção em países da Europa, América do Norte e América do Sul. A forma de ingresso nesses estados é majoritariamente irregular, com o pedido de reconhecimento do refúgio ocorrendo posteriormente à entrada.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados³ (ACNUR), o mundo alcançou, na metade de 2021, o quantitativo de 20,8 milhões de refugiados. Trata-se de 172 mil pessoas a mais do que no final de 2020 (além de 5,6 milhões de refugiados palestinos que estão sob os cuidados da Agência da ONU de Assistência aos Refugiados da Palestina - UNRWA). Dentre os principais países de origem dos solicitantes reconhecidos estão o Afeganistão, Myanmar, Síria, Sudão do Sul e Venezuela, responsáveis por 68% de todos os refugiados no mundo.

No Brasil, a situação das solicitações de refúgio também passa por um visível crescimento desde 2010, com imigrantes oriundos de Cuba, Haiti, Síria, e principalmente da

¹ O número de migrantes internacionais alcançou 272 milhões de pessoas em 2019, um aumento de 51 milhões desde 2010. (...) entre 2010 e 2017, o número global de pessoas refugiadas e em busca de asilo cresceu cerca de 13 milhões, correspondendo a quase um quarto do aumento do número de todos os migrantes internacionais. Inventário de Migração Internacional de 2019. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/estudo-da-onu-aponta-aumento-da-populacao-de-migrantes-internacionais>. Acesso em: 10 jan.2022.

² De acordo com a ACNUR, o conflito na Ucrânia causou uma das maiores crises de deslocamento forçado na história mundial. Até 07/06/2022 já tinha ocorrido a passagem de 7,3 milhões de pessoas na fronteira, saindo do país, e o retorno de 2,3 milhões. Milhões ainda foram forçados a deslocar internamente. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/06/10/acnur-atualiza-dados-sobre-pessoas-refugiadas-na-ucrania-para-refletir-movimentos-recentes/#:~:text=A%20guerra%20da%20Ucr%C3%A2nia%20causou,novos%20dados%20se%20tornam%20dispon%C3%ADveis>. Acesso em: 17 set. 2022.

³ ACNUR. Relatório Semestral de 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>. Acesso em: 10 jan.2022.

Venezuela. Esses migrantes foram forçados a abandonar seus países em virtude de conflitos armados, perseguições, violações de direitos humanos, além de crises políticas, sociais e econômicas.

Assim como as migrações são um fenômeno de proporções globais, também a proteção dos refugiados é um dever coletivo que deve ser exercido por todos os países do mundo. Auspiciados pela ONU, os estados devem organizar uma rede de proteção interna, regional e internacional que garanta aos refugiados os mesmos direitos recebidos por qualquer outro migrante que resida regularmente no país da acolhida. Buscam-se, assim, com base em princípios da dignidade humana, soluções adequadas e duradouras visando que essas populações possam reconstruir suas vidas por meio de políticas de repatriação voluntária, integração local e reassentamento.

No Brasil, de acordo com Almeida (2017), à exceção do período em que o país estava sob julgo da ditadura militar (1964-1985) percebe-se uma receptividade à questão dos refugiados. Esta percepção é corroborada com a ratificação e recepção tanto da Convenção de 1951 quanto do Protocolo de 1967 em seu ordenamento. Ademais, percebe-se com a redemocratização do país, a adoção, na Constituição de 1988, de princípios basilares do Direito Internacional dos Direitos Humanos que também norteiam o Direito Internacional dos Refugiados. São exemplos a dignidade da pessoa humana, a prevalência dos direitos humanos e a concessão do asilo político, fazendo com que a política de proteção aos refugiados seja vinculada às políticas de Estado.

No âmbito da normativa nacional específica sobre refugiados, pode-se afirmar que o Brasil possui uma das mais avançadas legislações do mundo, considerada um marco na proteção dos refugiados. Isso se deve ao fato da Lei Federal 9.474/97, conhecida como o Estatuto dos Refugiados, abarcar, em seu artigo 1º, tanto o conceito tradicional estabelecido pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo Adicional de 1967 (incisos I e II), como a definição ampliada, advinda da Declaração de Cartagena de 1984, que objetiva o reconhecimento àqueles que buscam segurança diante de situações de GGVDH (inciso III). Como destaque procedimental e democrático, a norma ainda inovou ao criar um órgão colegiado, o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, com a participação da sociedade civil, para análise dos casos e a determinação do reconhecimento da condição de refugiado, regulando os seus direitos e obrigações.

Nesse contexto de ampliação internacional do conceito clássico de refugiado, com a inclusão da hipótese de GGVDH como caracterizadora de refúgio, o presente estudo pretende analisar as possíveis consequências dessa expansão normativa para o reconhecimento dos

pedidos de refúgio no Brasil. O estudo ganha relevância diante da crescente quantidade de solicitações no país, por meio de migrantes individuais ou em grupos, e que apresentam fundamentações baseadas na hipótese de Cartagena, qual seja, violações de direitos humanos.

O objetivo geral do projeto é, portanto, investigar como o Brasil trata os pedidos de refúgio com base nessa hipótese normativa. Uma vez que o país a reconhece, pretende-se (I) verificar quantas solicitações são consentidas com base nesse fundamento, (II) observar se há algum procedimento especial no processo de análise dos casos, (III) analisar a consistência de aplicação dessa hipótese e (IV) seus efeitos práticos. Por fim, para as situações que não se enquadrem na hipótese de reconhecimento de uma pessoa como refugiada, (V) pretende-se verificar se existe alguma outra forma de proteção complementar para aquele deslocado.

Para o desenvolvimento deste trabalho, optou-se pela linha de pesquisa exploratória. Inicialmente, será realizada uma análise normativa dos tratados e convenções internacionais e regionais sobre o instituto do refúgio bem como da legislação nacional (Lei 9.474/97). Em seguida, será conduzida uma pesquisa documental, por meio da consulta a trabalhos de órgãos governamentais estrangeiros e nacionais, com destaque para os do CONARE. Especificamente, será investigado o quantitativo de solicitações de refúgio reconhecidas por este órgão de 2011 a 2020. A partir da base de dados disponível, serão produzidas considerações quanto à origem dos solicitantes de refúgio, um comparativo entre pedidos e decisões, e uma coleta de dados acerca da fundamentação legal dada para o reconhecimento da condição de refugiado. Estas análises serão amparadas por uma imersão na base teórica, com a utilização de pesquisas bibliográficas e de doutrina sobre a temática.

Para se alcançar o objetivo geral e os objetivos específicos identificados acima, o trabalho encontra-se estruturado em cinco capítulos, sendo o primeiro a introdução ao tema.

O segundo capítulo desenvolve uma abordagem conceitual e histórica do instituto do refúgio, sua posição frente ao migrante e a diferenciação para o instituto do asilo. Aborda, ainda, a proteção internacional e regional dos refugiados, que se dará por meio da revisão dos principais tratados sobre o tema: a Convenção de 1951, o Protocolo Adicional de 1967, a Convenção sobre Refugiados da Organização da Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984.

O terceiro capítulo apresenta uma contextualização da proteção aos refugiados ao contexto nacional, analisando criticamente a Constituição Federal de 1988, o Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474/1997), e a Lei da Migração (Lei 13.445/2017). O capítulo também irá analisar questões práticas, realizando comentários sobre o instituto do visto humanitário no Brasil.

O quarto capítulo estuda a aplicabilidade da hipótese de grave GGVDH como fundamento para o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. Utilizará dados sobre refúgio publicados pelo CONARE entre os anos de 2010 e 2020 como base de análise. Uma vez que o país reconhece a hipótese, busca-se verificar quantas solicitações são consentidas com base nesse fundamento, observar se há algum procedimento especial no processo de análise dos casos, analisar a consistência de aplicação dessa hipótese e seus efeitos práticos. Para as situações não abrangidas pelo conceito de refugiado, pretende-se também verificar se existe alguma outra forma de proteção complementar para aquele deslocado.

Já o quinto e último capítulo apresenta as conclusões do trabalho.

Como essência do trabalho está a própria base de proteção dos refugiados no âmbito de sua relação com o Direito Internacional dos Direitos Humanos. O solicitante do refúgio é uma pessoa que, sozinha ou acompanhada, se encontra em situação de extrema vulnerabilidade que a faz abandonar seu país em busca de sobrevivência. Nesse cenário há o pavor pelo que passou e a esperança de uma vida melhor no novo destino.

Nesse contexto, a dinâmica contemporânea de multiplicidade de relações e conflitos insere as nações em turbulências econômicas, sociais, políticas, e de segurança que acabam por gerar situações que pressionam a definição clássica de refúgio. São movimentos cada vez maiores de migrantes que abandonam seus países não apenas por perseguições envolvendo questões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, mas por se verem diante de conflitos e violações de seus direitos humanos. Assim, em um cenário de múltiplos fatores que ocasionam esse fluxo crescente de pessoas se deslocando para outros estados, muitas vezes em grupo, e necessitando de situação de proteção imediata, o tema se mostra atualizado para identificar como ocorre o processamento nessa acolhida.

Pode-se, nesse sentido, verificar lacunas quando a justificativa para o reconhecimento da condição de refugiado englobar as graves e generalizadas violações de direitos humanos, principalmente pela necessidade de se definir o que é considerado, para o Brasil, uma violação de direito humano que abarque esse conceito. Além disso, tem-se a própria produção de estudo específico sobre o assunto, a servir de base para trabalhos futuros na área do Direito Internacional dos Refugiados.

2 NOÇÕES SOBRE O INSTITUTO DO REFÚGIO

2.1 O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO INSTITUTO DO REFÚGIO

A doutrina⁴ traz evidências de que até o início do século XX, a proteção dos refugiados acontecia de forma incipiente no contexto internacional, não existindo regras formais de abrangência global para tratar aquelas pessoas que saíam de seus países para buscar abrigo em outros estados. De acordo com Ramos (2017), o tratamento dado aos refugiados dependia da generosidade das leis domésticas, em especial daquelas relativas à concessão de asilo político.

Em seu desenvolvimento histórico, a implementação do instituto do refúgio deu-se em três momentos, conforme classificação de Hathaway⁵ (1991, apud BARICHELO e ARAUJO, 2015, p.3). No primeiro momento (1920 – 1930), houve o reconhecimento jurídico de que determinados grupos de migrantes precisavam de proteção especial. No segundo (1935 – 1939), a preocupação se voltou para prover assistência internacional para esses grupos especiais de migrantes em decorrência de acontecimentos políticos e sociais, principalmente relacionados ao nazismo. Já no terceiro momento (meados de 1950), ocorreu a passagem dessa abordagem coletiva para uma vertente individual, caracterizada pela análise singularizada de cada caso apresentado por aqueles que buscavam o reconhecimento do refúgio.

Nesse contexto, o refúgio pode ser considerado como uma entidade recente. O conceito surge no âmbito da Liga das Nações, após seu estabelecimento em 1919, como um caminho alternativo à questão do asilo. Naquele momento, o mundo se encontrava diante de um desafio particular: após a primeira guerra mundial existiam milhões de pessoas que estavam sendo perseguidas na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (1922-1991) pelos mais diversos motivos, como as questões políticas. Somado a isso, havia a própria necessidade de reorganização territorial da Europa após o conflito, materializada nos tratados de paz, (JUBILUT, 2007). De acordo com Barichello e Araujo (2015, p.3):

Em pouco tempo, foram deslocados de seus países 1.500.000 russos brancos, 700.000 armênios, 500.000 búlgaros, 1.000.000 de gregos e milhares de alemães, húngaros e romenos. A essas massas em movimento tem-se que acrescentar a

⁴ Jubilut (2007) e Ramos (2017).

⁵ HATHAWAY, James. C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. Harvard International Law Journal, Boston, v. 31, n. 1, p. 129-147, 1990.

situação explosiva determinada por cerca de 30% das populações dos novos organismos estatais criados por tratados de paz conforme o modelo do Estado-nação (por exemplo, Iugoslávia e Tchecoslováquia), que constituíam minorias que tiveram que ser tuteladas por meio de uma série de tratados internacionais.

Em tal cenário, o instituto do asilo não poderia ser aplicado para milhões de pessoas nessa situação, visto que os Estados não estariam dispostos a qualificar esse contingente de pessoas como asilados políticos e discricionariamente fornecer-lhes abrigo.

Nesse panorama, é importante destacar a dificuldade em tentar estabelecer uma datação acerca do surgimento do termo refugiado. Nesse momento do início do século XX, conforme Sousa (2019, p.7) “os conceitos de refugiado, migrante, apátrida, deslocado interno e asilado ainda não possuíam uma delimitação sistemática, sendo utilizados conforme a necessidade de cada contexto”.

Em 1921, o Conselho da Sociedade das Nações juntamente com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha autorizou a criação de um Alto Comissariado para Refugiados Russos, com a intenção de socorrer os milhões nacionais russos que foram obrigados a deixar seu país após a Revolução Russa de 1917. Percebe-se, assim, o uso do termo refugiado pela primeira vez em uma entidade de magnitude, conforme indicado por Sousa (2019). O objetivo desta organização foi de estabelecer a situação jurídica dos refugiados, repatriá-los ou levá-los a assentamentos. Segundo Ramos (2017, p. 277):

A intenção inicial era que fosse criado um órgão voltado especificamente para tratar de refugiados russos, porém após a constatação da existência de refugiados armênios na Grécia, optou-se por uma definição abrangente e geral do mandato do Comissariado, voltado para toda e qualquer questão relativa aos refugiados.

Nessa época, importante destacar a expedição, por parte do Alto Comissariado para Refugiados Russos, de certificados de identidade para os refugiados russos (1922), e armênios (1924), traduzidos esses em documentos de identificação para perceber os grupos e permitir aos que se refugiavam viajar sobre o território dos países que os reconheciam, além de poderem retornar ao país que havia expedido o documento. Nesse momento, as definições iniciais para o conceito de refugiado centravam-se em dar uma definição jurídica a determinado grupo étnico ou nacional ao qual o refugiado pertencia, por exemplo:

Russo: qualquer pessoa com origem russa a qual não goze ou a qual não tenha mais gozado da proteção do Governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e a qual não tenha adquirido outra nacionalidade. (LEAGUE OF NATIONS, 1926, apud BARICHELLO e ARAUJO 2015, p.5).

Cumprir destacar a relevância desses certificados de identidade por prover, desde essa época, o direito ao acesso a determinados serviços, como a locomoção. Nesse sentido, importante o trabalho de Hovy (2018), ao vincular o processo de identificação, registro e documentação de migrantes forçados, refugiados e deslocados como condição indispensável para a proteção efetiva e assistência destes, além de orientar o trabalho dos desenvolvedores de políticas públicas e de pesquisadores. Esse processo se apresenta como o próprio direito a uma identidade jurídica, sendo até os dias atuais ferramenta procedimental indispensável para prover direitos e coibir abusos ao solicitante do reconhecimento de refúgio.

Já no contexto da Segunda Guerra Mundial e seus anos posteriores, a agenda de vários estados, seja de forma individual, seja como membros organizados em torno da Liga das Nações e posteriormente da Organização das Nações Unidas (ONU), incluía o tema dos refugiados de forma recorrente. Existiam milhões de pessoas que continuavam perseguidas em seus estados de origem, como a situação verificada na Alemanha. Essas, de acordo com Andrade (2005, p. 1), seriam pessoas que, devido ao conflito armado ou ao regime político vigente nos seus países de origem, e na impossibilidade de gozarem de proteção nacional, se viam obrigadas a se dirigir a outros Estados em busca de proteção.

Destaca-se que nesse período, e principalmente em decorrência das perseguições nazistas, o conceito de refugiado desloca-se da nacionalidade para o indivíduo e sua trajetória pessoal (elemento subjetivo). Isso criou a necessidade do estabelecimento de um procedimento que abarcasse as pessoas que haviam de fato, e não apenas de direito, perdido a proteção de seu estado de origem. Não se tratava apenas de uma base grupal ou jurídica: não se era mais refugiado em decorrência de origem ou filiação a determinado grupo étnico, racial ou religioso, mas preponderavam as questões individuais de cada aplicante; a história pessoal.

Em 1946, na primeira sessão da Assembleia Geral da ONU, realizada entre 10 de janeiro e 14 de fevereiro daquele ano, foi adotada uma resolução recomendando o estabelecimento de um comitê especial para preparar um relatório abordando a questão dos refugiados. Esse documento visava tratar a necessidade imediata e urgente de buscar uma solução para o problema dos refugiados e dos deslocados. Buscava também distingui-los dos criminosos de guerra, espiões e traidores (ANDRADE, 2005). Tal relatório foi examinado na primeira sessão do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e na segunda parte da primeira sessão da Assembleia Geral, realizada no segundo semestre do mesmo ano. O exame levou à votação da Constituição da Organização Internacional para os Refugiados (OIR). Suas principais funções abordavam as questões de repatriação; identificação, registro e classificação; auxílio e assistência; proteção jurídica e política; transporte; e reassentamento.

Já em 1948 o instituto do refúgio ganha impulso essencial com a adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH)⁶. Tal carta é considerada um instrumento fundamental no estabelecimento de direitos essenciais a todos os seres humanos, os quais se materializam num núcleo com um conjunto de direitos em razão da própria natureza humana, da necessidade de dignidade mínima de vida e contra os abusos, sejam estatais, de organizações ou de indivíduos.

É nesse contexto de reafirmação dos direitos dos indivíduos que se tem a evolução do refúgio, materializando-se em 1950, com a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). O órgão substitui a OIR, a partir das resoluções 319 A (IV) e 428 (V) da Assembleia Geral da ONU, para lidar com a matéria. Atualmente o ACNUR é órgão subsidiário permanente da Assembleia Geral das Nações Unidas, tendo as suas normas sobre o refúgio um alcance global.

Como marco na questão, em 1951 tem-se a publicação da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados. De acordo com Ramos (2017), esse é o primeiro tratado que rege a condição genérica do refugiado, seus direitos e deveres, pois as regras anteriores eram aplicáveis a grupos específicos, como os refugiados russos, armênios e alemães⁷. De acordo com a definição geral contida na Convenção de 1951, em seu art. 1º, 2):

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

Posteriormente, em 1967, tendo como um dos fatores motivadores a situação de refugiados em outras regiões do mundo, como no continente africano, que passava por um processo de descolonização de alguns países, foi adotado o Protocolo Adicional ao Estatuto dos Refugiados. Tal documento elimina as limitações temporais e territoriais constantes na Convenção de 1951⁸. Por meio do Protocolo de 1967, o status de refugiado fica reconhecido a qualquer pessoa que sofra perseguição em seu estado de origem ou residência habitual, por

⁶ O art. XIV da Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma que cada pessoa tem o direito a buscar e gozar de asilo em outros países sem sofrer perseguição.

⁷ Ajuste relativo ao Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Armênios de 1928; Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados de 1933; Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha de 1938.

⁸ O conceito de refugiado na convenção de 51 gerava uma interpretação associada a uma limitação do conceito para abranger apenas os acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e inerentes ao continente europeu.

força de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social, independente de local ou tempo. Logo, atualmente o refúgio é um instituto formalmente regulado internacionalmente por instrumentos jurídicos baseados na Convenção de 1951 (eixo fundador do Direito Internacional dos Refugiados), modificada pelo Protocolo de 1967, que asseguram a algumas pessoas, em função de determinadas circunstâncias, o status de refugiado.

Posteriormente, o refúgio foi sendo tratado e incorporado em âmbitos regionais e internos de cada estado. Com bases nos princípios fundamentais de direitos humanos e nos próprios estatutos internacionais sobre o tema, alguns países ampliaram seu conceito, uma vez que a efetivação dessa proteção ocorre em cada localidade.

Assim, em âmbito regional, tem-se como exemplo a Convenção da Organização da Unidade Africana (hoje União Africana) sobre refugiados de 1969 que estabeleceu, pela primeira vez, a chamada “definição ampla de refugiado”, por meio da inclusão de fatores como agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou outros eventos que disturbem gravemente a ordem pública. Outro exemplo, adotado no continente americano, é a definição ampliada de refugiado estabelecida pelo item terceiro da Declaração de Cartagena de 1984. Tal documento busca acrescentar no conceito de refugiado os casos de migração motivada por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou ocorrência de outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

A doutrina traz reflexões interessantes sobre essa evolução do instituto do refúgio. De acordo com Jubilut (2007), a definição clássica de refúgio tem três elementos essenciais: a definição de perseguição, o bem fundado temor ou justo temor, e a extraterritorialidade. Sobre o primeiro, de acordo com a ACNUR⁹, perseguição é qualquer ameaça à vida ou à liberdade, devendo ser auferida tanto por critérios objetivos como por critérios subjetivos. Nesse sentido, do artigo 33 da Convenção de 1951 constata-se que a ameaça à vida ou à liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencimento a um grupo social específico é sempre caracterizada como perseguição. Para Jubilut (2007), pode-se dizer que haveria perseguição, ainda, diante da percepção de uma falha sistemática e duradoura na proteção de direitos do núcleo duro de direitos humanos, violação de direitos essenciais sem

⁹ Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado de acordo com a Convenção De 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. 2011. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 13 fev. 2022.

ameaça à vida do Estado, e a falta de realização de direitos programáticos havendo os recursos disponíveis para tal.

O segundo elemento vem a ser o fundado temor de que a perseguição ocorra. Esse elemento é mais recente na história do instituto do refúgio, tendo passado a existir apenas após a introdução do sistema individual de verificação da condição de refugiado (Jubilut 2007, p.47). Assim, a determinação da condição de refugiado fundamentar-se-á, principalmente, não em um julgamento da situação objetiva do país de origem do solicitante, mas na avaliação das declarações por este prestadas, materializando esse um conceito subjetivo a ser analisado a partir do solicitante. De acordo com o Manual da ACNUR, uma forma de analisar esse aspecto se daria caso o solicitante do refúgio consiga demonstrar, de modo razoável, que a sua permanência no país de origem se tornou intolerável pelos motivos previstos na definição de refugiado, ou que, por esses mesmos motivos, seria intolerável retornar ao seu país de origem. Nesse sentido, o Manual de Procedimentos da ACNUR (2011, p. 15) traz um exemplo:

53. Além disso, o solicitante pode ter sofrido várias medidas que, por si só, não constituem perseguição (por exemplo, discriminação de diferentes formas), as quais podem estar combinadas com outros fatores adversos (por exemplo, ambiente de insegurança generalizada no país de origem). Em tais situações, os diversos elementos envolvidos podem, se considerados conjuntamente, levar o solicitante a um estado de espírito que pode justificar o fundado temor de perseguição por “motivos cumulativos”.

Já o terceiro elemento é o fato de o solicitante se encontrar fora de seu país de origem ou residência. Tal elemento se traduz em um verdadeiro elemento de cidadania, pois o indivíduo pode ser praticamente privado de exercer seus direitos básicos. Quando o solicitante é perseguido ou alega possuir um temor de perseguição no seu país de nacionalidade, deve ser comprovado que o mesmo possui de fato a nacionalidade desse país. Pode existir, ainda, a situação na qual o solicitante do refúgio não necessariamente deixou o seu país irregularmente. Ele poderia, por exemplo, estar no exterior e devido a circunstâncias que surjam no seu país de origem durante a sua ausência, requerer a proteção. Tal situação é denominada no Manual da ANCUR (2011, p. 21) como refugiados “sur place”.

2.2 OS TRÊS PRINCÍPIOS BASILARES DO INSTITUTO DO REFÚGIO: O *NON-REFOULEMENT*, A NÃO-PENALIZAÇÃO PELA ENTRADA IRREGULAR E A NÃO-DISCRIMINAÇÃO.

Um dos principais avanços no Direito Internacional dos Refugiados foi a positivação do princípio do *non-refoulement*. Trata-se de um principio básico que garante proteção para pessoas em face da possibilidade de retornarem a um território onde possam estar expostas a algum tipo de perseguição. Por esse, conforme Barichello e Araujo (2015), nenhum Estado poderá devolver o indivíduo ao país de onde ele está fugindo, pondo de nenhum modo o refugiado nas fronteiras do território de onde sua vida ou liberdade estejam ameaçadas. Tal regra foi aplicada, pela primeira vez, para suspender a expulsão de refugiados russos e armênios, em 1928, que não dispunham de condições para ingressar e permanecer no país destinatário, por meio do ajuste relativo ao Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Armênios.

Já na década seguinte, conforme Paula (2006), o princípio continuou sendo observado nos seguintes acordos: Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados (1933); Ajuste Provisório Relativo ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha (1936); e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha (1938). Todavia, percebe-se que a abrangência desse princípio era limitada, envolvendo o alcance apenas para os grupos específicos a que as convenções se destinavam.

Em 1951 ocorre a efetiva positivação do princípio do *non-refoulement* no direito internacional. A Convenção deste ano estabeleceu, em seu artigo 33, que nenhum dos Estados contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas. Destaca-se que o próprio artigo 42 dessa Convenção proíbe reservas dos Estados ao artigo 33, não podendo excluir ou modificar seu efeito jurídico. Tal objeção é reafirmada no Protocolo Adicional de 1967, em seu artigo 7.

Posteriormente à Convenção de 1951 e até os dias atuais, o princípio do *non-refoulement* encontra-se presente de forma direta ou indireta em diversos outros tratados e documentos vinculantes e não vinculantes estabelecidos no âmbito internacional e regional, e se integrando a outros temas no âmbito dos direitos humanos. Como exemplos, no âmbito internacional tem-se o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) de 1966 que “tem sido interpretado, segundo a jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos da ONU (CDH), como protegendo não cidadãos do retorno forçado quando houver possibilidade de que aspectos do direito à vida sejam violados ou quando tratamento cruel puder ocorrer” (PAULA, 2006, p.5); e a Convenção contra a Tortura, de 1984, que no seu artigo 3º afirma que “nenhum Estado-parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para

outro Estado, quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida à tortura”.

Em âmbito regional tem-se a materialização do princípio: na Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, que prevê que em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas (art. 22, § 8º); e na Declaração de Cartagena de 1984, que em sua quinta conclusão reitera a importância e a significação do princípio de *non-refoulement* (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras), como pedra angular da proteção internacional dos refugiados. No caso do Brasil, a aplicação do *non-refoulement* encontra-se positivada tanto na Lei 9.474/97 (art. 37) como na Lei da Migração, Lei 13.445/17 (art. 62).

Paula (2006) afirma que o *non-refoulement* faz parte do direito internacional consuetudinário e que é impossível de ser derogado. Em consequência, os Estados, individual ou coletivamente, estão impedidos de violarem, em qualquer circunstância, tal princípio. Adicionalmente, qualquer tratado bilateral ou multilateral e qualquer ação estatal que esteja em conflito com esse princípio, são inválidos juridicamente.

A natureza *jus cogens* do princípio do *non-refoulement* constitui-se, portanto, em uma poderosa arma na garantia à proteção dos indivíduos e dos seus direitos humanos, incluindo a possibilidade de se responsabilizar internacionalmente Estados ou organizações internacionais que violem essa norma (PAULA, 2006, p.13).

Junto a não-devolução existem outras duas concepções basilares na proteção dos refugiados. Pelo princípio da não-penalização pela entrada irregular, entende-se que considerando os motivos pelos quais se deixou o país originário, a gravidade da situação pode fazer com que o refugiado busque qualquer forma de se deslocar rapidamente, tornando inviável a obtenção de documentos aptos a uma viagem regularizada. Assim, tendo com base nesse fundamento, o art. 31 da Convenção de 1951 determina aos Estados Partes o dever de não penalização dos refugiados por entrada irregular no território do país de acolhida. Internamente, esse princípio está disposto na Lei 9.474/97, em seu art. 8. Já o segundo, a “não discriminação”, está previsto no Art. 3 da Convenção de 1951, ao afirmar que os Estados Contratantes aplicarão as disposições sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem. No Brasil, esse princípio encontra-se previsto em várias passagens na Constituição Federal de 1988 bem como na Lei 13.445/17 (art.3, II, IV; art. 4, VIII, X, XI).

2.3 O REFUGIADO E O MIGRANTE

A correta compreensão do termo migrante e sua diferença para o refugiado é de relevante importância no contexto do Direito Internacional dos Refugiados, principalmente em relação à proteção destinada. De acordo com a ACNUR¹⁰ (2015), os Estados debatem os migrantes de acordo com sua própria legislação e procedimentos domésticos em matéria de imigração, enquanto tratam os refugiados e sua proteção aplicando normas transnacionais definidas, portanto, tanto em leis nacionais como no direito internacional (Convenção de 1951, Protocolo de 1967, Convenção da OUA de 1969 e Declaração de Cartagena de 1984). Essa diferenciação acarreta responsabilidades específicas frente a qualquer pessoa que solicite refúgio em seu território ou em suas fronteiras.

Nesse contexto, por migrante pode ser entendida aquela pessoa que se transfere do lugar de sua habitualidade, ou seja, da sua residência comum, para outro lugar, seja esse uma nova região ou um novo país (FALANGOLA, 2017). As razões que levam as pessoas a migrarem de forma voluntária ou não são as mais diversas abrangendo perseguições, guerras, violência, violação de direitos, calamidades públicas, tragédias naturais, desemprego, situação financeira do país, desequilíbrios socioeconômicos, entre outros.

É justamente em decorrência da análise dessas razões que existem diversos tipos de migrantes como os deslocados internos, migrantes econômicos, os deslocados ambientais e os refugiados. Assim, os migrantes de modo geral diferenciam-se dos refugiados por serem aquelas pessoas que, por razões diferentes das mencionadas no refúgio, deixam seu país voluntariamente para se instalarem em outro local, ou seja, não possuem o requisito da perseguição em suas características.

Segundo a ACNUR (2011), o migrante pode deixar seu país de origem motivado pelo desejo de mudança ou de aventura, para melhorar sua vida, em busca de trabalho ou educação, por razões familiares, ou por outros motivos de caráter pessoal. Entretanto, deve-se ter cuidado para algumas congruências entre os termos: muitas vezes por detrás de situações econômicas tormentosas enfrentadas em determinado país, pode haver objeções de natureza racial, política, religiosa, ou aos próprios direitos humanos em seus múltiplos aspectos, aplicados a determinados grupos e pessoas que, ao deixarem esses países, e tendo em conta tais circunstâncias, podem tornar-se refugiados.

¹⁰ Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>. Acesso em: 13 mai. 2022.

Outro desafio atual envolvendo o reconhecimento de migrantes e refugiados diz respeito, segundo Falangola (2017), à dificuldade de separar esses grupos. Isso porque muitas vezes as pessoas fazem parte de um mesmo fluxo migratório misto, fugindo de seus países para outros em condições iguais àqueles que fazem o mesmo, mas por razões diferentes da proteção internacional dos refugiados.

Nesse contexto, diferente do refúgio, deslocados internos são aqueles indivíduos ou grupos que, por conta de conflitos armados, violência generalizada, desastres ambientais ou violações de direitos humanos, se encontram em situações que acabam por obrigar uma fuga de suas casas. Entretanto, diferentemente dos refugiados, não ultrapassam as fronteiras reconhecidas internacionalmente. Segundo Falangola (2017), é pelo fato de não terem cruzado fronteiras e ainda permanecerem sob a proteção de seus estados de origem que os deslocados internos não são considerados como refugiados, nos termos da Convenção de 1951.

Todavia, há questionamentos principalmente em relação aos desastres ambientais, uma vez que não se percebe a característica da perseguição, fazendo com que a análise de cada caso tenha relevância. Assim, fatores ambientais ou a objeção a medidas econômicas gerais aplicáveis a toda a população não seriam, por si só, razão para o reconhecimento da condição de refugiado. Como exemplo, tem-se a situação dos migrantes que buscam escapar das condições precárias do Haiti, especialmente desde o terremoto de 2010. Esses haitianos não seriam, de acordo com normas internacionais, refugiados; seriam vítimas de uma catástrofe natural que desestabilizou o país econômica e politicamente, mas que independente desse reconhecimento merecem proteção.

2.4 O INSTITUTO DO ASILO E SUA DIFERENÇA PARA O REFÚGIO

De acordo com Nicolau (2018), a tradição histórica que os países da América Latina possuem com o instituto do asilo contribuiu progressivamente para a evolução de um direito internacional dos refugiados mais expandido na região. Isso é percebido pelos inúmeros conflitos pelos quais passaram estes territórios, principalmente ao longo do século XX, onde ocorreram várias tentativas de golpes estatais, muitas dessas efetivamente implantadas. Nesse contexto, as situações geradas acabaram por resultar em perseguições a diversos indivíduos por motivos políticos e o asilo foi a ferramenta utilizada para dar proteção a essas pessoas.

Todavia, a instabilidade da região latino-americana e sua conjuntura conflituosa desencadeavam outros tipos de contendas para os quais o instituto do asilo se mostrava

insuficiente. Segundo Nicolau (2018), as similaridades comportavam os agentes envolvidos, forças militares, partidos políticos, mas evoluíam também para outros motivos, como a luta por mudanças sociais. Esse caráter complexo dos conflitos resultava na geração de movimentos migratórios mistos, com pessoas perseguidas por outros fatores além do viés político. É justamente nesse contexto que o instituto do refúgio se desenvolveu na região, coexistindo com o asilo, mas visando completar a proteção daqueles que eram perseguidos por outros fatores.

O conceito de asilo envolve um instituto por meio do qual um Estado fornece proteção a determinada pessoa que está sofrendo uma perseguição, geralmente política, em outro Estado. Nesse sentido, numa concepção inicial se assemelharia ao conceito de refúgio, pois o objetivo de ambos os institutos é a proteção de indivíduos perseguidos, fundamentados em princípios de solidariedade e cooperação internacional, com caráter humanitário abarcado pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos.

De acordo com Jubilut (2007), o asilo tem suas origens na Grécia antiga, transparecendo aspectos de cunho eminentemente religioso, remetendo, à época, a um determinado local sagrado, inviolável. Com o império romano, o asilo adquire um status não apenas religioso, mas jurídico. Posteriormente, durante a Idade Média, volta a ter força o aspecto relacionado à igreja. A grande transformação ocorre na França, onde o instituto acaba positivado na Constituição de 1793¹¹ e muda sua causa central: até então o asilo era atribuído a acusados de crimes comuns, sendo pouquíssimos casos de criminosos políticos. Isso acontecia devido à forma de organização do próprio mundo à época, de regimes absolutistas, “em que vigia a ideia de que a concessão de proteção a pessoas contrárias a esse tipo de regime significava um ato contrário e inamistoso ao Estado de que provinham” (JUBILUT 2007, p. 38). Com os ideais de liberdade aplicados na Revolução Francesa, a perseguição política passa a ser o campo de análise de tal instituto. Jubilut (2007, p. 38) assim define o asilo e seus tipos:

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, e se subdivide em dois tipos: (1) asilo territorial – verificado quando o solicitante se encontra fisicamente no âmbito territorial do Estado ao qual solicita proteção; e (2) asilo diplomático – o asilo concedido em

¹¹ De acordo com Fischel De Andrade (apud JUBILUT, 2007, p.38) o artigo que positivou o asilo era o de número 120 e tinha como texto: o povo francês “dá asilo aos estrangeiros exilados de sua pátria por causa da liberdade. Recusa-o aos tiranos”. Fischel De Andrade; J. H. Direito internacional dos refugiados – Evolução Histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p 16.

extensões do território do Estado solicitado como, por exemplo, em embaixadas, ou em navios, ou aviões da bandeira do Estado.

Numa acepção latino-americana, segundo Fischel de Andrade apud Piovesan (2012), o asilo tem seu primeiro tratamento em 1889, na ocasião do Primeiro Congresso Sul-americano de Direito Internacional Privado, onde tratou-se do tema no Tratado sobre Direito Penal Internacional, em seus artigos. 15-19, relacionando-o às regras atinentes à extradição e aos delitos políticos. Cabe destacar o artigo 16, que afirmava que o asilo seria inviolável para os perseguidos por delitos políticos, mas ressaltava que o Estado de refúgio teria o dever de impedir que os asilados realizassem em seu território atos que pusessem em perigo a paz pública da nação contra a qual teriam delinquido¹².

Segundo Piovesan (2012), tal tratado teve relevante importância e levou a uma ampla utilização do instituto do asilo, numa época de conflitos pela independência em alguns Estados latino-americanos e pela consolidação da democracia, em outros. Ao longo do século seguinte, outros acordos versaram sobre o tema, como a Convenção de Havana sobre Direito de Asilo, de 1928, modificada pela Convenção sobre Asilo Político de 1933, assinada em Montevideu, e os tratados de Caracas de 1954 - Convenção sobre Asilo Territorial e a Convenção sobre Asilo Diplomático.

Como afirmado anteriormente, em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos consagrou o instituto do asilo em seu artigo 14, segundo o qual toda pessoa vítima de perseguição, tem direito de procurar e gozar asilo em outros países, contanto que não seja responsável pela prática de crimes de direito comum ou de atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas. Em estudo sobre as discussões para adoção desse artigo, Jubilut (2007, p. 40) ressalta que a inserção do direito de asilo foi cogitada em função desse documento e da própria ONU terem sido criados como resposta da comunidade internacional às atrocidades da Segunda Guerra Mundial. Em face dos milhões de refugiados e das dificuldades encontradas por eles durante este conflito, entendeu-se como essencial a criação de uma regra específica sobre o assunto.

Como resposta ao motivo da adoção do termo “asilo” em vez do “refúgio”, a autora traz duas justificativas: inicialmente pelo tratamento dado aos termos em vários Estados, que não diferenciam de forma clara tais institutos, e em segundo lugar entende-se que houve a

¹² Tratado de Direito Penal Internacional. 1889. Disponível em: http://www.oas.org/dil/esp/Tratado_sobre_Derecho_Penal_Internacional_Montevideo_1889.pdf. Acesso em: 02 jan. 2022

opção pela adoção de um termo mais genérico, adotando-se o instituto mais antigo, de forma a criar um direito de asilo de modo mais amplo e que englobe o refúgio.

O fundamento contemporâneo do asilo pode ser observado, entre outros documentos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem 1948¹³ bem como no art. 22, 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, que dispõe que toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, de acordo com a legislação de cada Estado e com as convenções internacionais.

Dessa forma, percebe-se que o asilo está ligado a casos de perseguição política individualizada, ocorrendo por motivos de opinião ou pela prática de atividades políticas. Já o refúgio tende a ser aplicado de uma forma mais generalizada nos casos em que houver um fundador temor de perseguição em consequência de motivos de raça, nacionalidade, religião e opiniões políticas, conforme a Convenção de 1951. Nesse último caso, percebe-se que perseguições políticas podem ser abrangidas pelos dois institutos e a diferença reside na discricionariedade do Estado que o acolher. Como consequência, o asilo envolve uma decisão muitas vezes baseada em interesses políticos.

Assim, como principal diferença para refúgio, verifica-se o fato do asilo ser um ato constitutivo de decisão política estatal, cuja soberania não se encontra vinculada a controles e mecanismos internacionais. Por outro lado, atendidos os requisitos para o reconhecimento da condição de refugiado, não cabe aos Estados signatários de documentos internacionais negarem a efetiva proteção, sendo um ato declaratório. Embora o estado não seja obrigado a esse reconhecimento, há, nesse caso, o controle pelos organismos internacionais da aplicação das normas do refúgio, que podem fazer com que se responda pelo não cumprimento dos deveres e das violações acerca de normas específicas.

De acordo com Del' Olmo (2014), não obstante seu viés humanitário, o asilo apresenta um caráter inerentemente político, onde o crime supostamente cometido pelo asilado decorre de juízo de valor por parte do país opressor, que não é universalmente aceito como bem jurídico, por embasar-se em ideologia, mutável no espaço e no tempo. Por outro lado, sendo um poder discricionário do Estado que o concede, o seu ato não está imune de transparecer uma crítica ou condenação sobre a conduta ou comportamento do país de procedência do

¹³ “Artigo XXVII – Toda pessoa tem o direito de, em caso de perseguição não resultante de crimes comuns, buscar e receber asilo em um território estrangeiro, de acordo com as leis de cada país e dos diplomas internacionais”..

asilado. Assim, há a necessidade de um aprimorado cálculo político-diplomático para avaliar as possíveis consequências às relações bilaterais em decorrência da concessão de asilo.

Outras diferenças entre os institutos podem ser citadas, conforme Barreto (2006): o asilo é uma instituição que visa à proteção frente a perseguição atual e efetiva enquanto que no refúgio é suficiente o fundado temor de perseguição; o asilo pode ser solicitado no próprio país de origem do indivíduo perseguido, e o refúgio, por sua vez, somente é admitido quando o indivíduo está fora de seu país; e o asilo geralmente é concedido de forma individual e para personalidades políticas, enquanto que o refúgio abrange perseguições generalizadas e pessoas comuns.

No Brasil, a base dos institutos está no artigo 4.º, II, da CF/88, que trata da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais brasileiras. Já o inciso X do mesmo artigo traz, de forma específica, a concessão de asilo político como um dos princípios pelos quais o país se rege nessas relações com outros estados. Por sua vez há, ainda, o art. 5º, LII, buscando ampliar o conceito para conceder asilo para as pessoas que sejam perseguidas, condenadas ou acusadas pela prática de delitos de opinião.

Infraconstitucionalmente, o instituto do asilo é orientado atualmente pela Lei 13.445/2017. De acordo com esse diploma, o asilo constitui ato discricionário do Estado, poderá ser diplomático ou territorial e será outorgado como instrumento de proteção à pessoa (art. 27). Conforme o artigo 28 da lei, não se concederá asilo a quem tenha cometido crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002.

2.5 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL E REGIONAL DOS REFUGIADOS

Conforme JUBILUT E GODOY (2017) costuma-se classificar a proteção humana internacional em três áreas nas quais os direitos essenciais são abrangidos: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR). O primeiro é o mais abrangente de toda a proteção humana, enquanto os outros dois atuam em áreas mais específicas; porém quando há uma lacuna nesses, o DIDH aplica-se subsidiariamente a todas as situações. Jubilut e Godoy (2017, p. 276) assim definem a inter-relação entre esses ramos:

Ao DIDH incumbe a proteção do ser humano em todos os aspectos, englobando direitos civis e políticos e também direitos sociais, econômicos e culturais; já o DIH foca na proteção do ser humano na situação específica dos conflitos armados (internacionais e não internacionais); finalmente, o DIR age na proteção do refugiado, desde a saída do seu local de residência, o trânsito de um país a outro, o reconhecimento do refúgio no país de acolhimento e seu eventual término.

Para esses autores, essas três vertentes de proteção da pessoa humana se complementam nos planos conceitual, normativo, hermenêutico e operacional, uma vez que possuem uma identidade de propósitos. Nesse contexto, apresentam relações de complementariedade, convergência e influência recíproca.

Para o primeiro caso, o Direito Humanitário e dos Refugiados não excluem a aplicação das normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos; este, por sua vez, atua suprimindo lacunas dos primeiros. Além disso, é através do DIDH que se obtém, por exemplo, acesso a tribunais internacionais em caso de desrespeito as outras áreas. Existe convergência entre essas três áreas de proteção. Tem-se, por exemplo, o princípio do *non-refoulement*, que se encontra previsto tanto na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 (artigo 33) quanto na Convenção das Nações Unidas contra a Tortura (artigo 3) e na Convenção Americana de Direitos Humanos (artigos 22.8 e 22.9). O dever dos estados de tratar com dignidade o solicitante do refúgio é espelho do dever internacional de proteger os direitos humanos, previsto na Carta da ONU (JUBILUT e GODOY 2017, p. 276). Pela influência recíproca, por sua vez, percebe-se o Direito Internacional dos Refugiados ancorado no direito de todos, previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, de procurar e obter, em outros países, asilo contra as perseguições de que sejam alvo, bem como o direito de regressar ao seu próprio país. Além disso, as próprias violações graves dos direitos humanos, nomeadamente em casos de conflitos armados, são um dos fatores que conduzem ao surgimento de refugiados (JUBILUT e GODOY 2017, p. 276).

Piovesan (2012), no mesmo sentido, afirma ser a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 que ocorre a concepção contemporânea dos direitos humanos e o desenvolvimento dessas três vertentes com base nos princípios da universalidade, interdependência, indivisibilidade, igualdade e não-discriminação, inerentes a toda e qualquer pessoa de modo a proteger sua dignidade, e materializada em direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais entre outros. Para a autora, a DUDH serve como um código geral de ação para todos os estados integrantes da comunidade internacional, que a reconhecendo, devem seguir seus preceitos em suas relações internas e externas.

Nesse cenário, a Conferência de Viena de 1993 sobre Direitos Humanos reforça a concepção de que a problemática dos refugiados há de ser compreendida sob a perspectiva

dos direitos humanos universais, fato que pode ser percebido no seu: § 5º, afirmando que “todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados”; e o § 23 especificamente à temática, reafirmando que “todas as pessoas, sem qualquer distinção, têm direito a solicitar e gozar de asilo político em outros países em caso de perseguição, bem como retornar ao seu próprio país”. De acordo com Piovesan (2012, p. 165):

Quando se relaciona refugiados e direitos humanos, imediatamente percebe-se uma conexão fundamental: os refugiados tornam-se refugiados porque um ou mais direitos fundamentais são ameaçados. Cada refugiado é consequência de um Estado que viola os direitos humanos. Todos os refugiados têm sua própria história — uma história de repressão e abusos, de temor e medo. Há que se ver em cada um dos homens, mulheres e crianças que buscam refúgio o fracasso da proteção dos direitos humanos em algum lugar.” “(...) Há assim uma relação estreita entre a Convenção de 1951 e a Declaração Universal de 1948, em especial seu art. 14, sendo hoje impossível conceber o Direito Internacional dos Refugiados de maneira independente e desvinculada do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Esses Direitos têm em comum o objetivo essencial de defender e garantir a dignidade e a integridade do ser humano.

Em pensamento similar sobre a relação entre refugiados e direitos humanos, Goodwin-Gill (2014) entende que o problema dos refugiados não pode ser considerado à parte do campo dos direitos humanos. Na verdade, o conhecimento e a valorização desses direitos, ajudam a compreender os conceitos trazidos no âmbito do Direito dos Refugiados. Para esse autor o tratamento dos refugiados e dos solicitantes desse status é regido, dentro do estado, não apenas por tratados de refugiados, mas também por convenções de direitos humanos mais amplas (e mesmo regras de direito internacional consuetudinário). Esses documentos irão estabelecer padrões gerais, sejam eles de natureza processual ou substantiva. A exigência de que seja fornecida uma reparação para cada violação de direitos humanos, ou o dever de um estado de proteger da tortura todas as pessoas em seu território ou jurisdição são exemplos.

A Convenção de 1951, nesse cenário, para Goodwin-Gill (2014), poderia ser vista como um “tratado de direitos humanos”, a ser abordado de forma similar a um instrumento vivo, se desenvolvendo para atender as necessidades de uma sociedade em constante evolução. Dessa forma, verifica-se que a proteção internacional dos refugiados, não obstante ter regramento próprio, de forma ampla também se dá materializada no âmbito da própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, por meio dos direitos nela previstos.

2.5.1 O Estatuto dos refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967

A Convenção dos Refugiados de 1951 é considerada o marco na proteção internacional dos refugiados. Isso porque foi criada já sob a existência da ACNUR e buscou ser um mecanismo para proteção internacional que concretizasse a condição jurídica dos refugiados, o alcance da proteção internacional e a busca por soluções duradouras para esses casos.

Com a Convenção, alguns direitos são assegurados aos refugiados em igualdade de tratamento com os cidadãos do país de acolhida, enquanto outros o são em igualdade de tratamento com outros estrangeiros ali residentes. Dessa forma, os seguintes direitos são garantidos aos refugiados, entre outros: a) o direito de não sofrer discriminação por motivo de raça, religião ou país de origem (art. 3º); b) o direito à liberdade religiosa e liberdade de instrução religiosa dos filhos (art. 4º); c) o direito à aquisição de propriedade (art. 13); d) a proteção à propriedade intelectual e industrial (art. 14); e) o direito de associação (art. 15); f) o direito de livre acesso ao Poder Judiciário e à assistência jurídica (art. 16); g) o direito ao trabalho (art. 17); h) o direito à educação pública (art. 22); i) acesso a documentos de identidade (art. 27).

De acordo com Nicolau (2018), a relação da Convenção de 1951 com o contexto histórico e a situação política da época foi evidenciada pela percepção, a curto prazo, e de curto alcance geográfico, presente no documento. Esse cenário é reforçado por Goodwin-Gill (2014) ao destacar a relutância dos estados em assinar um “cheque em branco” para um número desconhecido de futuros refugiados, percebendo que a Convenção de 1951 tornava-se mais restritiva na proteção dos refugiados do que a ACNUR pretendia.

Nesse cenário, as novas situações e categorias de refugiados que surgiam, inclusive fora da Europa, acabavam não sendo abarcadas pelas normas do instrumento, ocasionando perturbações regionais e lacunas na proteção, “onde, dentre os hiatos percebidos, o aspecto mais alarmante era a violação da não-devolução” (NICOLAU, 2018, p. 31).

Visando corrigir essa situação, a Convenção acabou sendo complementada pelo “Protocolo de 1967”, um instrumento que eliminou as barreiras geográficas, as limitações temporais, e reiterou a necessidade de cooperação entre os países aderentes.

2.5.2 A Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984

Com o aumento do fluxo migratório, a partir da década de 1960, a necessidade de proteção aos refugiados adquire um caráter regional. Com causas variadas, as dissensões

presentes nessas migrações implicavam em definições mais abrangentes para o conceito de refugiado. Nesse cenário foram criados dois instrumentos regionais que promoveram uma profunda revolução no conceito de refúgio, ampliando a proteção de migrantes: a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984.

No Continente Africano foi criada a Convenção da Organização da Unidade Africana, em 1969, para reger os aspectos específicos dos problemas dos refugiados nos países da região. Destaca-se que tal instrumento considerou em seu texto o contexto histórico dos estados da África, marcado por conflitos culturais entre os povos, processos de descolonização, guerras civis e golpes políticos.

Em seu artigo 1º, o conceito de refugiado é ampliado para além dos casos da Convenção de 1951, abrangendo agora situações de:

agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do país de origem da pessoa ou do país de que tem nacionalidade, sendo obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade. (CONVENÇÃO DA OUA, 1969).

Pode-se destacar, ainda, a recente Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência às pessoas deslocadas internamente na África – a Convenção de Kampala, de 2009¹⁴, sendo o primeiro instrumento regional legalmente vinculante referente à proteção e à assistência de pessoas internamente deslocadas, e um importante esforço para tratar as questões do deslocamento interno da África. Destaca-se o Artigo 20:

Nenhuma disposição da presente Convenção será interpretada por forma a afetar ou impedir o direito das pessoas deslocadas internamente de procurar e gozar de asilo no quadro da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e de procurar proteção, enquanto refugiado nos termos da Convenção da OUA de 1969 que regem os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África ou a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, bem como o Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto do Refugiado. (CONVENÇÃO DE KAMPALA, 2009).

Já na América Latina, encontra-se a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, de 1984, que também ampliou os conceitos do que seria um refugiado para abranger situações próprias da região. De acordo com Santos (2020), o conceito da Declaração de Cartagena não estabeleceu algo totalmente inédito, pois se inspirou na Convenção da OUA de 1969, e no

¹⁴ Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao_de_kampala.pdf. Acesso em: 22 fev. 2022.

Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969). Os conceitos trazidos nesses três documentos partem de uma situação objetiva externa ao sujeito, indo de encontro ao conceito universal e mais individualista da Convenção de 1951.

Nesse sentido, importante destacar algumas críticas feitas à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 por trazerem uma visão eurocêntrica ao conceito de refugiado no sistema universal. Isso se traduziu, conforme Santos (2020), na preocupação dos países do centro em evitar estabelecer algum tipo de proteção em caso de Estados com instabilidade democrática, econômica, civil ou social. Temendo alterações sociais e econômicas internas, não era interesse dos países desenvolvidos adentrar nos desafios relacionados ao deslocamento forçado em estados em desenvolvimento, o qual gerava migrações em massa – fato percebido até os dias atuais, com a recusa de vários países desenvolvidos em receber refugiados, preferindo financiar programas para essas pessoas em outros países. Fischel de Andrade (2006) apud Santos (2020) traz o exemplo dos Estados Unidos, com a recusa em ajudar, em 1949, os refugiados da Índia e do Paquistão. Por outro lado, os americanos demonstraram interesse em ajudar os refugiados em áreas onde eles tinham ímpetos políticos específicos, como na Coreia e no Oriente Médio.

Conforme Santos (2020) esse cenário começou a mudar com a Convenção da OUA de 1969. Anos depois, em Cartagena, finalmente emergiu a possibilidade de se solidificar um conceito diferente daquele adotado em 1951 e 1967, com outros princípios e a participação direta do terceiro mundo.

O surgimento da Declaração de Cartagena decorreu do colóquio sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, realizado em 1984, onde se discutia a questão da América Central, que vivenciava vários conflitos em andamento na época e lidava com um crescente número de migrantes. Relevante destacar, também, o contexto da Guerra Fria. Nas décadas de 1970 e 1980, vários países da região, envolvidos na disputa entre os Estados Unidos e a União Soviética sofreram com a ascensão de governos ditatoriais implicados em perseguições políticas e em violações de direitos humanos, forçando milhões de pessoas a deslocar-se tanto internamente quanto cruzando as fronteiras.

Conforme Andrade (2001, p.91) apud Jungs de Almeida e Minchola (2015, p.3), os conflitos em El Salvador, Guatemala e Nicarágua provocaram um fluxo de mais de 2 milhões de indivíduos em fuga. No entanto, apenas 150 mil dessas pessoas se enquadravam e podiam ser reconhecidas como refugiados de acordo com o conceito que a Convenção de 1951 trazia.

Percebia-se que milhões de pessoas tinham a necessidade de proteção, mas que esse abrigo se apresentava de forma limitada. Era necessário, portanto, um conceito legal que, de fato, convergisse com a realidade local para prover direitos aos migrantes originados dos conflitos no continente americano. Aliado a essa necessidade, conforme indicam Tavares e Sodré (2020), já existia uma doutrina sendo utilizada sobre o tema, que vinha sendo reiterada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos e na própria experiência verificada com a ampliação do conceito de refugiado na Convenção da OUA de 1969. É nesse contexto que a solução apresentada pelo grupo de países do colóquio foi a Declaração de Cartagena, formulada como uma resposta aos problemas locais, completando a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967. A Declaração, em sua terceira conclusão, reitera:

(...) deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (Declaração de Cartagena, 1984, Terceira Conclusão, p. 3) ¹⁵.

Pelo seu texto, percebe-se que o conceito que não existia na Convenção Africana (esta já introduzia elementos como dominação estrangeira, ocupação externa, agressão, além dos acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública) e que emerge na Declaração é a consideração de “violação maciça de direitos humanos”.

A Declaração de Cartagena é vista como um marco na evolução do instituto do refúgio na América Latina. Mesmo não vinculando os Estados a adotarem-na, diversos países da região acabaram por internalizá-la, a exemplo do Brasil, na sua Lei 9.474/97¹⁶. Conforme Nicolau (2018), o documento demonstra o cerne do compromisso regional de proteção aos refugiados, sistematizando em suas conclusões que os problemas jurídicos e humanitários enfrentados pelos países da região só podem ser encarados tendo em consideração a necessária coordenação e harmonização entre os sistemas universais, regionais e os esforços nacionais. Nesse sentido, destaca-se que a Declaração de Cartagena não buscou um afastamento do sistema universal, mas sim complementá-lo aos novos desafios enfrentados pelos países da região.

¹⁵ Disponível em: https://www.pucsp.br/IIIseminariocatedrasvm/documentos/declaracao_de_cartagena.pdf. Acesso em 07 mai. 2022.

¹⁶ De acordo com González (2010), a definição regional de refugiado está prevista nas legislações da Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai.

Esse processo levou a uma ampliação positiva do conceito de refugiado. Por essa razão, o termo “Espírito de Cartagena” é utilizado na doutrina para fundamentar o comprometimento com a acolhida integral para os refugiados, indo ao encontro da agenda dos direitos humanos no âmbito internacional. Isso pressupõe a modificação nos aspectos normativos internos, assunção de tratados e o desenvolvimento de políticas públicas para lidar com os refugiados, conforme pontuam Tavares e Sodré (2020, p.6):

A despeito de ter formalmente caráter não vinculante, essa Declaração consolidou um padrão de tratamento de refugiados na América Latina por meio de costumes, externalizando seu espírito de solidariedade e de cooperação em nível regional na repartição da responsabilidade decorrente das adversidades atreladas ao instituto do refúgio. (TAVARES; SODRÉ 2020, p.6).

Jubilut (2007, p. 135) reforça a importância de tal Declaração por ampliar a abrangência do instituto do refúgio por um maior contato com o Direito Internacional dos Direitos Humanos. A partir dessa ampliação o status de refugiado abarca a violação de quaisquer direitos humanos, e não somente dos direitos consagrados como civis e políticos, retomando a indivisibilidade dos direitos humanos, ensejando a proteção de alguém na condição de refugiado e assegurando, de tal modo, o efetivo gozo dos direitos humanos pelos indivíduos.

Isso reforça a ideia de que o rito de garantia aos Direitos Humanos não precisaria estar positivado e reconhecido em ordenamentos jurídicos, por meio de direitos fundamentais, para ser reivindicado. Segundo Ramos (2015, p 295) apud Crispim e Vincenzi (2018), tal distinção estaria ultrapassada em virtude de dois fatores: a possibilidade de tratados e convenções internacionais de direitos humanos serem equivalentes a uma emenda constitucional, no caso do Brasil (art. 5º, § 3º da CF/1988); e a força vinculante dos direitos humanos, graças ao reconhecimento da jurisdição de órgãos como a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Cumprir destacar, ainda, que os motivos de violência generalizada, agressão estrangeira, e conflitos internos apresentam uma dimensão mais objetiva de ser verificada. Já a violação maciça dos direitos humanos e as outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública apresentam hipóteses subjetivas com uma maior margem de interpretação. Demandam, assim, uma maior especificidade no estudo dos seus fundamentos a partir dos casos concretos. Saber se, e como o Brasil analisa esses fatores é crucial para compreender o tema do refúgio além do seu conceito clássico, sendo mais adaptável à realidade regional e no âmbito da proteção dos direitos humanos.

3 A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL - INSTRUMENTOS NORMATIVOS

3.1 A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO ÂMBITO DA CF/1988

A história da proteção dos refugiados, no Brasil, remonta ao próprio estudo das suas Constituições e das políticas aplicadas no país em relação aos migrantes (ROUGET, 2009). Nesse sentido, durante a vigência da Constituição de 1946, tem-se como marco iniciador da temática o Decreto-Lei 50.215/61, que promulgou a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Já em 1972 houve a promulgação do Protocolo de 1967, por meio do Decreto-lei 70.946/72.

Com a CF/88 ocorre um fortalecimento da democracia e da política interna e externa relativa à proteção dos direitos humanos no Brasil.

Entretanto, conforme afirma Mazzuoli (2019), em nenhum de seus dispositivos utiliza-se dos termos refúgio ou refugiado, cuidando tão somente do asilo político (este no art. 4º, X). Todavia pode-se exemplificar algumas normas que se aplicam a todos os refugiados. Inicialmente o art. 3º, IV, que destaca como objetivo fundamental da República promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, refletindo o princípio da não discriminação, visto anteriormente. Em seguida, o art. 1º, III, que traz como fundamento do Brasil a dignidade da pessoa humana. Finalmente, o artigo 5º da CF/88 estabelece uma série de direitos e garantias aos nacionais e estrangeiros residentes no país, existindo poucos direitos de exclusividade do nacional, como os direitos políticos referentes ao exercício de cargos (art. 12, § 3º), e alistamento eleitoral (art. 14, § 2º).

Destaca-se, ainda, que o próprio art. 5, § 2º da CF/88 serve de ampliação e integração da proteção nacional dos refugiados ao asseverar que os direitos e garantias expressos na Carta não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte.

Nesse contexto, em complemento à Carta de 1988 destaca-se que o país ratificou a maioria dos tratados internacionais de direitos humanos como: Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1989), Convenção sobre os Direitos da Criança (1990), Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1992), Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1992), Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992), Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a

Violência contra a Mulher (1995). Antes de 88 tinham sido ratificadas apenas a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1969) e a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1983),

Em meio a esse contexto de abertura para os direitos humanos, no final de 1996 o Projeto de Lei sobre a implementação do Estatuto dos Refugiados foi encaminhado ao Congresso Nacional. O projeto foi aprovado, e posteriormente sancionado por meio da Lei 9.474/97. Nesse cenário, pode-se afirmar que o alicerce à proteção nacional dos refugiados, no Brasil, se deu por meio da incorporação de tratados internacionais, até a entrada em vigor do Estatuto.

3.2 O ESTATUTO DOS REFUGIADOS - LEI 9.474/97

Junto à ratificação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, pode-se afirmar que a proteção ao refugiado, no Brasil, ganha um tratamento próprio e especializado mediante a Lei 9.474/97. Trata-se da principal norma sobre o tema que não só aplica as normas internacionais e tratados regionais, mas estabelece uma dinâmica protetiva própria.

Sob o ponto de vista formal, a Lei é composta por 8 títulos, dispostos da seguinte maneira: o Título I versa sobre os aspectos caracterizadores do refugiado; o Título II traz regras sobre o ingresso no território nacional e o pedido de refúgio; o Título III institui e estabelece as competências do CONARE; o Título IV versa sobre os procedimentos do processo de refúgio; o Título V versa sobre as possibilidades de extradição e expulsão; o Título VI normatiza a cessação e a perda da condição de refugiado; o Título VII estabelece soluções duráveis em termos de repatriação, integração local e reassentamento; e, por fim, o Título VIII traz as disposições finais.

O primeiro artigo da Lei e especificamente o seu inciso III, objeto principal deste estudo, é de maior importância diante da conceituação do instituto do refúgio em âmbito nacional:

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

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

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

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

De tal norma, percebe-se que os incisos I e II acabam por seguir a Convenção de 1951, enquanto que o inciso III adota a ampliação do conceito de refúgio seguindo declaração de Cartagena mediante a incorporação de um dos motivos da busca pela proteção: a violação dos direitos humanos. Com essa flexibilidade, qualquer violação de direitos humanos, desde que ocorrida em um contexto sistemático de violação, poderia, em tese, ser base para proteção de uma pessoa sob o status de refugiado, quando da análise do caso. De acordo com Ramos, Rodrigues e Almeida (2021, p.179), a hipótese de GGVDH está vinculada à ideia de violência e graves tensões políticas e sociais, como conflitos armados, que colocam em risco qualquer habitante de uma determinada região, independentemente do grupo social ao qual pertença. Nesse sentido, teria relevância à análise da situação política e institucional do país e sua relação com a situação individual do solicitante, procurando avaliar até que ponto a vida e a liberdade encontram-se ameaçadas por essa hipótese.

O art. 2º da referida lei estende os efeitos da condição dos refugiados ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependam economicamente, desde que se encontrem em território nacional. O art. 3º, por sua vez, apresenta hipóteses impeditivas para o reconhecimento a determinados indivíduos quando da análise das solicitações.

Já os arts. 4º a 6º versam sobre a condição jurídica do estrangeiro no tocante a deveres e direitos, com destaque para o artigo 5º reafirmando a integração dos múltiplos instrumentos internacionais sobre o tema, ao afirmar que o refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, na Convenção 1951 e no Protocolo 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública¹⁷.

Em seu tempo, os arts. 7 a 10 trazem algumas garantias ao estrangeiro que chega em solo nacional. Independente deste ingresso ser regular ou não, o migrante tem direito de

¹⁷ Conforme Rouget (2019), embora haja casos em que a Convenção de 51 não garanta igualdade de tratamento com os nacionais, os instrumentos internacionais e regionais relativos aos direitos humanos conferem aos refugiados proteção contra a discriminação e lhes reconhecem numerosos direitos que se aplicam tanto aos nacionais quanto aos estrangeiros, podendo ser citados os seguintes: direito à vida, à liberdade e à segurança da pessoa (artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos; artigos 6 e 9º do Pacto Internacional relativo aos Direitos Cívicos e Políticos); direito a uma vida familiar (artigo 16 da Declaração Universal dos Direitos Humanos; artigo 23 do Pacto Internacional relativo aos Direitos Cívicos e Políticos); direito à reunião pacífica (artigo 20 da Declaração Universal dos Direitos Humanos; artigo 21 do Pacto Internacional relativo aos Direitos Cívicos e Políticos).

solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível. Como destaque, o princípio da não devolução é reafirmado no art. 7, § 1º. Mesmo que indeferida a solicitação de refúgio e ainda que a entrada no país tenha sido irregular, há a obrigatoriedade da não entrega ao país onde a perseguição se origina.

O procedimento para a concessão do refúgio está previsto de forma mais detalhada entre os artigos 17 a 28. Uma vez já presente em solo nacional, ao solicitar o reconhecimento perante a autoridade migratória (Polícia Federal), o solicitante deverá ser ouvido pelas autoridades nacionais, onde será preparado um termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil, seus dados básicos, informações de familiares e entes dependentes economicamente, e as razões que o fizeram deixar o país de origem (arts. 7º, 9º, 17º, 18º).

Em seguida, a autoridade migratória comunica a ACNUR sobre a existência do processo e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento (art. 18). O Departamento da Polícia Federal, então, fornece um protocolo provisório ao solicitante, base legal de sua estada no país até o final do processo (autorização de residência provisória) e com o qual será permitida a retirada da Carteira de Trabalho e Previdência Social Provisória (CTPS).

Como inovação trazida pela Lei está a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, que atua em cooperação à ACNUR no tratamento do tema. Preenchendo a esfera administrativa, o CONARE é disciplinado no art. 11, sendo o órgão responsável por analisar o pedido e declarar o reconhecimento da condição de refugiado, além de decidir sobre cessão ou perda da condição desse status. Cabe ao CONARE, também, a responsabilidade pela orientação e coordenação das ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados, bem como aprovar instruções normativas referentes ao tema (art. 12). Os aspectos gerais do regulamento, estrutura e funcionamento do CONARE estão previstos nos arts. 14 a 16 da lei.

Cumprir, ainda, o papel da sociedade civil no Comitê, por meio da Cáritas Arquidiocesana, que executa políticas de assistência aos imigrantes em situação de vulnerabilidade por meio de convênios com o governo brasileiro e a ACNUR.

Em continuidade, para cada solicitação de refúgio é aberto um processo administrativo junto ao CONARE (art. 12, I). Nesse sentido, como ferramenta procedimental há a atual

Resolução Normativa nº 29/2019¹⁸, que estabeleceu a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento. Dentre os procedimentos considerados está a entrevista individual com o solicitante de reconhecimento da condição e a previsão que em caso de solicitação manifestamente fundada, o CONARE poderá estabelecer procedimentos acelerados ou simplificados e decidir pela dispensa da entrevista.

Após análise do caso, o CONARE comunicará a decisão devidamente fundamentada ao solicitante e ao Departamento de Polícia Federal (arts. 26 e 27). Havendo decisão positiva, o refugiado será registrado, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar a cédula de identidade (art. 28). Já no caso de decisão negativa, cabe direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação (art. 29). Durante a avaliação do recurso será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no território nacional (art. 30). Assim, percebe-se que a solução final do caso será uma decisão do Ministro da Justiça, a qual não será passível de recurso, devendo ser notificada ao CONARE, para ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências devidas (art. 31).

Não obstante a decisão do Ministro não ser passível de recurso, destaca-se que essa não foge da necessidade de ser pautada dentro dos princípios da legalidade e da não arbitrariedade. Assim, qualquer decisão não revestida dessas características poderá ser passível de análise perante o judiciário nacional, uma vez que a concessão do status de refugiado abarca cumprimento dos requisitos previstos em lei, sendo um ato vinculado.

O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio (art. 33), acarretando a suspensão, até decisão definitiva, de qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial (art. 34).

Já as causas da cessação e perda da condição de refugiado são previstas nos artigos 38 a 41. Para as soluções duráveis aos refugiados, a legislação trata da repatriação (artigo 42), integração local (artigos 43 e 44) e reassentamento (artigos 45 e 46).

O art. 48, como referencial ético da lei, reitera alguns princípios dos direitos humanos ao afirmar que a lei nacional deve ser interpretada em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção de 1951, com o Protocolo de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos

¹⁸ Sisconare: Sistema de tramitação de processos de refúgio no Brasil. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_CONARE/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_29_DE_14_DE_JUNHO_DE_2019.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido. Reafirma-se, assim, a temática dos refugiados compreendida sob a vertente dos direitos humanos em relações e princípios de complementariedade, convergência e influência recíproca, como visto anteriormente.

3.3 A LEI DA MIGRAÇÃO - LEI 13.445/2017

Em complemento à proteção nacional dos refugiados, figura a Lei de Migração (Lei 13.445/2017). Esta norma revoga o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), editado sob a égide do regime militar sob ideologia conservadora e nacionalista.

A lei de 1980 deixava questão migratória em segundo plano, observando o estrangeiro como uma ameaça à estabilidade do país, seguindo a doutrina da segurança nacional. Em crítica aos instrumentos do antigo Estatuto, Culpí (2018) destaca que não eram estabelecidos direitos aos estrangeiros, sendo regulada apenas a entrada, a saída, a expulsão ou a extradição dos mesmos. Além disso, existia uma série de controles burocráticos que limitavam e dificultavam a residência de estrangeiros no país. Outros artigos restringiam o direito à educação, ao desenvolvimento do trabalho e ao exercício de atividade política.

Após a promulgação da CF/88, percebeu-se que o antigo estatuto do estrangeiro já se mostrava incompatível com os princípios trazidos na Carta maior, fundamentados na dignidade humana e cidadania, na prevalência dos direitos humanos, na concessão do asilo político, na proibição de qualquer forma de discriminação.

Ao longo dos anos 2000, Culpí (2018) destaca ações, que não obstante ainda estarem sob o prisma do antigo estatuto do estrangeiro, produziram uma série de modificações na política migratória nacional. Como exemplo, tem-se os acordos de residência entre os países do Mercosul, a Lei de Anistia de Estrangeiros (Lei 11.961/2009), além de outros pactos bilaterais. No aspecto humanitário, tem-se os vistos humanitários concedidos a haitianos, venezuelanos, sírios entre outras nacionalidades.

A Lei 13.445/2017 tem como propósito dispor sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regulando a sua entrada e estada no país, e estabelecendo princípios e diretrizes para as políticas públicas. É estruturada em 9 capítulos, tratando dos princípios e das garantias das políticas migratórias; da situação documental do migrante; da condição jurídica deste; de regras para entrada e saída do território nacional; das medidas de retirada compulsória; da opção de nacionalidade e naturalização; de políticas para o emigrante; de infrações e penalidades administrativas; e das disposições finais transitórias.

Especificamente sobre a abrangência da Lei da Migração ao tema dos refugiados, nota-se que os seus princípios também os abrangem sem prejudicar a aplicação de outras normas nacionais e internacionais específicas, conforme indicado no art. 2. Pode-se ainda citar a autorização de residência com finalidade da acolhida humanitária (art. 30, I, c), e para a pessoa que seja beneficiária de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida (art. 30, II, e), que deve durar até a obtenção de resposta ao seu pedido (art. 30 § 4º). Também há, no art. 20, a simplificação da documentação para a identificação civil do solicitante de refúgio, de asilo, de reconhecimento de apátrida e de acolhimento humanitário, que poderá ser emitida com a apresentação dos documentos que o imigrante dispuser no momento. Já os artigos 120 e 121 ressaltam a necessidade de atuação conjunta de órgãos e entidades, além da integração normativa interna, regional e internacional para o tema da migração, consequentemente englobando o instituto do refúgio.

3.4 A QUESTÃO DO VISTO HUMANITÁRIO NO BRASIL A PARTIR DE 2010 E AS MEDIDAS DE PROTEÇÃO COMPLEMENTAR

No Brasil, verifica-se que além do refúgio, há outras maneiras de garantir proteção para pessoas vulneráveis em seus países e que queiram deixá-los. Essas formas de política migratória são conhecidas como medidas de proteção complementar. Jubilut e Fernandes (2018) definem como medidas concedidas pelos países, com base em uma necessidade de proteção internacional, que não se enquadram na estrutura da Convenção de 51:

“(...) Essa medida pode ser efetivada para vários grupos de migrantes internacionais que não contém proteção específica (como os deslocados ambientais), e pode ser efetivada por meio de variados instrumentos como vistos humanitários ou residências temporárias, por exemplo, cabendo ao Estado definir a forma que julga mais adequada de implementação (JUBILUT E FERNANDES, 2018, p. 172)”.

Nesse sentido, a ocorrência do visto humanitário, no país, surgiu inicialmente para atender o grande contingente de migrantes haitianos que se deslocaram em virtude das condições lá encontradas, principalmente a partir de 2010. Naquele ano, o Haiti, que historicamente já vinha tendo problemas políticos como golpes e conflitos entre grupos rivais, enfrentou um terremoto que matou mais de 200 mil pessoas. A crise econômica, política e social, agravada desde então, só se ampliou, gerando um imenso fluxo migratório para o Brasil (iniciou em 2010 com centenas pessoas pelas fronteiras do norte, chegando, ao final de 2015, a mais de 60.000 imigrantes em solo nacional).

Fernandes e Faria (2017) destacam que a maioria dos pedidos de refúgio dos haitianos não foi atendida por não se enquadrarem nos requisitos da Lei 9.474/97. Conforme Junger da Silva (2021), de 2011 a 2020 foram 38.686 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado para os haitianos. No mesmo período, de acordo com o CONARE¹⁹, foram analisados 11.786 solicitações, com apenas 5 deferimentos.

A solução encontrada ocorreu pelos mecanismos de proteção complementar. Através de duas resoluções (27/98²⁰ e 08/2006²¹), o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), em reunião do dia 16/03/2011, concedeu, pela primeira vez, por razões humanitárias, autorizações de residência a 199 haitianos. Já com a resolução 97/2012, o governo brasileiro ampliou a medida, permitindo a concessão do visto permanente a nacionais do Haiti. Essa política foi estendida a nacionais de outros países, mediante resoluções e portarias, como aos venezuelanos (Resolução CNIg nº 126/2017) e, aos sírios (Resolução CONARE 17/2013 e Portaria interministerial nº 9/2019).

Uma das principais inovações da Lei de Migração é o estabelecimento de uma série de tipos de visto em seu art. 12 (de visita, temporário, diplomático, oficial, e de cortesia). Uma dessas novas modalidades é a de visto temporário. Dentre suas motivações, este pode abarcar a acolhida humanitária, que poderá ser concedida ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses (art. 14, c, §3º).

Essa institucionalização normativa do visto humanitário trouxe mais segurança aos beneficiados. Conforme argumenta Aroca (2019, p. 44), a formalização “põe fim a um limbo legal de proteção àqueles indivíduos não enquadrados na definição de refugiado”. Adicionalmente elimina-se, de certa forma, a insegurança jurídica trazida pelas resoluções normativas, uma vez que a qualquer momento poderiam ser revogadas pelo Executivo. Como exemplo, o prazo da resolução nº 97/2012 foi sendo prorrogado anualmente, por meio de outras resoluções do CNIg até 2017. Com a Lei da Migração, a concessão desse visto aos

¹⁹ MJSP/CONARE/MICRODADOS (2021)

²⁰ Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=96401>>. Acesso em 28 jul. 2022.

²³“(…)Art. 1º Recomendar ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, Órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o encaminhamento ao Conselho Nacional de Imigração - CNIg dos pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias.”

haitianos foi regulamentada pelas portarias interministeriais de nº 10/2018, 13/2020, 27/2021 e atualmente a de nº 29/2022, que estendeu o visto humanitário aos nacionais haitianos e apátridas até 31/12/2022. Tais normativos contêm regras mais específicas sobre o tema, além de envolverem diversos ministérios do governo brasileiro, numa demonstração de maior coordenação na execução das ações.

Em relação à evolução da proteção desses imigrantes no âmbito de políticas públicas, destaca-se a Lei 13.684/2018, que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Dentre suas principais medidas tem-se a criação de um Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade, integrado por União, Estados, Municípios e organizações da sociedade civil;

Com o visto humanitário, os migrantes têm uma maior possibilidade de ingressar de forma legal no país, e inclusive buscar o reconhecimento posterior do status de refugiado. De acordo com as normas vigentes, nada impede que, ao chegar em solo brasileiro, o reconhecimento dessa condição seja requerido às autoridades nacionais.

Importa destacar, todavia, que não obstante a formalização do visto humanitário trazer mais segurança jurídica, não pode ser comparada a proteção garantida pelo instituto do refúgio. Este é menos discricionário, e ainda amparado em direito internacional.

4 A APLICABILIDADE DA HIPÓTESE DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS PARA O CONCEITO DE REFUGIADO NO BRASIL ENTRE OS ANOS DE 2011 E 2020

4.1 OS PROCESSOS DE SOLICITAÇÃO DE RECONHECIMENTO ENTRE 2011 E 2018 E OS MECANISMOS DE PROTEÇÃO COMPLEMENTAR

Uma vez que o Brasil, por meio da Lei 9.474/97, em seu art. 1º, III, passou a considerar o conceito ampliado da Declaração de Cartagena para o reconhecimento dos refugiados, faz-se importante analisar a consistência dessa aplicação e quais aspectos são utilizados para reconhecer a hipótese de GGVDH como fundamento do pedido de refúgio.

Nesse contexto, observa-se que, até 2018, a hipótese do inciso III vinha sendo aplicada apenas em decorrência da análise de cada pedido particular. A análise obedecia o procedimento previsto na legislação nacional, com base em entrevistas com cada um dos solicitantes. Mesmo para solicitações de integrantes de grupos coletivos e decorrentes de um mesmo cenário fático, havia a necessidade de análise individual de cada caso.

Contudo, desde 2011, o governo brasileiro e o CONARE também enfrentavam a situação de um crescente contingente de imigrantes, que buscavam proteção a partir da entrada por meio das fronteiras terrestres da região norte. Esse fluxo foi iniciado por haitianos, sendo seguido por venezuelanos e migrantes de outras nacionalidades. De acordo com os dados do Observatório das Migrações Internacionais (OBMIgra) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), entre 2011 e 2020 o número de imigrantes ultrapassou os 1,1 milhão, sendo 265.729 solicitantes de reconhecimento de refúgio (SILVA et al., 2021). Para se ter uma ideia, no quinquênio 2005-2010 o Brasil tinha o registro de cerca de 341.344 imigrantes, conforme Magno de Carvalho et al. (2018). Nesse período, as alternativas legais para a recepção desses migrantes foram estendidas por meio de outros mecanismos de proteção complementar, além do refúgio, como as autorizações de residência e os vistos humanitários.

Já com relação aos refugiados, considerando os casos analisados pelo CONARE²² no período de 2011 a 2018 que tiveram o reconhecimento da condição de refugiado deferido, percebe-se que 6.017 pessoas tiveram sua solicitação reconhecida pelo Governo Brasileiro,

²² Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/microdados/2-sem-categoria/401421-conare>. Acesso em: 14 fev. 2022.

conforme indica a tabela 1, abaixo. Desses pedidos, 2.845 (47%) tiveram suas solicitações de refúgio concedidas com base na hipótese de GGVDH (tabela 2), destacando a hipótese da Declaração de Cartagena na legislação nacional, com quase 50% de todos os deferimentos no período. Já as fundamentações baseadas na Convenção de 1951, adotadas no art. 1º, I, da Lei 9.474/97 (fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas) totalizaram 153 casos (apenas 3%). Evidencia-se, assim, a importância da Declaração de Cartagena, positivada na legislação, para o reconhecimento do refúgio, no tocante às decisões individuais.

Da análise dos dados, alerta-se para o número de casos não especificados (NE), totalizando 2.993 casos (49%). Embora a fundamentação seja obrigatória em cada parecer individual (informada tanto ao solicitante quanto ao Departamento de Polícia Federal para as providências cabíveis – art. 26 e 27 da Lei 9.474/97), tal informação ainda não foi organizada, em relatórios oficiais, restando indisponível para análise. O posicionamento do CONARE para os casos em questão é o de que a Coordenação-Geral do Órgão está tabulando decisões pretéritas (SILVA et al., p. 44). Uma vez que se trata do maior percentual de casos reconhecidos no período, faz-se necessário o acompanhamento desses ajustes para avaliar as suas fundamentações.

Tabela 1 – Processos reconhecidos de refúgio entre 2011 e 2018

TIPO_PROCESSO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
DEFERIDO	86	165	535	1812	942	828	417	668	5453
EXTENSÃO DEFERIDA				46	69	55	122	272	564
Total	86	165	535	1858	1011	883	539	940	6017

Fonte: MJSP/CONARE/MICRODADOS (2021)

Tabela 2 – Processos reconhecidos de refúgio por fundamentação entre 2011 e 2018

FUNDAMENTACAO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
RELIGIÃO								26	26
OUTROS								17	17
OPINIÃO POLÍTICA								56	56
NE	86	130	281	815	588	610	245	238	2993
NACIONALIDADE								12	12
GRUPO SOCIAL								59	59
GGVDH		35	254	1043	417	270	294	532	2845
APATRIDIA C/C REFÚGIO					6	3			9
Total	86	165	535	1858	1011	883	539	940	6017

Fonte: MJSP/CONARE/MICRODADOS (2021)

A partir de 2016, especialmente, o Brasil se depara com um número cada vez maior de imigrantes, principalmente de nacionais venezuelanos, em decorrência da crise econômica, política e social vivenciada por aquele país. Nesse sentido, percebe-se um aumento gradual do

número de venezuelanos sobre o percentual total de migrantes a cada ano. Foram 8.719 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em 2016 (2.601 venezuelanos); 32.009 em 2017 (16.999 venezuelanos); 79.831 em 2018 (61.391 venezuelanos); 82.552 em 2019 (53.713 venezuelanos); e 28.899 em 2020 (17.385 venezuelanos). A queda perceptível de pedidos nesse último ano é explicada pela pandemia causada pelo novo Coronavírus, que ocasionou o fechamento das fronteiras nacionais em alguns momentos.

A solução encontrada inicialmente pelo governo brasileiro para lidar com essa quantidade de imigrantes, principalmente os venezuelanos, foi novamente a proteção por meio de mecanismos complementares. Tem-se, como exemplo, as resoluções concessivas de residência temporária; a própria entrada em vigor da Lei da Migração (13.445/2017), disciplinando o visto humanitário e autorizações de residência; o Decreto 9.285/2018 (reconhecendo a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na Venezuela), e a Lei 13.684/2018 (que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária).

Nesse sentido, tem-se a tabela 3, abaixo, apresentando o número de registros de migrantes entre 2019 e 2021, segundo os referidos mecanismos de proteção. Para fins deste estudo, destacam-se os amparos 278, 279 e 312. Os dois primeiros trazem hipóteses elencadas pela Lei da Migração. O primeiro diz respeito ao visto temporário com finalidade de acolhida humanitária. Entre 2019 e 2020 foram 13.346 vistos concedidos. Já o segundo diz respeito a autorizações de residência para acolhida humanitária, perfazendo o total de 41.447 autorizações no período. Por fim, tem-se a Portaria Interministerial nº 10/2019, que dispõe sobre a concessão e os procedimentos de autorização de residência aos nacionais da República do Senegal. No período foram 2.879 autorizações concedidas. Esses números trazem exemplos da impotência dos mecanismos de proteção complementar, diante de casos não abrangidos pelo instituto do refúgio.

Tabela 3 – Mecanismos de proteção complementar entre 2019 e 2021

DESCRIÇÃO DA PROTEÇÃO	2019	2020	2021
132 - RNS 03 E 04/2017 - CNIG	3.320	1.090	1.927
166 - RN 05, 06 E 22/2017- CNIG - MARITMO	2.576	928	1.099
200 - ACORDO BRASIL/ARGENTINA DEC. 6736/09	3.953	1.799	3.297
209 - ACORDO RESIDENCIA MERCOSUL E ASSOCIADOS	23.219	7.907	13.153
273 - PORTARIA INTERMINISTERIAL N 9/2018	89.360	33.312	64.598
274 - ACORDO DE RESIDENCIA BRASIL/URUGUAI.	3.711	1.264	1.142
278 - ART. 14, I, LETRA C DA LEI 13.445/2017.	5.532	2.460	5.354
279 - ART. 30, I, LETRA C DA LEI 13.445/2017	11.545	19.779	10.123
280 - ART.14,I,D 13.445/17	8.678	2.140	1.779
284 - ART. 14, I, LEI 13.445/2017.	2.303	820	804
286 - ART. 37, LEI 13.445/2017.	14.149	6.716	11.169
312 - PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 10/2019	339	2.114	426
OUTROS AMPAROS	12.899	12.215	52.978

Fonte: OBMigra (ADAPTADO), a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), 2019 a 2021²³.

4.2 O PROCEDIMENTO ESPECIAL DE ANÁLISE DOS CASOS DE SOLICITAÇÃO DE RECONHECIMENTO DO REFÚGIO A PARTIR DE 2019

Para as solicitações de reconhecimento de refúgio, todavia, os pedidos continuavam a ser analisados pelo CONARE sob o prisma particularizado, por meio de entrevistas individuais²⁴, e a partir da fundamentação de cada caso nas hipóteses previstas no art. 1º da Lei 9.474/97. Para os casos alegados de GGVDH persistia, todavia, o elemento subjetivo “fundado temor de perseguição” ou a própria “perseguição” como elemento necessário a ser demonstrado. A dificuldade em comprová-los, entretanto, é visualizada na informação de que a grande maioria dos imigrantes que buscou abrigo em solo brasileiro o adquiriu mediante instrumentos de proteção complementar: de 2011 a 2018 foram 849.582 imigrantes registrados, com apenas 6.017 deferimentos de refúgio concedidos²⁵.

Esse cenário mudou a partir de 2019, quando o CONARE passou a considerar, efetivamente, a hipótese do inciso III da lei do refúgio em suas análises como critério objetivo, complementando-as, ainda, com um processo simplificado *prima facie*, para analisar as solicitações de grandes contingentes de imigrantes. Essa situação já era recomendada em

²³ Plano tabular disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/dados-consolidados1>. Acesso em: 1 set. 2022.

²⁴ Salles, Leomil & Silva (2019) observam a a burocratização do procedimento, que aliada a estrutura do Conare - com poucos funcionários - resultava em uma lentidão em todo o processo.

²⁵ CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. Imigração e refúgio no Brasil: Retratos da década de 2010. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 15 fev. 2021.

âmbito internacional pela ACNUR, no seu Manual de Procedimentos e Critérios para a determinação da condição de refugiado²⁶:

“23. As situações de fluxo em massa geralmente envolvem grupos de pessoas reconhecidas coletivamente como refugiadas devido aos motivos aparentes e objetivos para a fuga, além das circunstâncias no país de origem. A impossibilidade de determinação individual imediata da condição de refugiado levou ao uso da designação refugiado *prima facie* ou aceitação do grupo.

(...)

44. Apesar de a condição de refugiado ser geralmente determinada individualmente, podem surgir situações em que grupos inteiros tenham que se deslocar em consequência de circunstâncias que indicam que os membros do grupo poderiam ser considerados individualmente como refugiados. Nessas situações, em geral, é preciso agir com extrema urgência na prestação de assistência e pode não ser possível determinar individualmente a condição de refugiado para cada membro do grupo por questões de ordem prática. Assim, adotou-se o procedimento denominado “determinação coletiva” da condição de refugiado, segundo o qual cada membro do grupo é considerado como refugiado *prima facie*.”

Nessa conjuntura, diante dos milhares de pedidos de refúgio, o caso inicial envolveu justamente a situação dos venezuelanos. O processo foi analisado pelo CONARE sob o nome de “Estudo de País de Origem – Venezuela”²⁷. Por meio deste estudo foram analisados diversos critérios para poder verificar se a situação vivida no país poderia ser caracterizada como de uma violação de direitos humanos capaz de ser harmonizada na hipótese normativa do art. 1º, III da Lei 9.474/97 e, portanto, facilitar o reconhecimento das solicitações de refúgio de grandes grupos de deslocados.

Os critérios analisados para a aplicação da metodologia de GGVDH foram 7. Os 5 primeiros reproduzem critérios existentes na Declaração de Cartagena: violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos, e circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública²⁸. A esses, o governo

²⁶ Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

²⁷ Processo nº 08018.001832/2018-0; Nota Técnica n.º 3/2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf>. Acesso em 15 fev. 2021.

²⁸ Para os parâmetros analisados, o “Estudo de País de Origem – Venezuela” traz os seguintes conceitos, de forma sistematizada: 1. Violência generalizada, apontada como a violência indiscriminada, que afeta muitas pessoas ou populações inteiras, podendo emanar de agentes estatais ou não, e ser capaz de afetar o funcionamento normal da sociedade. 2. Agressão estrangeira ou uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro ou de qualquer outra forma incompatível com a Carta das Nações Unidas. 3. Conflitos internos, se caracterizando por situações de violência armada que possam colocar em risco a vida, segurança e liberdade de civis que precisam de proteção internacional. 4. Violação maciça dos direitos humanos. São violações que afetam de forma generalizada vários segmentos da sociedade, e são evidentes quando há negação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de forma grave e sistemática, e também podem ser observadas em situações de deslocamento forçado. 5. Circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública: o Estado deve prover condições para

brasileiro acrescentou: 1) uma nota de orientação do ACNUR com o estudo e posicionamento do órgão sobre a situação do país analisado; 2) e a posição do MRE, considerando sua função diplomática de referendar os estudos e análises sobre a complexidade da situação dos países.

Com relação à nota de orientação da ACNUR esta teve por objetivo demonstrar a preocupação do órgão com a situação humanitária na Venezuela, resultando em um fluxo de milhões de pessoas deixando aquele país. Assim, a agência solicitou aos outros Estados que recebessem os venezuelanos permitindo o ingresso aos seus territórios, e destacou a importância fundamental de garantir o acesso aos procedimentos de asilo ou a medidas de proteção coletiva com as salvaguardas adequadas. A agência definiu padrões mínimos a serem garantidos a esses imigrantes no âmbito da legalidade (articulando os requisitos e procedimentos para o acesso a tais medidas em conformidade com as legislações nacionais); acessibilidade (as medidas pertinentes deveriam ser acessíveis a todos os venezuelanos, independentemente da data de entrada no país de acolhimento, e nem a entrada/presença irregular nem a falta de documentos de identidade deveriam ser vistas como razões válidas para se negar o acesso à proteção); e acesso a direitos básicos como saúde, educação, unidade familiar, liberdade de circulação, acesso a abrigo e o direito ao trabalho.

Já com relação a posição do MRE, tratou-se de uma nota de orientação ao tema, em resposta a provocação anterior, pelo CONARE, na nota técnica n. 23/2018. O Ministério, em resposta, concluiu pela concordância com a análise do CONARE, na qual o reconhecimento da condição de refugiado dos solicitantes venezuelanos, com base na constatação da hipótese de GGVDH constante artigo 1º, inciso III, da lei 9.474/1997, permitiria conferir a adequada proteção internacional aos que dela necessitassem, consoante as obrigações internacionais do Brasil na matéria.

Ademais, importante mencionar, conforme consulta ao documento²⁹, que cada um dos 7 critérios foi estudado a partir de dados fornecidos por diversas fontes, como matérias jornalísticas, denúncias da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de ONGs, documentos produzidos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), UNICEF, OMS, entre outros.

garantir o funcionamento harmônico e normal das instituições com base em um sistema coerente de valores e princípios. Podem ser destacados alguns exemplos de desarmonia interna como a instabilidade institucional, supressão da liberdade de expressão, de associação etc.

A guisa de exemplo, no parâmetro de violação maciça dos direitos humanos foram estudadas violações a direitos econômicos, sociais, culturais e, de forma mais específica, infrações no acesso a saúde, medicamentos, alimentação e educação. Para analisar o direito à alimentação na Venezuela, foram utilizados relatórios da ACNUDH, os artigos do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, estudos da FAO, OPAS, UNICEF e do Programa Mundial de Alimentos (PMA);

Assim, em sua conclusão, o CONARE reconheceu que a Venezuela apresentava uma situação interna com múltiplas violações de direitos humanos. Como consequência, foi recomendado o reconhecimento da condição de refugiado para aqueles deslocados que demandavam tal status, com fulcro no inciso III do art. 1º da Lei 9.474/97. Nesse sentido as seguintes recomendações foram apresentadas²⁹:

1. Adotar procedimentos simplificados para a tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refugiado de nacionais venezuelanos;
2. Que seja mantida a indispensabilidade de entrevista de elegibilidade, devendo esta ocorrer ainda que de maneira simplificada;
3. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de excludentes, com base no art. 3º da Lei 9.474/97. (...)
4. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de óbices, por parte de qualquer instituição ou de indivíduo;
5. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de permanência em território nacional, inclusive podendo ser provada por meio de entrevista complementar e;
6. Por fim, considerando as mudanças no contexto interno do país, sugere-se que a atualização da decisão seja feita, no mínimo, após transcorridos 12 meses, a contar da data de decisão inicial pelo Comitê Nacional para os Refugiados, com a ressalva de que pode ser feita a qualquer momento caso haja mudança no contexto fático do país.

Quando ao item 2 – “sobre a indispensabilidade da entrevista de elegibilidade”, posteriormente ocorreu um novo posicionamento do CONARE³⁰, retificando sua análise. Com base no inciso II do § 1º do art. 6º da Resolução Normativa nº 29/2019, o órgão aprova a dispensa da entrevista para nacionais venezuelanos, desde que (de forma cumulativa) o requerente tenha em seu processo uma documentação venezuelana, a fim de comprovar a sua nacionalidade; tenha como registro de última movimentação a entrada no país; não tenha

²⁹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. SNJ. Secretaria Nacional de Justiça. PROCESSO Nº 08018.001832/2018-0; NOTA TÉCNICA N.º 3/2019, p.13. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

³⁰ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. SNJ. Secretaria Nacional de Justiça. NOTA TÉCNICA Nº 12/2019/CONARE_Administravo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5e349d774.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2022.

óbice contra si; tenha atingido a maioridade civil (18 anos); e não tenha autorização de residência em território nacional, nos termos da Lei 13.445/ 2017.

Dessa forma, observa-se que a partir do estudo da situação venezuelana, em 2019, o CONARE passou a considerar, para as solicitações de reconhecimento de refúgio de grandes contingentes de imigrantes desse país, a superação do critério subjetivo de análise dos requerimentos, como o fundado temor de perseguição (mesmo não estando previsto expressamente essa informação na nota técnica do estudo do país de origem). Reconhece-se, assim, a situação da Venezuela objetivamente, considerando que seus habitantes já se enquadram diretamente na hipótese prevista no inciso III do art. 1º da Lei do Refúgio. Como consequência, os solicitantes têm acesso a procedimentos simplificados e dispensa da entrevista de elegibilidade. Dessa forma, desde que não se enquadrem em algum dos óbices ou excludentes previstos na lei, aplicantes já devem ser automaticamente reconhecidos como refugiados.

Assim, percebe-se como esse caso apresenta uma evolução na normativa material e processual nacional, impactando nas próprias políticas públicas para o tratamento do tema do refúgio. Tal fato vai ao encontro de um entendimento sistêmico do instituto, numa evolução do mesmo que complementa o reconhecimento baseado em casos individuais e se alinha aos próprios preceitos do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Tal fato resultou, a partir de 2019, numa grande quantidade de reconhecimentos deferidos, que chegou a 47.818 (88,8%) apenas nos anos de 2019 e 2020 juntos, de um total de 53.835 no período compreendido de 2011 a 2020, conforme a tabela 3.

Tabela 4 – Processos reconhecidos de refúgio entre 2011 e 2020

TIPO_PROCESSO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
DEFERIDO	86	165	535	1812	942	828	417	668	21065	24880	51398
EXTENSÃO DEFERIDA				46	69	55	122	272	176	1697	2437
Total	86	165	535	1858	1011	883	539	940	21241	26577	53835

Fonte: MJSP/CONARE/MICRODADOS (2021)

Considerando apenas os imigrantes venezuelanos, percebe-se que, até 2018, apenas 22 solicitações de refúgio desses nacionais tinham sido reconhecidas, e nenhuma com base na hipótese de GGVDH. Já em 2019 e 2020, em decorrência do novo posicionamento do CONARE, esse número subiu para 46.390 reconhecimentos, num crescimento de mais de 210.00%, conforme a Tabela 4. Interessantemente, 97,6% desses casos foram enquadrados no art. 1º, III, da Lei 9.474/97.

Tabela 5 – Processos reconhecidos de refúgio de venezuelanos entre 2011 e 2020

FUNDAMENTAÇÃO	2013	2015	2016	2018	2019	2020	Total
OPINIÃO POLÍTICA				2	42	2	46
NE	1	4	14	1	11	1017	1048
GRUPO SOCIAL					5	2	7
GGVDH					20638	24673	45311
Total	1	4	14	3	20696	25694	46412

Fonte: MJSP/CONARE/MICRODADOS (2021)

Entende-se que esse aumento é um fato bastante relevante e positivo. Precipuamente pois reconhece a condição de refugiado a tantos venezuelanos, provendo-os de todas as proteções inerentes a tal status, seja por meio do arcabouço legislativo e de políticas públicas internas, como mediante o respeito a tratados ratificados, parcerias e supervisões de organismos internacionais.

A importância dessa mudança de posicionamento do governo brasileiro se traduz, assim, em uma maior integração de todos os mecanismos internos de direitos humanos aos preceitos internacionais. Importa destacar, contudo, que o reconhecimento da condição de refugiado é só um primeiro passo para a integração. Isso porque são diversos os casos de venezuelanos em situação de vulnerabilidade no país. Reconhecer os venezuelanos significa não apenas dar-lhes proteção, mas envolver toda uma rede de ações dos entes nacionais, que ajudados pelos organismos regionais e internacionais, têm o dever de integrar os refugiados a uma ampla gama de direitos reconhecidos, relacionados à saúde, educação, segurança, lazer, moradia, trabalho, entre outros.

Não obstante a importância e os benefícios da proteção complementar usada para esses e outros grupos de deslocados, inegavelmente a condição de refugiado oferece muito mais segurança jurídica e estabilidade diante de ingerências e mudanças políticas. Sem dúvida, é mais fácil alterar mecanismos infralegais como portarias, decretos e autorizações, do que legislação de maior hierarquia constitucional. Complementarmente, o desrespeito à legislação do refúgio implicaria, ainda, em descumprir os compromissos assumidos diante dos outros países e organismos internacionais.

Sopesando, ainda, apenas a hipótese em análise do inciso III, art. 1º da Lei do Refúgio percebe-se que no período de 2011 a 2020 48.992 solicitações de refúgio foram reconhecidas, sendo 45.311 (92,4%) só de venezuelanos (Tabela 5).

Tabela 6 – Países de origem dos refugiados reconhecidos no Brasil, com base na Declaração de Cartagena, entre 2011 e 2020

PAIS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
VENEZUELA								20638	24673	45311
SÍRIA	35	254	1043	417	270	294	495	295	491	3594
ESTADO DA PALESTINA							30	3		33
IRAQUE							1		29	30
AFEGANISTÃO									17	17
BANGLADESH							1			1
BURKINA FASO									1	1
GANÁ							1			1
JORDÂNIA							1			1
LÍBANO							1			1
MALI							1			1
PAQUISTÃO							1			1
Total	35	254	1043	417	270	294	532	20936	25211	48992

Fonte: MJSP/CONARE/MICRODADOS (2021)

Excluída a hipótese do inciso III e considerando as outras fundamentações³¹ dos casos reconhecidos de refúgio no período de 2011 a 2020, com base nos 17 países principais de origem desses migrantes, são contabilizados apenas 4.834 casos deferidos, o que demonstra mais uma vez a importância do procedimento adotado pelo CONARE em 2019 em relação à Venezuela (tabela 6).

Tabela 7 – Países de origem dos refugiados reconhecidos no Brasil, excetuando a hipótese da Declaração de Cartagena, entre 2011 e 2020

PAIS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
VENEZUELA			1		4	14		3	58	1021	1101
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO	23	39	73	145	234	201	92	146	64	33	1050
LÍBANO			4	340	4	10	7	5	1	3	374
PAQUISTÃO	10	2	18	7	65	100	22	46	15	27	312
ESTADO DA PALESTINA				72	45	47	38	20	17	6	245
COLÔMBIA	26	37	65	22	58	10	3	5	1	3	230
CUBA	1	1	1		7	4	4	41	34	115	208
MALI		1	19	101	1	1	7	3	13	1	147
NIGÉRIA	3	4	18	35	9	16	5	12	2	4	108
AFEGANISTÃO	2	3		9	22	16	1	21	11	13	98
IRAQUE	3	7	2	11	20	19	8	14	2	6	92
REPÚBLICA DA GUINÉ	1	1	3	21	19	21	5	6	7		84
ANGOLA			1	12	7	12	17	3	14	6	82
CAMARÕES				2	13	11	17	6	5	6	68
TOGO					8	9	13		5	3	51
EGITO				1	3	5	5	13	7	7	49
MAURITÂNIA									17	27	44
Total	86	130	281	815	594	613	245	408	305	1366	4843

Fonte: MJSP/CONARE/MICRODADOS (2021)

Já em 2020, em situação semelhante à demonstrada na Venezuela, o CONARE analisou a situação humanitária no Afeganistão e na Síria. O “Estudo de País de Origem –

³¹ Raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e apátridas

Afganistão³²” e o “Estudo de País de Origem – Síria”³³ chegaram a mesma conclusão do processo venezuelano, reconhecendo a GGVDH para o reconhecimento da condição de refúgio. Trata-se, assim, de três países, até momento, que o Brasil reconhece nessa situação. A realização desses estudos permitiram processos simplificados para o reconhecimento do refúgio a grandes contingentes de imigrantes e facilitaram a análise dessa condição apenas com base na hipótese do inciso III, art. 1º da Lei do Refúgio.

A análise dos casos permite concluir que existem 7 critérios atuais considerados pelo CONARE para o reconhecimento da hipótese de GGVDH, baseando-se inteiramente na Declaração de Cartagena: violência generalizada; agressão estrangeira; conflitos internos; violação maciça dos direitos humanos; e circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Destaca-se que nem todos os critérios precisam existir na prática. No caso da Venezuela não foi observada a agressão estrangeira, identificada nas análises do Afeganistão e Síria, por exemplo. Além desses fatores, são agregadas à análise o posicionamento do MRE e as considerações da ACNUR.

De relevante inovação está a conclusão do processo afegão. Pela primeira vez a nota técnica traz, explicitamente, a sugestão de desconsiderar o aspecto subjetivo do fundado temor de perseguição, caso não exista, quando das análises dos casos pelo CONARE:

(...) Vislumbram-se, pois, ações práticas como sugestões decorrentes deste Estudo de País de Origem - EPO. A primeira delas é a recomendação, ao Comitê Nacional para os Refugiados, para reconhecer e declarar a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, em todo o território da República Islâmica do Afeganistão. A segunda delas está condicionada à adoção da primeira recomendação e direciona-se a esta própria Coordenação-Geral, para que, na inexistência de critérios e condições que leve ao reconhecimento da condição de refugiado de nacionais afegãos com fulcro no inciso I do art. 1º da Lei 9.474, de 1997, sejam os casos submetidos à apreciação do Comitê com fulcro no inciso III do mesmo art. 1º. (CONARE, NOTA TÉCNICA Nº 3/2020, p.13)

³² BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. SNJ. Secretaria Nacional de Justiça. NOTA TÉCNICA Nº 3/2020/CONARE_em_prod/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/SEI_08018.001832_2018_01Afeganistao.pdf. Acesso em: 16 fev. 2022.

³³ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. SNJ. Secretaria Nacional de Justiça. NOTA TÉCNICA Nº 19/2020/CONARE_em_prod/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/sei_08018-001832_2018_01-ntsiria.pdf. Acesso em: 10. Jul. 2022.

Por fim, é importante destacar, ainda, o enorme desafio do CONARE no passivo de solicitações de reconhecimento de refúgio. Considerando o período de 2011 a 2020, ocorreram 268.605 solicitações e apenas 116.169 casos tinham sido analisados (43,25%). O procedimento simplificado, a exemplo dos casos da Venezuela, Síria e Afeganistão parece ser um aliado para diminuir a fila em questão, que todavia não dispensa o CONARE de uma análise mais aprofundada em seus procedimentos internos e recursos humanos para uma maior celeridade na análise dos casos.

Além disso, parece persistir uma incerteza jurídica que atinge tanto os casos individuais como os casos de grandes contingentes de imigrantes, quando oriundos de países com situação de instabilidade em seus direitos humanos. Isso pelo fato dessa situação ainda não ter gerado um estudo detalhado do país por parte do CONARE, a exemplo dos casos da Venezuela, Afeganistão e Síria. Aqueles casos entrariam no processo comum de análise, exigindo o fundado temor de perseguição ou a própria perseguição em entrevistas e análises individuais, como o pilar do reconhecimento.

Com o consequente aumento no número de refugiados e migrantes, novos desafios se impoem ao Brasil. Seja com a definição mais abrangente para o reconhecimento do refúgio, ou pela adoção de mecanismos de proteção complementar, o que se verifica, principalmente nas grandes capitais do país, é a existência de várias pessoas desses grupos em situação de vulnerabilidade. A título exemplificativo, a imprensa nacional noticiava, em setembro/2021, a existência de mais de 4 mil refugiados venezuelanos vivendo nas ruas de Pacaraima (RR)³⁴. Já no Rio de Janeiro, em apenas 3 dias (3 e 5 de agosto de 2022) a ACNUR, em parceria com o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, atendeu cerca de 700 refugiados e imigrantes, por dia, em situação de rua. Foi realizado um mutirão³⁵ para atendimento assistencial e de saúde, emissão de documentos, atendimento jurídico e garantia de acesso à Justiça a esses grupos.

Nesse contexto, cabe ao estado implementar e aprimorar mecanismos de integração local, principalmente no âmbito de prover políticas públicas capazes de desenvolvimento social e de respeito aos direitos humanos. Não menos importante se apresenta a necessidade do respeito aos valores culturais e tradicionais desses povos enquanto estiverem em solo nacional.

³⁴ Jornal Nacional, Rio de Janeiro, 13 set. 2021. Mais de 4 mil venezuelanos refugiados no Brasil vivem nas ruas de Pacaraima (RR) Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/09/13/mais-de-4-mil-venezuelanos-refugiados-no-brasil-vivem-nas-ruas-de-pacaraima-rr.ghml>. Acesso em: 12 ago. 2022.

³⁵ ACNUR, Rio de Janeiro, 12 ago. 2022. ACNUR participa de mutirão para pessoas em situação de rua no Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/08/12/acnur-participa-de-mutirao-para-pessoas-em-situacao-de-rua-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 12 ago. 2022

5 CONCLUSÃO

A Lei 9.474/97 é o marco legal nacional que instituiu mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 no país. Acerca do conceito de refugiado, previsto em seu artigo 1º, três são as possibilidades de reconhecimento desse status: os incisos I e II trazem as hipóteses tradicionais, previstas na Convenção de 1951, enquanto que o inciso III materializa conceitos presentes na Declaração de Cartagena, de 1984. Tal Declaração, por considerar a realidade dos países da América Latina e reconhecer como refugiado também aquele que se vê diante de ameaça de violação dos seus direitos humanos, é considerada um avanço na proteção das pessoas em vulnerabilidade, no cenário da mobilidade humana internacional.

Assim, em um cenário no qual o Brasil vem enfrentando grande aumento no número de imigrantes na última década, com milhares deles buscando o reconhecimento da condição de refugiado a partir de causas variadas para além do conceito clássico, a hipótese de concessão desse status com base em violações de direitos humanos ganha relevância. A legislação nacional sobre o tema, aliada a tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil, se permite justamente ser vista como um instrumento vivo, se desenvolvendo para atender as necessidades de uma sociedade em constante evolução.

Nesse sentido, o presente trabalho buscou estudar como é aplicada, no Brasil, a hipótese prevista no artigo 1º, inciso III, da Lei nacional do refúgio que afirma reconhecer como refugiado todo indivíduo que devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar proteção em outro país.

Do estudo, constatou-se que a referida hipótese vem sendo aplicada desde a entrada em vigor da Lei 9.474/97, mediante fundamentação para análises individuais, reconhecidas pelo CONARE. Entretanto, identificou-se uma mudança notável na aplicação dessa hipótese a partir de 2019. Nesse ano, o governo brasileiro avançou nessa proteção, ao conduzir uma análise conjectural e reconhecer a situação enfrentada por alguns países (Afeganistão, Síria e Venezuela) como de violações generalizadas de direitos humanos. Esse diagnóstico permitiu simplificações no processo de reconhecimento, passando da análise individual para o reconhecimento coletivo de grandes grupos de refugiados. Tal medida levou ao processamento de milhares de solicitações que estavam pendentes de anos anteriores e, conseqüentemente, a uma maior proteção de todos esses solicitantes. Com base nesse fundamento, de 2011 a 2018 foram 2.845 solicitações reconhecidas de refúgio, com base na hipótese de GGVDH. Já no período de 2019 a 2020 esse número foi de 46.390

reconhecimentos. Observou-se, ainda, a ocorrência de um procedimento especial de análise dos casos, que envolve tanto desconsiderar o aspecto subjetivo do fundado temor de perseguição como a adoção de procedimentos simplificados, a exemplo da dispensa da entrevista de elegibilidade.

Percebe-se, assim, como um acontecimento externo - a entrada no Brasil e o pedido de refúgio de milhares de migrantes - acabou forçando a adoção de novos mecanismos legais pelo governo.

Assim, na análise da consistência de aplicação da hipótese de GGVDH para o reconhecimento da condição de refugiado, pode-se afirmar que o Brasil vem, desde 2019, ampliando essa proteção para grandes contingentes de imigrantes. Isso permite afirmar que o país não apenas se alinha aos preceitos do Direito Internacional dos Refugiados, em sua relação com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mas principalmente se mostra atualizado à problemática migratória mundial. Oferecer uma resposta rápida, por meio da implementação e alterações de mecanismos legais e infralegais é um aspecto a se destacar, ampliando a proteção imediata ao refugiado, a estabilidade na sua situação bem como o acesso a todas as formas de segurança, apoio e desenvolvimento, materializadas em políticas públicas, e decorrentes desse reconhecimento.

Todavia, ainda restam questionamentos quanto aos solicitantes de refúgio de países que enfrentem questões relacionadas a violações de direitos humanos, mas que não têm essa situação reconhecida de forma objetiva pelo Brasil. Nessas situações, junto à efetiva violação, parece perdurar a necessidade de demonstração de fundados temores de perseguição. Isso demonstra a necessidade, cada vez maior, do país ampliar a metodologia do “Estudo de País de Origem”, reconhecendo nações em situação de GGVDH, e objetivamente os solicitantes dessas nações, desde que cumpram os requisitos determinados.

Por outro lado, no contexto da proteção do migrante, e para as situações que não se enquadram na hipótese de reconhecimento de uma pessoa como refugiada, observou-se que o Brasil também adota diversas opções como forma de proteção complementar, por meio de mecanismos infralegais. Não obstante a importância das mesmas e sua consequente necessidade de ampliação, flexibilização e processos simplificados, tais medidas são mais passíveis de ingerências políticas. Isso porque podem ser alteradas com mais facilidade do que um instrumento legal ou mesmo um tratado internacional do qual o Brasil seja signatário. Tal fato reforça, por um lado, a necessidade de ampliação legal desses instrumentos – a lei da migração é um exemplo desse avanço. Por outro lado, também se reafirma a importância do instituto do refúgio e seus mecanismos na proteção de forma efetiva e duradoura das pessoas,

visando reduzir as vulnerabilidades e integrando os refugiados reconhecidos nessa proteção à sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. **Acnur parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na declaração de Cartagena**. ACNUR, 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/07/29/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-condicao-de-refugiado-de-venezuelanos-com-base-na-declaracao-de-cartagena/>. Acesso em: 15 fev. 2022.
- _____. **Brasil reconhece mais 7,7 mil venezuelanos como refugiados**. ACNUR, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/08/28/brasil-reconhece-mais-77-mil-venezuelanos-como-refugiados>. Acesso em: 15 fev. 2022.
- _____. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. ACNUR, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 19 fev. 2022.
- _____. **Declaração de Cartagena**. ACNUR, 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view. Acesso em: 29 mar. 2022.
- _____. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. ACNUR, 2011. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 13 fev. 2022.
- _____. **Reunión de expertos. Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984**. ACNUR, Montevideo, Uruguay 15 e 16 de outubro, 2013, 10 fls. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- _____. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. ACNUR, 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf. Acesso em: 29 fev. 2022.
- ALMEIDA, Cristiane de Araujo. **A atuação do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE – como mecanismo e instrumento para implementação de ações de proteção e apoio aos refugiados no Brasil**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.
- ANDRADE, José H. Fischel de. **O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952)**. Revista Brasileira de Política Internacional. Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília. Universidade de Brasília (UNB), Brasília, v. 48, n. 1. 2005.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/GfVHQX8K4mCrkNvqgJMPTYF/?lang=pt>. Acesso em: 11 jun. 2022.

ARAÚJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARÔCA, Rebecca Alves. **Limites do Visto Humanitário no Brasil: O Caso do Acesso à Educação Superior**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

Disponível em:

<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/199947/001101492.pdf?sequence=1>.

Acesso em: 07 fev. 2022.

BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAUJO Luiz Ernani Bonesso de. **Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado**. Revista do Direito, n. 46, p. 104-134, 29 mai. 2015. Disponível em:

<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4507>. Acesso em: 11 fev. 2022.

BARRETO, Luiz Paulo Teles F. **Das diferenças entre os Institutos Jurídicos do Asilo e do Refúgio**. 2006. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/das-diferencas-entre-os-institutos-juridicos-do-asilo-e-do-refugio/#:~:text=Uma%20diferen%C3%A7a%20pr%C3%A1tica%20que%20se,persegui%C3%A7%C3%A3o%20tem%20aspecto%20mais%20generalizado>. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 fev. 2022.

_____. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jul. 1997.

_____. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mai. 2017.

_____. **Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 nov. 2017.

_____. **Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018**. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 fev. 2017.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Imigração e refúgio no Brasil: Retratos da década de 2010**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e

Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em:

<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 09 fev. 2022.

CEDIN. **Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena**. 1993. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 6. Fev 2022.

CIDH. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948**. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

CNIG – Conselho Nacional de Imigração. **Ata da reunião ordinária de março de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em:

https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas_cnig/2011/II_Reuni%C3%A3o_Ordin%C3%A1ria_-_mar%C3%A7o_-_2011.pdf. Acesso em: 28 jul. 2022.

Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. 1984. Disponível em:

<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/tortura/lex221.htm>. Acesso em: 6 Fev. 2022.

Convenção da OUA que regula Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na

África. 1969. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/oua.htm>. Acesso em: 29 mar. 2022.

CRISPIM, Hilquias Moura; VINCENZI, Brunela Vieira de. O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Um problema de reconhecimento. In: ANNONI, Danielle (org.). **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018.

CULPI, L. **Mercosul e Políticas Migratórias**: Processo de Transferência de Políticas Públicas Migratórias pelas instituições do Mercosul a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (1991- 2016). Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em:

<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/46271/R%20-%20T%20-%20LUDMILA%20ANDRZEJEWSKI%20CULPI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 07 fev. 2022.

DEL' OLMO, Florisbal de Souza. **Asilo Diplomático e Refúgio**: especificidades, semelhanças e um breve estudo de casos. 2014. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9831384e2ed3938f>. Acesso em: 6 Fev. 2022.

FALANGOLA, Renata de Farias. **O Direito Internacional dos Refugiados e os ordenamentos jurídicos brasileiro e portugueses**: uma análise da efetividade da proteção. 2017. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciências Jurídicas Internacionais: Direito Internacional, Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2017. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37199/1/ulfd135727_tese.pdf. Acesso em: 14 jun. 2022.

FERNANDES, Durval; FARIA, Andressa Virgínia de. **O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos**. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/jQH7THPDpCKwtJFDcRd6Yxd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 fev. 2022.

GOODWIN-GILL, Guy S. **The International Law of Refugee Protection**. In: QASMIYEH, Elena Fiddian; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (orgs.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford, Oxford University Press, 2014.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

HOVY, Bela. Registration – A Sine Qua Non for Refugee Protection. In: HUGO, Graeme; ABBASI-SHAVAZI, Mohammad Jalal; KRALY, Ellen Percy (orgs.). **Demography of Refugee and Forced Migration**. Gewerbestrasse: Springer Cham, 2018.

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

JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY Gabriel Gualano de (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

JUBILUT, Liliana; FERNANDES, Ananda. A Atual Proteção aos Deslocados Forçados da Venezuela pelos Países da América Latina. In: BAENINGER, Rosana et al. **Migrações venezuelanas**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2ª ed., 2018, p. 164-177.

JUNGER, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. **Refúgio em Números. 7. ed.** Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

JUNGER DA SILVA, Gustavo. Regionalização do refúgio na década de 2010(2011-2020): O Brasil diante da dinâmica intrarregional do refúgio na América Latina. In: CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G (Orgs.). **Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/Relat%C3%B3rio_Anual/Relato%CC%81rio_Anual_-_Completo.pdf . Acesso em: 20 ago. 2022.

JUNGS DE ALMEIDA, Alessandra; BITTENCOURT MINCHOLA, Luís Augusto. **O “espírito de Cartagena” e a política brasileira de refugiados**. Revista Perspectiva: Reflexões Sobre a Temática Internacional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), v. 8, n. 15 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva/issue/view/3024>. Acesso em: 16 mai. 2022.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil** – Comentários sobre decisões do Conare. Brasília: Acnur, CONARE, 2007, p. 15-23 ; 76-79.

LENDERS, Sebastian. **Bolivianos, haitianos e venezuelanos – três casos de imigração no Brasil**. 2019. Fundação Heinrich Böll Brasil. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2019/04/15/bolivianos-haitianos-e-venezuelanos-tres-casos-de-imigracao-no-brasil>. Acesso em: 13 fev. 2022.

MAGNO DE CARVALHO, J. A.; CAMPOS, J.; IRINEU RANGEL RIGOTTI, J.; ALOÍSIO TORRES DUARTE DE PINHO, B. **Migrações internacionais no Brasil no período 2005-2010, com ênfase nos efeitos diretos e indiretos da imigração de retorno dos brasileiros**. Revista Brasileira de Estudos de População, [S. l.], v. 35, n. 3, p. 1–26, 2018. DOI: 10.20947/S0102-3098a0057. Disponível em: <https://rebep.emnuvens.com.br/revista/article/view/1255>. Acesso em: 18 set. 2022.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Portal da Imigração. **Microdados. CONARE 2011 – 2020** . Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/microdados/2-sem-categoria/401421-conare>. Acesso em: 18 jun. 2022.

OHCHR. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 19 fev. 2022.

NICOLAU, Paola Cristina. **Harmonização de normas e procedimentos de refúgio no Mercosul**. 2018. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/970> . Acesso em: 17 jun. 2022.

PAULA, Bruna Vieira de. **O Princípio do Non-Refoulement, sua natureza jus cogens e a Proteção Internacional dos Refugiados**. 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28151.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto M. A; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados: (1951-2021) perspectivas de futuro**. Brasília: ACNUR Brasil, 2021.

RAMOS, André de Carvalho. Novas tendências do Direito dos Refugiados no Brasil. In: JUBILUT Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.) **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97** São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

ROGUET, Patrícia. **Direitos e Deveres dos Refugiados na Lei nº 9.474/97**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

SALLES, Denise Mercedes N. N. Lopes; LEOMIL, Luiz Felipy dos Santos Costa; SILVA, Vanessa Mendonça da. **Os Refugiados e o “Espírito” de Cartagena na América Latina: Brasil X Equador**. CIPPUS. Revista de iniciação científica. Canoas, v. 7, n. 1, 2019. Disponível em: <http://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/cippus>. Acesso em: 5 mar. 2022.

SANTOS, Gabriel Antonio Cremer dos. **Sistema de Proteção aos Refugiados e Mercosul: Análise de Conformidade Legislativa e Compromissos Conjuntos**. 2020. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69025>. Acesso em: 19 jun. 2022.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. **Refúgio em Números. 6. ed.** Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. p.46. Acesso em: 14 fev. 2022.

SOUSA, Suzyanne Valeska Maciel de. **O Conceito de refugiado: historicidade e institucionalização**. 30º Simpósio Nacional de História - História e o futuro da educação no Brasil, 2019, Recife. In: **Anais do 30º Simpósio Nacional de História - História e o futuro da educação no Brasil**. Recife, PE: Associação Nacional de História – ANPUH-Brasil, 2019. Disponível em : https://www.snh2019.anpuh.org/resources/anais/8/1554764413_ARQUIVO_HISTORICIDADEDOCONCEITODEREFUGIADO_ANPUH-RECIFE.pdf . Acesso: em 18 jul. 2022.

TAVARES, Marcelo Leonardo; SODRÉ, Tássia de Oliveira. **Cruzando a fronteira: a questão dos refugiados no Brasil**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 226, p. 49-70, abr./jun. 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/226/ril_v57_n226_p49. Acesso: em 18 jul. 2022.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 6 fev. 2022.