UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
DIREITO

ANA RAQUEL ROCHA DE AZEVEDO

**O DIREITO DOS REFUGIADOS E SUA INSERÇÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA
ATUAL**

RIO DE JANEIRO

2018

ANA RAQUEL ROCHA DE AZEVEDO

**O DIREITO DOS REFUGIADOS E SUA INSERÇÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA
ATUAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como pré-requisito para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Marcelo David Gonçalves

RIO DE JANEIRO

2018

AGRADECIMENTOS

A Deus, pois sem Ele nada sou.

Aos meus amados pais e irmãos, que sempre acreditaram nos meus sonhos.

À minha querida prima Tatiana, que enfrentou mais essa batalha comigo.

Ao meu amigo e colega de profissão Jaques Gheiner, o qual foi meu companheiro durante todo o percurso da faculdade.

RESUMO

Devido à crise migratória que estamos vivenciando e o crescimento no número dos deslocados internos e externos no Mundo, a temática dos refugiados está em voga na comunidade internacional. Por isso, essa monografia visa investigar e apresentar uma visão geral do histórico da institucionalização do refúgio e a sua consolidação, analisando a Convenção de 1951 e o seu Protocolo de 1967, além de diplomas regionais como a Declaração de Cartagena e a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos. Também será estudada a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e sua atividade conduzindo e coordenando ações internacionais para proteção dos refugiados e buscando soluções duradouras para seus problemas. O Brasil além de ratificar os diplomas internacionais universais e outros sobre o tema, criou uma lei específica para os refugiados, Lei 9.474/97. Dessa forma, será estudada como a temática é tratada no ordenamento interno, como é realizado o processo de solicitação de refúgio e, através de pesquisa qualitativa e descritiva com base em dados bibliográficos, será analisado como ocorre a assistência e inserção social dos refugiados no Brasil.

Palavras-chaves: Refugiados, Direitos Humanos, ACNUR e ONU.

ABSTRACT

Due to the migratory crisis then we are experiencing and the growth in the number of internally and externally displaced people in the world, refugee issues are in vogue in the international Community. Therefore, this monograph aims to investigate and present an overview of the history of institutionalization of the refuge and its consolidation, analyzing the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol, as well as regional diplomas such as the Cartagena Declaration on Refugees and the Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa. The creation of the United Nations High Commissioner for Refugees and their activities by conducting and coordinating international actions to protect refugees and seeking durable solutions to their problems will also be studied. Brazil, in addition to ratifying universal international diplomas and others on the subject, created a specific law for refugees, Law 9.474 / 97. In this way, it will be studied how the issue is treated with in the internal legal order, how the refugee application process is carried out and, through a qualitative and descriptive research based on bibliographic data, the assistance and social insertion process of refugees in Brazil will be analyzed.

Keywords: Refugees, Human Rights, UNHCR and UN

“Cada refugiado tem uma história diferente, mas todas contam o triunfo da esperança sobre o desespero”

(António Guterres)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
1. CONCEITO DE REFÚGIO.....	09
2. HISTÓRICO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REFÚGIO.....	12
3. PROTEÇÃO INTERNACIONAL	
3.1 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).....	15
3.2 Principais Normas Internacionais.....	17
4. PROTEÇÃO NACIONAL	
4.1 Normas.....	23
4.2 ACNUR no Brasil.....	29
4.3 Processo de Solicitação de Refúgio.....	32
5. ASSISTÊNCIA E INSERÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL.....	34
CONCLUSÃO.....	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	42

INTRODUÇÃO

A problemática dos refugiados - e dos deslocados internos - é um assunto em voga na comunidade internacional, buscando-se soluções duráveis e formas de proteger e prestar assistência efetiva a essas pessoas, em um cenário global alarmante, onde, até o final de 2015, o deslocamento forçado atingiu o número mais alto já registrado, 65,6 milhões de pessoas, correspondendo a : 3,2 milhões de pessoas aguardando resultado da solicitação de refúgio em países industrializados; 21,3 milhões de refugiados reconhecidos e 40,8 milhões de deslocados internos, dados fornecidos pelo relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)¹, que chegou a conclusão de que uma a cada 113 pessoas no mundo são refugiadas, solicitantes de refúgio ou deslocadas internas.

No âmbito nacional, no ano de 2017 foram realizadas 33.866 solicitações de refúgio, somando 86.007 solicitações em trâmite, e tendo sido reconhecidos como refugiados somente 587 pessoas. Atualmente, o Brasil possui 10.145 refugiados de 82 nacionalidades, segundo dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)².

Ainda, em decorrência da grave crise política e econômica vivenciada pela Venezuela, com grave escassez de alimentos e remédios, milhares de venezuelanos deslocam-se para outros países em busca de refúgio. O Brasil, por fazer fronteira com o país, recebeu cerca de mais de 92 mil venezuelanos, restando no país ainda, aproximadamente, 42 mil venezuelanos, conforme dados da Polícia Federal³.

Os deslocamentos são gerados, principalmente, devido a conflitos internos, guerras, catástrofes naturais, perseguições e violações dos direitos humanos, onde as pessoas se veem obrigadas a abandonarem seus lares e procurarem proteção em outras regiões (deslocados internos) ou países (deslocados externos), pois são vítimas de uma conjuntura que atinge sua segurança, integridade ou seus direitos humanos fundamentais.

Mas a luta pela sobrevivência não cessa ao deixarem seus países, pois além das dificuldades geradas pela mudança geográfica, como uma língua diferente, os refugiados fogem

¹ ACNUR. **Deslocamento forçado atinge recorde global e afeta uma em cada 113 pessoas no mundo.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/2016/06/20/deslocamento-forcado-atinge-recorde-global-e-afeta-uma-em-cada-113-pessoas-no-mundo/>> Acesso: 01 de junho de 2018.

² ACNUR. **Refúgio em números – 3ª edição.** Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 01 de junho de 2018.

³ CORREIO BRAZILIENSE. **Conheça a saga dos venezuelanos que chegam ao Brasil em busca de dignidade.** Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/05/06/interna-brasil,678654/venezuelanos-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 05 de junho de 2018.

levando poucos objetos ou nada, necessitando das coisas mais básicas, como alimentação, habitação, vestuário, documentos, entre outros. Devido à essa situação, permanece sua vulnerabilidade, restando aos Estados de asilo promoverem políticas públicas, conjuntamente com a ação da sociedade civil, para acolhimento e assistência dos refugiados, gerando, assim, a sua inserção social e possibilitando uma vida digna.

Diante disso, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), órgão internacional da ONU que atua nesse contexto, conduzindo e coordenando ações internacionais para proteção, assistência, preservação dos direitos humanos dos refugiados, buscando soluções duradouras para seus problemas e, também, fornecendo suporte para os países e comunidades que recebem essas pessoas. Para isso, atua conjuntamente com a sociedade civil e outros órgãos de fins humanitários, efetivando os direitos dos refugiados e atendendo de forma concreta suas necessidades.

Apesar de todos os esforços da comunidade internacional e dos Estados para efetivar a proteção dos refugiados, esse é um problema pluridimensional, necessitando ainda encontrar soluções adequadas.

Desta forma, o presente trabalho pretende abordar o conceito de refúgio, bem como os aspectos históricos de sua institucionalização, analisando os principais tratados internacionais e as atividades do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

Por fim, o trabalho examinará como essa temática está expressa no ordenamento jurídico brasileiro, o histórico do ACNUR no Brasil e suas atividades, como ocorre o processo de solicitação de refúgio de acordo com a Lei 9.474/97, e como funciona o sistema brasileiro de acolhimento e assistência aos refugiados e sua inserção social.

1. CONCEITO DE REFÚGIO

Para começarmos a estudar o refúgio, é fundamental esclarecer a ligação existente entre esse e o institutos do asilo, tão comumente confundidos.

O instituto do asilo foi criado pelas civilizações gregas, na Antiguidade Clássica, sendo um modo de proteção da liberdade individual, e consistia no direito do Estado de oferecer proteção à uma pessoa que sofria perseguição em outro Estado, normalmente, beneficiando criminosos comuns.

No entanto, após as mudanças políticas geradas pela Revolução Francesa, o anseio de controlar o poder arbitrário dos governantes, o asilo passou a favorecer os criminosos políticos, e não mais os comuns. Na atualidade, esse instituto passou a ser chamado de asilo político e consiste na discricionariedade do Estado em aceitar, em seu território, pessoas perseguidas por questões políticas.

Ainda há controvérsia na utilização das terminologias, diversos diplomas internacionais e internos, ou citam asilo genericamente, conhecido também como asilo *lato sensu*, abrangendo o asilo político (*stricto sensu*) e o refúgio; ou citam asilo e refúgio de uma forma confusa, não definindo bem a diferença entre eles.

No caso brasileiro, prevalece o direito de asilo *lato sensu*, que tem como base o artigo 4º, II, da Constituição Federal, o qual dispõe sobre a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais. No entanto, há disposições específicas sobre asilo político no inciso X do artigo supracitado e nos artigos 27 a 29 da Lei 13.445/2017 (nova Lei de Migração), e sobre refúgio em lei específica, Lei 9.474/97.

O instituto do refúgio surgiu no século XX, no âmbito da Liga das Nações Unidas, quando milhões de russos saíram de seu país devido às perseguições, e se viram sem ter para onde ir, haja visto que nenhum Estado desejava acolher tamanho contingente de pessoas e não tinha como realizar a qualificação individual de cada uma delas para serem consideradas asiladas. Restando necessária a criação de uma proteção internacional baseada em uma qualificação coletiva para as atingir.

Diferentemente do asilo político que é ato discricionário do Estado que concede o benefício através do exercício de sua soberania, o refúgio decorre de diplomas internacionais, sendo uma obrigação do Estado para com a comunidade internacional, e detém um órgão

internacional de controle das normas de refúgio, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

Os diplomas internacionais, Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, estabelecem critérios objetivos para concessão de refúgio, onde o *status* de refugiado é conferido a qualquer pessoa que sofre de fundado temor de perseguição em seu Estado de origem e/ou residência habitual, por força de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social. Porém, esses requisitos podem e devem ser alargados no âmbito interno, sendo esse o parâmetro mínimo de proteção.

Portanto, enquanto o asilo *stricto sensu* limita-se a questões políticas e exige uma efetiva perseguição, o refúgio parte de cinco motivos (opinião política, raça, religião, nacionalidade e pertencimento a grupo social) e somente exige o fundado temor de perseguição.

A perseguição, apesar de não definida nos diplomas internacionais, encontra-se disposta no “Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”, de 1979, criado pelo ACNUR, que a define como qualquer ameaça à vida ou à liberdade, levando-se em consideração critérios objetivos ou subjetivos.

Alguns países da Europa entendem que a perseguição só pode ocorrer se partir do Estado, restringindo a definição universal indevidamente, pois boa parte das situações geradoras de refúgio são causadas por guerras civis e guerras de guerrilhas, não sendo cabível tal interpretação já que o documento internacional visa ser o mais protetor possível devido seu caráter humanitário. Afrontando, ainda, a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969), que estabelece a interpretação literal dos artigos, o sentido comum dos termos e o recurso ao preâmbulo como fontes de interpretação de um tratado.

Para determinar o que seria o bem fundado temor de perseguição, utiliza-se o temor objetivo, devendo se obter informações sobre as condições objetivas do Estado de residência e/ou nacionalidade do solicitante de refúgio e verificar a ligação para com esse, chegando-se a conclusão se há fundamento para o temor. Não se utiliza o temor subjetivo por esse ser presumido da condição de solicitante de refúgio.

Outro requisito essencial para conceder refúgio é a extraterritorialidade, o solicitante do refúgio deve se encontrar fora de seu país de nacionalidade e/ou habitação. Tem se tentado diminuir a aplicação desse requisito porque diversos países estão fechando suas fronteiras para possíveis refugiados, impossibilitando que recebam a proteção como tais, gerando uma diminuição no número de refugiados e um aumento no número de deslocados internos.

Ainda, para um solicitante de refúgio ter seu pleito concedido, não pode estar compreendido nas hipóteses de vedação de concessão, além de comprovar que precisa da proteção e que a situação geradora do refúgio não se extinguiu.

Dessa forma, verifica-se que os institutos do refúgio e do asilo político possuem muitas semelhanças, principalmente o caráter humanitário e a base nos princípios da solidariedade e da cooperação internacional, visando a proteção de um indivíduo que encontra-se fora de seu território de nacionalidade e/ou habitação, a fim de assegurar os seus direitos fundamentais e promover uma vida digna, por isso é possível considerar que são espécies do gênero asilo.

2. HISTÓRICO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REFÚGIO

Apesar de desde o século XV haver contingente de pessoas que devido a perseguições saíam de suas terras de origem e/ou habitação em busca de proteção em outra, a institucionalização do refúgio só veio a ocorrer no século XX, no pós-Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Tal fato pode ser explicado com base nas proporções numéricas, enquanto antes havia centenas de milhares de deslocados externos, passou a ser milhões; e pela configuração geopolítica, onde agora os Estados-nações passaram a ser independentes e firmar regras sobre a entrada de pessoas em seus territórios, normalmente, impedindo a entrada de refugiados.

Assim, no pós-Revolução Russa, milhões de russos fugiram da recém-criada União das Repúblicas Socialistas Soviéticas devido à situação política, econômica e as perseguições. Inicialmente, a assistência a essas pessoas era fornecida pela Cruz Vermelha, mas com o aumento da quantidade de indivíduos sob sua tutela, foi necessária a intervenção da Liga das Nações que, apesar de não ter previsão em seu estatuto sobre os refugiados, criou, em 1921, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, dando início à institucionalização da proteção dos refugiados.

Esse órgão não era subordinado à Liga das Nações e detinha as funções de prestar socorro e assistência, definir a situação dos refugiados e organizar o reassentamento ou repatriação deles. Para comandar tais ações foi designado o Delegado do Governo da Noruega na Sociedade das Nações, Dr. Fridtjof Nansen, que desempenhou sua função com empenho e foi imprescindível para o desenvolvimento da proteção aos refugiados criando o passaporte Nansen, que dava aos refugiados russos um *status* jurídico, além de identificá-los e permitir que viajassem pelos países que aderiram o documento e retornassem para o país que o havia expedido, propiciando um recomeço de vida para os refugiados.

A designação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos era específica, tutelando somente as pessoas de nacionalidade russa, no entanto, com o passar do tempo, pessoas de outras nacionalidades também necessitaram de tal proteção jurídica internacional. Desse modo, sob influência de Dr. Nansen, em 1924, a competência do organismo passou a abranger também os refugiados armênios e, em 1927, os refugiados assírios, assírios-caldeus, turcos e montenegrinos.

A comunidade internacional tratava os refugiados como pessoas indesejadas e acreditava que as causas geradoras desse deslocamento eram eventuais, extinguindo-se com o

decorrer do tempo. Tanto que o Alto Comissariado para os Refugiados Russos tinha sua extinção prevista para 1931, tendo que subordinar-se à Liga das Nações, em 1929, para realizar a transição.

Como resultado do período de transição, foi criado, em 1930, o Escritório Nansen para os refugiados, que tratava das questões humanitárias dos refugiados, e teve como maior conquista a criação do instrumento precursor da positivação do Direito Internacional dos Refugiados, a Convenção de 1933, que apesar de ser limitada, já previa o importante princípio da *non-refoulement* (que impede a devolução do refugiado e/ou solicitante de refúgio para o local o qual sua vida ou integridade física correm perigo), em seu artigo 3º.

Ainda, conforme Loescher, na Convenção “uma série de direitos que os refugiados receberam foram especificados, incluindo educação, emprego no país receptor e documentos de viagem”⁴.

Nesse mesmo período, devido a ascensão nazista de Hitler, surgiu um novo grupo de pessoas que precisava da proteção dos refugiados, os judeus alemães. Porém, a Alemanha era membro da Liga das Nações e foi contra a concessão de tal proteção ao grupo. Desse modo, foi necessário criar um novo órgão, o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, e que teve sua competência alargada, depois de dois anos, para abarcar também os judeus provenientes da Áustria, em 1938.

Nesse âmbito, a Noruega sugeriu que houvesse uma unificação no tratamento dos refugiados e a constituição de um órgão específico para a sua proteção. A Liga das Nações acolheu a sugestão e, em 1938, extinguiu o Escritório Nansen para os refugiados e o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, criando o Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados, o qual trouxe inovações para o Direito Internacional dos Refugiados, visto que antes uma pessoa era considerada refugiada com base em critérios objetivos, como origem, nacionalidade e etnia, mas a partir de sua criação, era necessária a comprovação de critérios subjetivos também, como a perseguição sofrida.

O Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados não possuía fundos próprios, apenas administrava fundos privados, o que o impedia de exercer sua função de assistência. Com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e a ineficiência da Liga das Nações

⁴ LOESCHER, Gil *Apud* ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de e BARICHELLO, Stefania Eugenia. **Aspectos Históricos da Evolução e do Reconhecimento Internacional do Status de Refugiado**. Universitas Relações Internacionais, Brasília, v. 12, n. 2, p. 65, jul./dez. 2014

em contê-la, o órgão passou a ser incapaz de cumprir sua atribuição. E, em 1946, foi extinto juntamente com a Liga das Nações. As suas funções foram assumidas pelo Comitê Intergovernamental para Refugiados, organismo que atuava de forma complementar ao Alto Comissariado desde 1938, sob influência dos Estados Unidos, o qual teve como mérito a celebração da Conferência de Evian (1938), a primeira a dispor sobre o motivo da fuga dos refugiados e condicionou a concessão do refúgio à uma delas.

Em junho de 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU) com os objetivos de preservar a paz, segurança internacional e promover a cooperação internacional para alcançar o desenvolvimento socioeconômico e o respeito aos direitos humanos. Devido as atrocidades cometidas contra a dignidade humana na Segunda Guerra Mundial, foi elaborada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) estabelecendo um código de conduta aos Estados e consagrando os direitos humanos.

Na Assembleia Geral da ONU restou evidente a urgência em buscar soluções para os problemas dos refugiados, além de distingui-los de criminosos de guerras e espões. Ainda, ficou determinada a extinção do Comitê Intergovernamental para Refugiados, em 1947, e sua competência passou a ser da Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados até a efetiva criação da Organização Internacional para os Refugiados, que só ocorreu em agosto de 1948.

No estatuto de constituição da organização, foi introduzida uma definição mais ampla de refugiado, ademais colocou sob sua proteção também os deslocados internos, sendo uma inovação para o Direito Internacional dos Refugiados.

Como todos os órgãos criados para tratar dos refugiados, a Organização Internacional também tinha prazo para ser extinta, mas já se vislumbrava a criação de seu sucessor, um órgão da ONU estabelecido em 1.º de janeiro de 1951, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que possuía a finalidade de conceder proteção jurídica internacional aos refugiados e adotar as disposições da Convenção de Genebra de 1951, sobre o Estatuto dos Refugiados e, mais tarde, o Protocolo de Nova York de 1967.

3. PROTEÇÃO INTERNACIONAL

3.1 ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR)

O ACNUR foi criado a partir de um ato unilateral da ONU, a Resolução 319 (IV), de 3 de dezembro de 1949, em Assembleia Geral, e teve seu estatuto aprovado por meio da Resolução 428 (V), de 14 de dezembro de 1950, iniciando suas atividades em 1º de janeiro de 1951.

É um órgão subsidiário e independente da ONU de caráter totalmente apolítico, humanitário e social, possuindo o objetivo de efetivar a proteção dos refugiados no âmbito universal e buscar soluções para esse problema. Também, tem o dever de definir quem é considerado refugiado e, atualmente, a sua competência pode abranger outras pessoas que estão em situações análogas as dos refugiados, como os deslocados internos e apátridas.

Suas ações são pautadas em seu estatuto - composto por três capítulos e vinte e dois parágrafos que estabelecem suas características, formas de financiamento, sua organização e suas funções -, observando-se a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951 e do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967.

Apesar de ter sido criado com o intuito de reassentar os refugiados europeus no pós-Segunda Guerra Mundial, tendo no parágrafo 5º do instrumento constitutivo previsão para sua extinção em 3 anos, a sua competência perdura até os dias atuais devido a renovações de seu mandato.

A sua sede localiza-se em Genebra, na Suíça, e tem como responsável um Alto Comissário – atualmente, Filippo Grandi, que está no cargo desde 2015 e deve deixá-lo em 2020 – que está vinculado ao Secretário Geral da ONU.

A maior parte da manutenção da agência e o financiamento das ações são feitas por meio de doações voluntárias de particulares, da comunidade internacional e/ou dos setores privados. Também, são realizadas campanhas, nesse caso, primordial a atuação dos Embaixadores da Boa Vontade - celebridades apoiadoras de órgãos da ONU - seja fazendo doações particulares, cedendo a imagem para campanhas ou trazendo visibilidade para a causa.

A organização conta ainda com escritórios regionais, que ajudam na efetivação de seus deveres a nível local, e um Comitê Executivo, que é um órgão subsidiário da Assembleia Geral

das Nações Unidas formado por representantes de Estados que possuem interesse na solução dos problemas dos refugiados. E tem o dever de revisar e aprovar os programas e orçamento da agência, assessorar em questões de proteção internacional, administrativas, financeiras e processuais, além de discutir o tema selecionado anualmente pelos membros Comitê.

Como já mencionado, o ACNUR objetiva a) a proteção dos refugiados, assegurando os direitos humanos; e b) a busca por soluções duráveis a curto e a longo prazo, que possibilitem a reconstrução de suas vidas, entre elas estão a 1) integração local, 2) o reassentamento e 3) a repatriação voluntária.

A integração local constitui na adaptação do refugiado no Estado que o acolheu, para isso é fundamental a ajuda da sociedade civil através do trabalho de organizações não-governamentais.

Já o reassentamento ocorre quando uma pessoa, já refugiada em um Estado, é transferida para um terceiro Estado que atenda melhor suas necessidades, isso pode ocorrer devido a dificuldades na proteção do refugiado ou por problemas graves de integração no país de acolhida. O ACNUR é responsável pela intermediação entre os Estados e pela ajuda financeira para realocar os refugiados.

A repatriação voluntária é a solução ideal para o problema dos refugiados, visto que não os priva de sua origem, fazendo com que eles retornem ao seu país de origem quando cessarem os motivos pelos quais tiveram que deixá-lo, findando a proteção internacional que possuíam. Importante ressaltar o caráter voluntário, visto que o refugiado que não desejar deixar o Estado de asilo, não será obrigado a fazê-lo.

Fundamental destacar que nesse caso a agência não se limita a procurar soluções somente para os refugiados, ela age junto aos Estados para que cessem os motivos do deslocamento e os encorajam a criar um ambiente de paz, segurança, de efetivação dos direitos humanos e liberdades fundamentais.

Desse modo, o ACNUR possui programas regulares, que executam os seus objetivos de forma contínua, e programas especiais, para casos emergenciais. Nesse último caso, o órgão age conjuntamente com outros órgãos da ONU e organizações humanitárias a fim de preservar os direitos mínimos do indivíduo. Para isso, além de atuar no auxílio e monitoração do deslocamento dos refugiados até o Estado, normalmente, vizinho, e disponibilizar pessoal treinado para essas emergências, atua preventivamente, mantendo estoques de produtos não alimentícios em lugares estratégicos, realizando acordos com empresas de fornecimento e logística, entre outras formas.

Nos programas regulares, para efetivação de suas funções, o ACNUR age conjuntamente com outros órgãos da ONU e organizações não-governamentais (ONGs), atuando, principalmente, na repatriação e na integração local dos refugiados. Atualmente, foram realizadas, aproximadamente, quinhentas parcerias com ONGs por meio de acordos.

A proteção dos refugiados era vista como um problema interno dos Estados, no entanto, após a criação do ACNUR, a sua característica universal trouxe uma nova forma de vislumbrar a temática, gerando uma melhor aceitação dos refugiados nos países de acolhida, uma maior proteção desses pela comunidade internacional e a internalização da temática nos Estados por meio de leis, gerando efetivação dos diplomas internacionais.

Sobre as conquistas e importância desse órgão, ensina Jubilut:

De todas as agências e órgãos criados para coordenar a proteção internacional dos refugiados, o ACNUR parece, até o momento, ser o que obteve maior sucesso em seu objetivo – o que pode ser comprovado pelo recebimento, por este órgão, de dois Prêmios Nobel da Paz (1954 e 1981) – não somente por durar além de sua data limite ou por possibilitar a consecução de instrumentos jurídicos universais sobre a questão, mas também, e principalmente, por conseguir acompanhar a evolução da problemática dos refugiados e, com isso, poder trazer soluções e respostas adequadas a este tema.⁵

3.2 PRINCIPAIS NORMAS INTERNACIONAIS

Antes de entrarmos no estudo das normas internacionais sobre o tema, importante analisarmos sucintamente uma outra importante fonte do Direito Internacional, os princípios gerais do direito. Dois são de extrema importância para a temática dos refugiados, formando a base do sistema desenvolvido para proteção desses, o princípio da solidariedade e o princípio da cooperação internacional.

São eles que nos conscientizam de que somos condôminos de um mesmo planeta e, como tais, temos deveres recíprocos para com os outros, devendo todos cooperar para a resolução de problemas comuns. Nesse sentido, é o entendimento de Pereira e Silva:

⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 159

[...] o *princípio da solidariedade internacional*, que tem como finalidade o auxílio mútuo, a vinculação e a cooperação entre diferentes Estados no enfretamento dos mais variados acontecimentos e na resolução de problemas que atingem diversos países (e seus nacionais) muitas vezes de modo indistinto, sendo que a proteção humanitária aos refugiados se tornou, sem dúvida, uma questão merecedora de uma atenção especial por parte dos Estados nesse sentido.⁶

Já quanto às normas internacionais para os refugiados, importante destacar dois instrumentos devido sua relevância no desenvolvimento do sistema geral moderno para proteção dos refugiados, são: a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967.

A Convenção de 1951 surgiu como resultado da Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e de Apátridas realizada pela Assembleia Geral da ONU, em 28 de julho de 1951, para discutir sobre os problemas relacionados a esses no pós-Segunda Guerra Mundial, entrando em vigor em 22 de abril de 1954.

No entanto, há críticas quanto à abrangência de sua proteção visto que a restringia temporal e geograficamente, estabelecendo em seu artigo 1º, A, §§1º e 2º e B §§1º e 2º⁷, que somente os já considerados refugiados por instrumentos internacionais anteriores e os refugiados por acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, na Europa, a usufruiriam, deixando como opção para os países signatários estender geograficamente a abrangência, que era restrita à Europa. Segundo Jubilit, “A existência desta limitação geográfica é decorrência da pressão dos Estados europeus que se sentiam prejudicados com a enorme massa de refugiados em seus territórios, e que queriam que houvesse uma redistribuição desse contingente”⁸.

Além dos elementos já citados para conceder à pessoa o atributo de refugiado, ainda foram exigidos outros requisitos, quais sejam: a) estar fora do país de sua nacionalidade ou residência; b) ter temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo

⁶ PEREIRA, Luciano Meneguetti e SILVA, Marisa da. **A Importância da Ajuda Humanitária aos Refugiados**. FIDES, Natal, v. 8, n. 1, jan./jun, 2016, p. 54

⁷ **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 09 de maio de 2018.

⁸ JUBILUT, Líliliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 84

social ou opiniões políticas; e c) não poder ou não querer, devido ao temor, voltar para o país de sua nacionalidade ou residência.

Entretanto, esse instrumento foi imprescindível ao unificar o tratamento dos refugiados, estipular meios legais para obtenção do refúgio, os instrumentos e meios para efetivação desse direito. Além de instituir diversos direitos básicos, como o direito à educação, assistência social, documentos de identidade e viagem, direito a estar em juízo, à habitação, à transferência de seus bens para o país de refúgio e, ainda, incentivou a naturalização e assimilação dos refugiados nos países receptores.

De igual forma, estimulou a internalização do disposto na Convenção nos Estados-signatários e a colaboração desses com o ACNUR, o que é fundamental para efetivação do instrumento, haja visto que a agência não possui aparato sancionador para obrigar os Estados a cumprirem com seus deveres.

Importante destacar que a Convenção prevê, no seu artigo 33, o princípio da não devolução (*non-refoulement*), impedindo que o país signatário expulse o refugiado para qualquer lugar o qual a sua liberdade ou vida esteja em perigo, excetuando quando esse é considerado perigoso para a segurança do país ou ameaça para a comunidade.

Com o passar do tempo, surgiram novos conflitos e perseguições, havendo um novo contingente de refugiados que precisavam estar inseridos no contexto de proteção da Convenção, mas não o estavam devidas às especificidades requeridas. Sendo assim, foi necessária a criação de uma nova norma de proteção dos refugiados mais geral, que revogasse as limitações temporais e geográficas da Convenção. Posto isto, foi constituído o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, em 16 de dezembro de 1966, em Assembleia Geral da ONU, que entrou em vigor em 04 de outubro de 1967.

Destarte, o instrumento determinou em seu artigo 1º, §2º, a exclusão da expressão “em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”⁹ e qualquer outra expressão que remetesse a esse lapso temporal, como requisito para se definir o refugiado, além de afirmar que o Protocolo será aplicado pelos Estados-signatários sem nenhuma limitação geográfica.

Assim, a definição de refugiado ficou como pessoa que

⁹ ACNUR. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967>. Acesso em: 09 de maio de 2018.

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 [...], não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.¹⁰

Ainda que o Protocolo complementar a Convenção, é um instrumento jurídico independente, cuja a ratificação não está restrita aos países signatários daquela, visto que a mera adesão ao Protocolo é suficiente para que se faça cumprir a maior parte das disposições da Convenção.

Ademais, há outros instrumentos regionais que visam dispor sobre especificidades locais na proteção aos refugiados, como a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, criada em 1969 pela Organização da Unidade Africana (hoje, União Africana), entrando em vigor em 20 de Junho de 1974, e que possui grande destaque no âmbito internacional por reconhecer, em seu preâmbulo, que uma solução para a problemática dos refugiados só será encontrada se for abordada de forma essencialmente humanitária e, desse modo, a Convenção “declara que a concessão de refúgio é um ato de caráter humanitário que não deve ser entendido como um ato inamistoso do Estado de refúgio para com o Estado de origem do refugiado”¹¹.

Outrossim, ainda no preâmbulo, expressa a vontade de atenuar a miséria e sofrimento dos refugiados na África, que cresce todos os dias, promovendo uma vida e um futuro melhores para eles.

Ademais, foi ampliada a concessão de refúgio para além das hipóteses previstas na Convenção de 1951 e Protocolo de 1967, dando maior efetividade à questão, levando-se em consideração as particularidades da África, dessa forma, englobou também o reconhecimento do refúgio para desastres ocasionados pelo homem, como está expresso no artigo I, §2º da Convenção:

¹⁰ ACNUR. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967>. Acesso em: 09 de maio de 2018.

¹¹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 88

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.¹²

A Declaração de Cartagena sobre os Refugiados (1984) é um instrumento jurídico de evidência sobre a temática e foi constituída pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em um período de grave instabilidade na América Central, nas décadas de 70 e 80, onde milhões de pessoas saíram de seus países devido a graves violações aos direitos humanos, violência generalizada e conflitos civis em países como El Salvador, Nicarágua e Guatemala.

Porém, somente cento e cinquenta mil dos dois milhões de deslocados¹³, aproximadamente, se encaixavam nos requisitos propostos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, restando evidente a necessidade de aumentar o alcance da proteção aos refugiados, somente possível por meio da criação de um instrumento regional.

Desse modo, a Declaração de Cartagena prevê, na parte final de seu artigo III, §3º:

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.¹⁴

¹² **Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África.** Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/60065208/Convencao-Da-Organizacao-de-Unidade-Africana>>. Acesso em: 09 de maio de 2018.

¹³ PEREIRA, Luciano Meneguetti e SILVA, Marisa da. **A Importância da Ajuda Humanitária aos Refugiados.** FIDES, Natal, v. 8, n. 1, jan./jun, 2016, p. 59

¹⁴ ACNUR. **Declaração de Cartagena.** Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena>. Acesso em: 10 de maio de 2018

Também, mostrou-se preocupada com a internalização dos instrumentos universais pelos Estados-signatários e com a relação de colaboração com o ACNUR, visto que é o órgão internacional que dá suporte aos Estados para recebem refugiados para que possam assisti-los da melhor forma, efetivando o exercício de seus direitos fundamentais e assegurando a dignidade humana.

Assim, esse instrumento regional foi primordial ao motivar o tratamento da questão dos refugiados sob o viés dos direitos humanos e do direito humanitário na América Latina.

Devido ao vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, em 2004, foi aprovada a Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, onde diversos países dessa região acordaram a iniciativa de fomentar o estudo doutrinário e pesquisas na área do Direito dos Refugiados, capacitando profissionais para encontrarem soluções que melhorem as condições dos refugiados.

Ainda, na Conferência Cartagena+30, em 2014, foi aprovada a Declaração e Plano de Ação do Brasil, marco na evolução na proteção dos refugiados pois ampliou ainda mais o conceito de refugiado, prevendo também o deslocamento motivado por desastres naturais, causas climáticas e ações do crime organizado.

Importante ressaltar que as extensões realizadas por instrumentos regionais quanto à definição de refugiado só são válidas nos Estados-signatários, os únicos refugiados amplamente aceitos na comunidade internacional são os definidos nos instrumentos universais.

4. PROTEÇÃO NACIONAL

4.1 NORMAS

O Brasil é reconhecido internacionalmente como um país receptor de refugiados e preservador dos direitos humanos, sendo o pioneiro na América Latina na ratificação e recepção da Convenção de 1951 e, posteriormente, do Protocolo de 1967, fazendo parte do Conselho Executivo da ACNUR desde 1958.

Também, assinou a Declaração de Cartagena de 1984 e a usou como inspiração para criação da primeira legislação específica sobre refugiados da América Latina, a Lei 9.474/1997, inserindo o “espírito de Cartagena”, de igual modo, na Constituição Federal e na Nova Lei de Migração brasileira (Lei 13.445), bases da proteção dos refugiados no ordenamento jurídico brasileiro e as quais passamos a analisar agora.

A Constituição dispõe sobre a temática dos refugiados de duas formas: através da internalização de tratados internacionais sobre o tema e por disposição através de princípios e regras nela contidas.

Importante mencionar que os tratados internacionais são internalizados pelo Brasil através da aprovação pelo Congresso Nacional, por meio de Decreto Legislativo, e ratificação do tratado pelo Presidente da República, posteriormente ocorre a troca ou depósito do instrumento de ratificação, passando, assim, a produzir efeitos no ordenamento jurídico brasileiro.

Os tratados internacionais possuem valor de norma infraconstitucional. No entanto, depois da Emenda Constitucional nº 45/2004, os tratados sobre direitos humanos aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, por três quintos dos votos dos respectivos membros, em dois turnos, passaram a ter valor de emenda constitucional devido ao seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais.

Quanto aos tratados de direitos humanos internalizados antes da supracitada emenda e sem o quórum por ela imposto, o Supremo Tribunal Federal decidiu, no Recurso Extraordinário nº 466.343, pela sua supralegalidade, possuindo valor inferior ao de norma constitucional, mas superior ao de norma ordinária, não possuindo o condão para revogar uma norma infraconstitucional, mas possuindo força para suspender a eficácia dessa norma quando divergir do disposto no tratado.

Essa era uma discussão significativa antes da criação da lei específica sobre os refugiados, mas perdeu o objeto, visto que a lei não entra em conflito com os tratados ratificados. Mas é válido mencionar que a corrente doutrinária que vem sendo aceita é a de que

o Direito dos Refugiados é um segmento dos Direitos Humanos *lato sensu*. Assim é o entendimento de Jubilut:

Desse modo, tem-se que o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados apresentam o mesmo objeto – a proteção da pessoa humana na ordem internacional; o mesmo método – regras internacionais a fim de assegurar essa proteção; os mesmos sujeitos – o ser humano enquanto beneficiário e o Estado enquanto destinatário e obrigado principal das regras; os mesmos princípios e finalidades – a dignidade da pessoa humana, como será exposto no próximo capítulo, a garantia do respeito a esta e, conseqüentemente, a não-discriminação, diferindo apenas no conteúdo de suas regras, em função de seu âmbito de aplicação. Por essa razão, pode-se defender a tese de que se trata de ramos assemelhados do direito, sendo que o Direito Internacional dos Direitos Humanos, por ter uma maior aplicabilidade e um escopo de proteção mais alargado, engloba as garantias mais específicas do Direito Internacional dos Refugiados. Destarte, tem-se que o Direito Internacional dos Refugiados é uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos [...]¹⁵

Já quanto aos princípios constitucionais, são eles que norteiam o comportamento tanto da sociedade em geral como do governo brasileiro no exercício de suas funções, formando a base do ordenamento jurídico e sendo expressão dos objetivos que a nação pretende alcançar.

Para a temática dos refugiados, os principais princípios expressos na Constituição são: a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III); a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3º, IV). Ademais, quanto aos princípios regentes das relações internacionais, estipula: a prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e a concessão de asilo político (artigo 4º, II, III, IX e X, respectivamente).

¹⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 60

Dessa forma, estabelecemos uma sustentação para a concessão de refúgio baseada em princípios, visto que o direito dos refugiados é “vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo”¹⁶.

Além disso, a Constituição enfatiza a necessidade de cooperação internacional, princípio base do sistema de refúgio, a liberdade dos povos e a igualdade de tratamento entre brasileiros e estrangeiros, assim expressa no caput do artigo 5º: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes”¹⁷.

Já quanto a lei específica para os refugiados, Lei 9.474, essa foi criada respeitando a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967, além de adotar o “espírito de Cartagena” de forma moderada, ampliando a definição de refugiado para quem sofreu “grave e generalizada violação de direitos humanos”¹⁸ (artigo 1º, III, parte final), mas excluindo “a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.”¹⁹, como dispõe a Declaração de Cartagena.

No entanto, tal ampliação é de extrema relevância, visto que demonstra “a vontade política de proteger as pessoas vítimas de desrespeitos aos seus direitos mais fundamentais, de forma a denotar uma solidariedade para com os demais seres humanos e uma consciência da responsabilidade internacional do Brasil”²⁰.

Ainda, o destaque dessa legislação demonstra-se quando, na realização da comparação com outros Estados-signatários da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967, verificou-se que as disposições internas sobre a temática dos refugiados eram realizadas dentro da constituição ou de leis sobre imigração ou sobre o direito de asilo, sendo o Brasil o primeiro país a criar uma lei específica sobre os refugiados.

A legislação contém oito títulos dispostos da seguinte forma: Título I – do conceito, exclusão, extensão e condição jurídica do refugiado; Título II – do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; Título III – da criação do CONARE, sua competência, estrutura

¹⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 181

¹⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 de maio de 2018

¹⁸ ADUS. **Lei nº 9.474/1997 – “A Lei do Refúgio” (português – francês)**. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/2014/10/lei-no-9474-1997-a-lei-do-refugio-portugues-frances/>>. Acesso em: 15 de maio de 2018

¹⁹ ACNUR. **Declaração de Cartagena**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena>. Acesso em: 15 de maio de 2018

²⁰ JUBILUT, Liliana Lyra, op. cit, p. 191

e funcionamento; Título IV – o processo de refúgio; Título V – da extradição e expulsão; Título VI – da cessação e perda da condição de refugiado; Título VII – das soluções duráveis (repatriação, integração local e reassentamento); Título VIII – das disposições finais.

No Título I, além do conceito estendido de refugiado, temos no artigo 3º, III, a exclusão do benefício da condição de refugiado das pessoas que participaram de tráfico de drogas. O que pode ser lida como uma limitação à Convenção de 1951, que não previu tal hipótese e considerando que Brasil não manteve nenhuma reserva quanto ao tema. No entanto, pode ser tida também como uma adequação aos problemas atuais, sendo inserida na hipótese do artigo 1º, “F”, “c”, da referida Convenção, onde não se beneficiarão da proteção para os refugiados quem tornou-se culpado de atos contrários aos fins e princípios da ONU.

Também, o artigo 5º determina que os refugiados gozarão de direitos e estão sujeitos aos deveres dos estrangeiros no Brasil – previstos, atualmente, na Lei nº 13.445/2017 -, na própria Lei, na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967; e que terão direito a cédula de identidade, carteira de trabalho e documento de viagem (artigo 6º).

O Título II dispõe que a solicitação do reconhecimento como refugiado pode ser feita a qualquer autoridade migratória e a qualquer tempo, sendo que o ingresso irregular no território brasileiro não é impedimento para realiza-la. Ainda, no artigo 7º, §1º, está expresso o princípio da não-devolução, direito do estrangeiro de não ser deportado para território onde sua vida ou liberdade esteja ameaçada.

Já o Título III cria o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão administrativo, de deliberação coletiva, competente para tratar da temática dos refugiados, no âmbito do Ministério da Justiça, sendo presidido por representante desse. Além disso, é constituído por representantes de outros ministérios, como o do Trabalho e Saúde, do Departamento da Polícia Federal e de organização não-governamental dedicada à assistência e proteção dos refugiados. Ainda, menciona a obrigatoriedade da presença da ACNUR nas reuniões do CONARE, tendo direito a voz, mas não a voto (§1º do artigo 14).

Ao possuir uma formação diversificada, o CONARE propicia que os órgãos governamentais e organização não-governamental que intervirão posteriormente na vida do refugiado, sejam responsáveis pela tomada de decisões sobre esse. O Brasil é o único país na América do Sul a oferecer à uma ONG espaço no órgão administrativo, contribuindo para avaliar a elegibilidade das solicitações de refúgio.

O CONARE detém a competência de, em primeira instância, declarar o reconhecimento da condição de refugiado, como também a perda dessa condição; decidir a cessação da condição de refúgio; coordenar e orientar as ações para proteção, assistência e apoio jurídico aos

refugiados; e aprovar instruções normativas para regular questões práticas relativas aos refugiados (artigo 12).

No Título IV está definido os procedimentos do processo de solicitação de refúgio. Quando a decisão da solicitação for negativa, pode-se recorrer ao Ministro de Estado da Justiça, se restar confirmada a negativa, o solicitante passa a estar sujeito exclusivamente à legislação de estrangeiros, não sendo possível a sua devolução ao país de nacionalidade ou residência, exceto nos casos dispostos no artigo 3º, III e IV, da referida lei.

O Título V expressa que qualquer processo de extradição fica suspenso até a conclusão do processo de solicitação de refúgio. Ainda, estatui que o refugiado só será expulso por questões de segurança nacional ou ordem pública, observando-se o princípio da não-devolução.

O Título VI estipula a cessação da condição de refugiado quando ele passar a contar com a proteção de seu Estado de origem ou habitação novamente, visto que já acabaram os motivos geradores do refúgio, diferente da perda da condição de refugiado, que é uma medida sancionadora.

No Título VII fala sobre as soluções duráveis para a problemática dos refugiados, não havendo inovação quanto ao estipulado pelo sistema internacional, a repatriação, integração local e o reassentamento, já explicadas no subcapítulo 3.1 sobre o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

No último título da lei, estabelece-se que o processo para solicitação de refúgio é urgente e gratuito. Devendo a Lei ser interpretada em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido (artigos 47 e 48).

Dessa forma, o Brasil dispõe de uma legislação avançada, que estabelece procedimentos claros e simples, e uma estrutura institucional inclusiva, o CONARE, que cria conexão entre o governo, os refugiados e a sociedade civil, sendo essa lei nacional um grande avanço no sistema internacional de proteção aos refugiados.

No entanto, deixa a desejar ao não especificar os direitos dos refugiados, como os econômicos e sociais, somente dispondo que os refugiados possuem os direitos assegurados pela Convenção de 1951, Protocolo de 1967, os direitos dos estrangeiros no Brasil e os de outros diplomas internacionais sobre o tema ratificados pelo país.

Da mesma forma, deixa de indicar o direito ao acesso ao Poder Judiciário que, apesar de assegurado no artigo 5º, XXXV, da Carta Magna, ao não dispor disso na lei específica, traz

empecilhos para sua utilização, podendo ser o motivo pelo qual há poucos julgados sobre o tema.

Sobre a Lei 9.474/97, afirma Jubilut:

Pelo exposto, pode-se dizer que o Brasil passou, com o advento desse diploma legal, a ter um sistema lógico, justo e atual de concessão de refúgio, razão pela qual tem sido apontado como paradigma para a uniformização da prática do refúgio na América do Sul, apesar de sempre haver espaço para melhoras e aperfeiçoamento.²¹

Ainda, o instituto do refúgio é regido complementarmente pela Nova Lei de Migração (Lei 13.445), sancionada em 24 de maio de 2017, e que prevê os direitos e deveres dos migrantes (imigrantes e emigrantes) e visitantes, trazendo um olhar humanitário para a questão da migração, diferente do antecessor Estatuto do Estrangeiro, de 1980, que considerava o imigrante uma ameaça à segurança nacional, pensamento compatível com o governo ditatorial existe no Brasil, na época.

A lei internalizou os acordos humanitários internacionais realizados pelo país, sendo elogiada pela comunidade internacional ao - na contramão do que parte dos países estão fazendo, como os Estados Unidos, tentando impedir e criminalizar a entrada de imigrantes – estabelecer como diretriz a não criminalização da migração (artigo 3º, inciso III) e ampliar as garantias fundamentais dadas aos migrantes.

Em seu artigo 3º, dispõe sobre os princípios e diretrizes que regem a política migratória brasileira, reafirmando os princípios já estabelecidos na Constituição Federal, já analisado anteriormente, como o da cooperação internacional (inciso XV), além de acrescentar novos.

A referida lei estabelece: o repúdio e prevenção de qualquer tipo de discriminação (incisos II e IV); a acolhida humanitária dos imigrantes (inciso VI); a igualdade de tratamento, oportunidades, de acesso a serviços em geral e bancários, benefícios sociais, programas, educação, trabalho, moradia, seguridade social, assistência jurídica integral pública, entre nacionais e imigrantes (incisos IX e XI); a inclusão social, laboral e produtiva dos migrantes através de políticas públicas (inciso X); e a promoção do reconhecimento acadêmico e do

²¹ JUBILUT, Liliansa Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 195

exercício de sua profissão no Brasil (inciso XXI); e o amplo acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita (inciso IX).

As mudanças trazidas pela referida lei visam equalizar a posição social do imigrante ao de nacional, combater a criminalização da imigração e contribuir para desburocratização dos processos documentais, trazendo mais agilidade.

As principais inovações foram: a garantia do acesso à assistência gratuita, com atuação obrigatória da Defensoria Pública em casos de prisão de imigrantes nas fronteiras, impossibilitando a deportação imediata pela Polícia Federal; e a diminuição da burocracia necessária para contratação de estrangeiros.

Apesar dos grandes avanços trazidos pela legislação, muitos pontos importantes foram vetados pela presidência, incluindo a possibilidade de imigrantes participarem de concurso público.

Por fim, o sistema jurídico brasileiro de proteção aos refugiados, formado pelos três diplomas jurídicos analisados, possui grande admiração na comunidade internacional pelo seu caráter humano e humanitário.

4.2 ACNUR NO BRASIL

Como já dito anteriormente no subcapítulo 3.1, o ACNUR possui escritórios regionais e sub-regionais responsáveis pela efetivação da proteção dos refugiados no âmbito local. Assim, apesar do Brasil ser do Conselho Executivo do ACNUR desde 1958 e signatário da Convenção de 1951 e, posteriormente, do Protocolo de 1967, a instalação do escritório *ad hoc* da agência só veio ocorrer em 1977, sendo escolhido o Rio de Janeiro para sede.

Isso ocorreu devido aos governos ditatoriais que se instalavam na América Latina, nesse período, gerando um contingente de pessoas, opositoras aos novos governos, que saíam de seus países em busca de proteção em outro.

No entanto, o Brasil ratificou a Convenção de 1951 com a limitação geográfica para concessão de refúgio, aceitando somente refugiados europeus. Também, seria ilógica a aceitação dos refugiados gerados pelos novos governos, visto que o país vivia a Ditadura Militar (1964-1985), sendo permitida somente a passagem desses refugiados para que fossem reassentados em outros países.

Desde o início de sua atuação no Brasil, o ACNUR contou com parceiros que proporcionaram ajuda fundamental para efetivação da proteção e inserção dos refugiados na sociedade, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e a de São Paulo e a Comissão Pontifícia

Justiça e Paz. Essa última tinha a função de legalizar as ações humanitárias realizadas pela Igreja Católica, o que incluindo as ações com refugiados.

Sem dúvida, a Cáritas apresenta maior relevância na proteção e assistência aos refugiados, sendo, no âmbito internacional, observadora no Conselho Econômico e Social da ONU, e no âmbito nacional, a organização não-governamental escolhida para atuar no comitê do CONARE.

Isso é devido sua importância na atividade assistencial em favor dos refugiados, promovendo a orientação e inserção desses no país de asilo. Exercendo a função humanitária da Igreja Católica desde antes de sua oficialização - a qual ocorreu somente na década de 50 -, ajudando vítimas da Segunda Guerra Mundial.

No Brasil, ela foi fundada em 12 de novembro de 1956, pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), e é uma das 164 organizações-membros da Rede Cáritas Internacional presentes no mundo. Atualmente, possui 184 entidades-membros no Brasil e atua em mais de 450 municípios²².

Apesar do Brasil ter permitido o estabelecimento do ACNUR no país, esse não era visto como um órgão da ONU, havendo limitações em suas competências, passando a ser reconhecido somente em 1982. Mas, mesmo assim, com ajuda das ONGs supracitadas, entre 1975 e 1980, conseguiu com que mais de 200 refugiados se estabelecessem no Brasil como residentes estrangeiros.

A recepção foi realizada pela Cáritas Rio de Janeiro e pela Comissão Pontifícia Justiça e Paz em São Paulo, onde recebiam assessoria jurídica e auxílio para saúde e habitação. Sendo um marco na inserção local desses refugiados, a participação de vietnamitas em um projeto de microcrédito para criação de oficinas de costura.

Em 1984, começou a redemocratização na América Latina, possibilitando a repatriação de alguns refugiados. Em 1988, o trabalho com os refugiados em São Paulo passou a ser exercido pela Cáritas de São Paulo. E, um ano depois, o escritório do ACNUR foi transferido para Brasília e o Brasil denunciou a reserva geográfica da Convenção de 1951.

Com o fim da ditadura no Brasil, período o qual os direitos humanos foram negligenciados, surgiu um interesse do país na preservação e efetivação desses, o que,

²² CÁRITAS BRASILEIRA. **Quem somos e Histórico**. Disponível em: <<http://caritas.org.br/quem-somos-e-historico>>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

conjuntamente com a instituição da Constituição Federal de 1988, conduziu para uma maior proteção dos refugiados.

Com esse fim, foi criada a Portaria Interministerial 394 que aumentou os direitos dos refugiados e estipulou procedimentos para a concessão do refúgio, onde o ACNUR realizava as entrevistas com os refugiados e fazia os pareceres recomendando ou não a concessão do refúgio, que eram enviados para o Ministério das Relações Exteriores para dar sua sugestão e remeter para o Ministério da Justiça, responsável pela decisão final, que era publicada no Diário Oficial da União. Por fim, o ACNUR enviava ofício para as Cáritas de São Paulo e Rio de Janeiro e a Polícia Militar emitia documentos para os refugiados.

Em 1992, chegaram ao Brasil aproximadamente 1200 angolanos fugidos da guerra civil em seu país, esse foi o marco da ampliação da definição de refugiado, adotando o “espírito de Cartagena”, posteriormente, expresso na Lei 9.474/97, que, também, criou o CONARE, órgão que passou a ser responsável pela a análise de solicitação de refúgio.

Em 1999, por questões de reforma interna, necessidade de diminuição de pessoal e pela pouca quantidade de refugiados no Brasil, o ACNUR retirou-se do país. Até 2004, a atividade do órgão no Brasil foi realizada pelo seu escritório regional para o Sul da América do Sul, em Buenos Aires.

Para fortalecer a ação local do ACNUR, foram feitos convênios com as ONGs CASP e CARJ, além de assinado um convênio tripartite entre esse, a Cáritas e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), secções São Paulo e Rio de Janeiro, onde a OAB indicava os advogados contratados pela ONG para tratar de questões a respeito dos refugiados, como o processo de solicitação de refúgio, devendo o ACNUR qualificar os advogados. A Cáritas também era responsável pela acolhida dos refugiados onde se realizavam as consultas, eram dados suporte técnico-administrativo e assistência social.

O ACNUR retornou ao Brasil em 2004, mas ainda subordinado ao escritório de Buenos Aires, tornando-se autônomo em 2005, passando a possuir um representante oficial, administrar os seus recursos financeiros, coordenar os programas de proteção, assistência e integração dos refugiados, além de ser membro efetivo do CONARE sem direito a voto.

4.3 PROCESSO DE SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO

Importante ressaltar que esse processo é gratuito, urgente e confidencial, iniciando-se com a chegada do solicitante ao Brasil e a realização do pedido de refúgio a qualquer funcionário da Polícia Federal, que lavrará um Termo de Declaração contendo as razões que o fizeram deixar o seu país, as circunstâncias da entrada do solicitante e dados pessoais, como se possui dependentes e cônjuge.

Após, será emitido um Protocolo Provisório pelo Departamento da Polícia Federal, que permitirá a estada legal do solicitante no país até a decisão final sobre a sua solicitação, além de autorizar a expedição de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) provisória, para exercício de atividade remunerada.

Posteriormente, o solicitante é direcionado aos Centros de Acolhida para os Refugiados da Cáritas, onde dá-se início a análise do pedido de refúgio, começando pelo preenchimento de um questionário pelo solicitante, seguido de uma entrevista realizada com advogado da própria instituição, que deve elaborar um Parecer de Elegibilidade demonstrando a opinião da Cáritas sobre a concessão do refúgio.

Apesar desse parecer não vincular o governo, ele é fundamental para adquirir ajuda financeira, possibilitar a integração local do refugiado ou, em caso de negativa por parte do governo, viabilizar a assistência para buscar asilo em outro país.

Sabendo que somente o CONARE detém a competência de analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, é necessária a realização de uma nova entrevista para verificar a legitimidade da solicitação. Essa é relatada “a um grupo de estudos prévios, formado por representantes do CONARE, do Ministério das Relações Exteriores, do ACNUR e da sociedade civil (atualmente representada pelo Instituto de Migrações e Direitos Humanos [IMDH])”²³, que elaboram também, um parecer recomendando ou não a concessão do refúgio e o encaminham para o plenário do CONARE, onde será dada a decisão sobre a solicitação. Ressaltando que o ACNUR e a sociedade civil se posicionam em favor do parecer dado pelo advogado da Cáritas.

A decisão positiva tem caráter declaratório, apenas declarando o direito à proteção a qual o solicitante já dispunha, autorizando a estada no país de forma legal e possibilitando o

²³ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 198

arquivamento de processo criminal e/ou administrativo com base em entrada irregular no país. Ainda, o refugiado então reconhecido pelo governo poderá pedir seu Registro Nacional de Estrangeiros (RNE) na Polícia Federal.

Todavia, se a decisão for negativa, o solicitante poderá recorrer ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de 15 (quinze) dias, contados do recebimento da notificação. Se a decisão for pela recusa definitiva, o solicitante continuará sujeito à legislação de estrangeiro e deverá deixar o país, porém, assegura-se o direito à não-devolução, expresso nos tratados internacionais e nos artigos, no 7º, §1º e no 48 da Lei 9.474/97, impedindo que o refugiado seja devolvido para território o qual sua vida ou integridade física e liberdade estejam ameaçados, excetuando as hipóteses dos incisos II e IV do artigo 3º da Lei 9.474/97, na hipótese do artigo 48.

Se o recurso for provido, o solicitante deverá tomar as mesmas medidas de quando for aceito em primeira instância, já descrito anteriormente.

5. ASSISTÊNCIA E INSERÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

A proteção normativa dos refugiados e seus direitos só são efetivados por meio de políticas públicas e ações sociais, as quais inserem os refugiados na nova sociedade e cuidam de suas necessidades básicas, dando-lhes condições para se adaptarem e, assim, possibilitando a preservação de sua dignidade.

Como já exposto no capítulo anterior, as Cáritas Rio de Janeiro e São Paulo são referência no trato dos refugiados desde a década de 70, possuindo acordo com o ACNUR, exercendo a função do órgão por delegação, oferecendo proteção e assistência aos refugiados e promovendo a integração local através dos Centros de Acolhida para os Refugiados.

Para isso, o órgão estipula as regras e critérios para a realização da ajuda aos refugiados e envia fundos, enquanto a ONG deve prestar contas sobre os fundos, responsabilizar-se por qualquer incidente.

Desenvolvem o trabalho através de equipes técnicas compostas de assistentes sociais, advogados, psicólogos e voluntários, que prestam além do apoio jurídico e psicológico, o social, como o oferecimento de cursos de português, “orientação e encaminhamentos nas áreas de trabalho, educação, saúde, documentação, capacitação profissional, cultura e lazer, geração de renda”²⁴, buscando desenvolver a autonomia dos refugiados e a vida em comunidade.

Ainda, com fim de combater o preconceito e viabilizar a efetivação dos direitos dos refugiados, realiza “divulgações sobre a temática do refúgio em instituições de saúde, educação, empresas e na mídia em geral. Nesta perspectiva, a Cáritas vem estabelecendo parcerias estratégicas com diferentes instituições, formando uma rede voltada à proteção legal e à integração local dos(as) refugiados(as) no Brasil.”²⁵

Outro parceiro do ACNUR, na cidade de São Paulo, é a ONG ADUS - Instituto de Reintegração do Refugiado que atua junto aos refugiados e outras pessoas em situações análogas ao refúgio, com objetivo de reduzir os obstáculos para a reintegração na sociedade, atendendo aproximadamente 500 (quinhentas) pessoas por mês.

²⁴ CÁRITAS BRASILEIRA. **Como é desenvolvido o trabalho da Rede Cáritas junto a refugiados(as)?** Disponível em: <<http://caritas.org.br/wp-content/uploads/2015/10/Como-é-desenvolvido-o-trabalho-da-Rede-Cáritas-junto-a-refugiados.pdf>>. Acesso em: 24 de maio de 2018

²⁵ *Ibidem*

Dessa forma, oferecem “aulas de português, cursos de qualificação profissional, apoio psicológico, inserção no mercado de trabalho, instrução e preparação em empreendedorismo e ações culturais.”²⁶ Através do Projeto Conectadus, criou uma escola de idiomas onde os refugiados ministram aulas de inglês, francês e árabe. Outro programa que merece destaque é o Advocacy, que tem por finalidade o estudo da atual situação do refúgio no Brasil e no mundo, por meio de pesquisas, discussões, debates; também definem causas para enfrentamento e a estratégia, além de outras atividades.

Também na cidade de São Paulo, a ONG BibliASPA - Biblioteca e Centro de Pesquisa América do Sul – Países Árabes é um centro de pesquisa e cultura sobre os povos sul americanos, árabes e africanos, que oferece curso de português para refugiados e dispõe de um “núcleo de pesquisa “Refugiados no Brasil e no Mundo”, que comporta várias linhas de pesquisa sobre o tema, entre elas educação, inserção na sociedade brasileira dos refugiados, direitos humanos e aspectos jurídicos e política externa do Brasil.”²⁷

Já a ONG IKMR – I know my rights, localizada em Uberlândia (MG), é a única que oferece apoio exclusivamente as crianças refugiadas e tem como objetivos

beneficiar crianças solicitantes de refúgio e refugiadas, em situação de privação, exclusão e vulnerabilidade social; promover a defesa e agir pelo cumprimento dos direitos das crianças solicitantes de refúgio e refugiadas no Brasil até doze anos incompletos; atuar como centro unificador, produtor e difusor de conteúdo legítimo diante da sociedade civil, que sirva ao propósito de esclarecer, informar, mobilizar e influenciar políticas públicas em prol das crianças solicitantes de refúgio e refugiadas no Brasil; contribuir e atuar junto ao poder público no sentido de pensar medidas de proteção, cuja execução tenha como finalidade o bem estar das crianças solicitantes de refúgio e refugiadas no Brasil, por meio da criação e do monitoramento de políticas públicas adequadas; desenvolver e trabalhar junto a outras instituições, promovendo

²⁶ ADUS. **Sobre**. Disponível em: < <http://www.adus.org.br/sobre/>>. Acesso em: 24 de maio de 2018

²⁷ MIALHE, Jorge Luis e MALHEIRO, Karina Caetano. **Os Refugiados no Brasil e as Organizações Não Governamentais**. Revista de Direitos Humanos em Perspectiva | e-ISSN: 2526-0197 | Brasília | v. 2 | n. 1 | p. 50 | Jan/Jun. 2016. 37

e construindo parcerias que garantam a proteção dos direitos de cada criança solicitante de refúgio e refugiada no Brasil.²⁸

A promoção da educação no nível superior, pesquisa e extensão acadêmica voltada à população em condição de refúgio tem sido desenvolvida pela rede Cátedra Vieira Sérgio de Mello (CVSM) que, em parceria com o ACNUR e cooperação de diversas universidades pelo país, vem realizando a inserção, no meio acadêmico, de refugiados, solicitantes de refúgio e portadores de visto humanitário. Além de realizar a difusão da temática do refúgio capacitando professores e estudantes.

Essas universidades estipulam critérios de seleção que podem ser: apresentação de documentos; provas; entrevistas; ou certificado de participação no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Algumas delas são: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); Universidade Federal do ABC (UFABC); Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF/MG) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que é um exemplo a ser seguido pois, além da admissão, proporciona a estas pessoas bolsa de manutenção, apoio psicológico, acesso a programas de moradia e estágios remunerados.

A importância desse projeto foi reconhecida pela Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, assinada em 2004, onde ficou acordada a iniciativa de fomentar o estudo doutrinário e pesquisas na área do Direito dos Refugiados, capacitando profissionais para encontrarem soluções para essa problemática.

Atualmente, o Brasil possui a maior rede de suporte aos refugiados da América Latina, baseada essencialmente nas ONGs, porém elas só conseguem oferecer a ajuda básica, enfrentando desafios para sua própria manutenção, posto que dependem de voluntários e doações para se manterem ativas.

O governo brasileiro vem se inserindo cada vez mais na problemática dos refugiados, mantendo uma postura solidária e realizando medidas acolhedoras aos necessitados de refúgio, como permitindo a emissão de vistos especiais para deslocados provindos da Síria, ocorrido em 2013.

²⁸ IKMR. **Quem Somos**. Disponível em: < <http://www.ikmr.org.br/quem-somos/> >. Acesso em: 24 de maio de 2018.

No entanto, não basta abrir o país para a entrada dessas pessoas, é necessário efetivar a proteção dos refugiados através de políticas públicas que garantam um refúgio seguro e possibilitem a sobrevivência dessas pessoas com dignidade e autonomia.

Apesar do Ministério das Relações Exteriores afirmar que “a legislação brasileira reconhece aos refugiados o direito ao trabalho, à educação, à saúde e à mobilidade no território nacional, entre outros direitos, permitindo, assim, que reconstruam suas vidas no país”²⁹, a realidade é que é um grande desafio usufruir desses direitos.

A maioria dos refugiados ainda tem que transpassar a barreira da discriminação social existente pela falta de informações sobre quem eles realmente são, sendo muitas vezes confundidos com fugitivos da justiça.

Dentre os maiores obstáculos estão: a língua, motivo da dedicação das ONGs ao ensino do português; a falta de informações, não só para os refugiados, como também para os próprios organismos públicos que os atendem; dificuldade para obtenção de documentos, que, apesar da Lei 9.474 dispor sobre esse procedimento, os órgãos públicos muitas vezes não sabem como executar. Esses problemas contribuem para impedir o acesso dos refugiados a direitos fundamentais como saúde, trabalho, educação, moradia, entre outros, difíceis de serem efetivados inclusive para os próprios nacionais.

Como exemplo, temos os benefícios sociais, direitos de todos, bastando a comprovação dos requisitos estipulados, mas tem havido negativa da Administração Pública na concessão de benefícios para refugiados pelo simples fato de não serem brasileiros natos, havendo uma evidente violação ao princípio da igualdade e não discriminação, assegurados na nossa Carta Magna, tendo esses que recorrer à justiça para verem os seus direitos assegurados.

Ademais, não há nenhum auxílio financeiro governamental ou programa de moradia popular para atender a essas pessoas, para alguns poucos e em situação de maior urgência, há pequenos auxílios do CONARE e do ACNUR, repassados à Caritas, que os transmitem, normalmente, para mães com filhos pequenos, auxiliando na sua sobrevivência. Apesar da possibilidade de refugiados participarem de programas de transferência de renda, como Bolsa Família, é necessária comprovação documental, muitas vezes impossível.

Devido à dificuldade em manter seu sustento, muitos dos refugiados não possuem meios de pagar aluguel – a maioria sequer trabalha - após o término do período de acolhimento temporário nos espaços próprios que, além de serem poucos, possuem poucas vagas. Em São Paulo, por exemplo, há apenas 280 vagas localizadas: na Casa do Migrante, com 120 vagas, no

²⁹ ITAMARATY. **Refugiados e CONARE**. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>>. Acesso em: 24 de maio de 2018.

Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI), com 110 vagas, e na Casa de Passagem Terra Nova, com 50 vagas³⁰.

Assim, os refugiados se dispersam para bairros afastados da cidade ou vivem em ocupações do Movimento dos Sem Terra, onde se comprometem a colaborar com a manutenção do espaço e participar dos atos realizados pelo movimento, que busca o acesso a políticas públicas de habitação para brasileiros e estrangeiros de baixa renda.

De outra forma, também há iniciativas importantes que tentam solucionar os problemas vivenciados pelos refugiados, entre elas está a do Ministério do Trabalho e Emprego que, ao emitir a Carteira de Trabalho, eliminou o termo “refugiado” e adotou “estrangeiro com base na lei 9.474/97”, medida importante no combate à discriminação e exploração no ambiente de trabalho.

Ainda, foi criado o primeiro Centro de Referência para a Saúde dos Refugiados, no Hospital dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro, que não atende diretamente os pacientes, mas capacita os profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS) para atender a essas pessoas, levando-se em consideração os problemas de comunicação, as diferenças culturais e as dificuldades e traumas psicológicos vivenciados.

Em 2015, o CONARE realizou um estudo sobre o Sistema de Refúgio no Brasil, atualizando os dados, analisando os obstáculos para efetivação da proteção dos refugiados e prevendo iniciativas para inserção deles na sociedade. Restando evidente a necessidade de agilizar os processos de concessão de refúgio, melhorando a capacidade e estrutura do órgão administrativo, visto que o número de solicitações aumento 2.800% em 2015.

Além disso, demonstrou-se necessária a implementação de políticas públicas que assegurem os direitos humanos básicos e o acesso aos serviços públicos. Assim, o governo pretende criar mais Centros de Referência e Acolhida de Migrantes e Refugiados (CRAI), fazer parcerias com os estados e municípios para fortalecer a ação do CONARE e para implementar programas de: facilitação para retirada de documentações, cursos de português e qualificação profissional. Além de diminuir a burocracia para revalidação de diplomas por meio de resolução do MEC.

³⁰ MIGRAMUNDO. **Moradia e documentação: imigrantes e refugiados vivem desafios diários em busca de vida digna.** Disponível em: <<http://migramundo.com/moradia-e-documentacao-imigrantes-e-refugiados-vivem-desafios-diarios-em-busca-de-vida-digna/>>. Acesso em: 07 de junho de 2018.

Essencial mencionar, que o trabalho é uma das principais formas de inclusão no sistema moral e jurídico de uma sociedade, dando à pessoa a oportunidade de alcançar a dignidade, autonomia, a sensação de pertença e utilidade, sendo a qualificação e revalidação de diplomas meios essenciais para alcançar esse objetivo.

Enfim, apesar dos projetos e algumas iniciativas já em prática, ainda há muito o que avançar, principalmente nas questões de moradia, acesso aos serviços básicos fornecidos pelo Estado, havendo necessidade de o governo realizar campanhas de sensibilização sobre o tema e inibição da discriminação através do fornecimento de informações adequadas à população. Como também, essencial a criação de um programa de auxílio financeiro, posto que a maioria dessas pessoas saem de seu país sem nada e demoram até se adaptarem e conseguirem uma forma autônoma de sustento.

O refúgio deveria ser uma forma de assegurar a sobrevivência de uma pessoa em outro Estado, e não a continuação da luta pela sobrevivência em um lugar diferente. O governo brasileiro precisa agir para aproximar a prática do discurso institucional, eliminando a vulnerabilidade dessas pessoas através de um acolhimento adequado e possibilitando que elas possam viver dignamente e, não só sobreviver.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, verifica-se que o Direito Internacional dos Refugiados se desenvolveu muito desde a sua positivação na década de 50, isso devido a sua relevância como vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, sendo motivo de debate constante na comunidade internacional, visto que há uma crise de refugiados que não tem perspectiva de melhora.

Como se viu, os principais diplomas internacionais que buscam a proteção e efetivação dos direitos dos refugiados são a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, e o Protocolo Adicional, de 1966. No entanto, há outros que merecem destaque devido às inovações que apresentam, ampliando as hipóteses para concessão de refúgio e as adequando regionalmente, são eles: a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, de 1969, e a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, de 1984.

Também foi analisada a criação e as atividades do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), órgão da ONU de caráter humanitário e de atuação mundial responsável por dar assistência e proteção aos refugiados e outras pessoas em situações análogas a do refúgio, para esse fim, supervisiona e organiza ações em cooperação com demais órgão de viés humanitário e a sociedade civil.

Porém, a efetivação da proteção do refúgio só ocorre em âmbito local, dependendo da vontade política dos Estados em ratificar os instrumentos internacionais, criar leis internas e políticas públicas que possibilitem um refúgio seguro e a inserção dos refugiados na sociedade.

Nesse sentido, o Brasil é reconhecido por ser um país receptor de refugiados e preservador dos direitos humanos, tendo recepcionado a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e outros diplomas internacionais sobre o tema. Além disso, promulgou uma lei específica para refugiados ampliando o rol de concessão de refúgio ao adotar o “espírito de Cartagena”.

Realizamos o estudo da proteção dos refugiados no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, como se desenvolve o processo de concessão de refúgio e como ocorre a assistência e inserção dos refugiados na sociedade brasileira atual.

Assim, concluímos que apesar do Brasil deter uma boa imagem no âmbito internacional, tomando medidas de acolhimento aos refugiados, no âmbito interno, a efetivação da proteção e dos direitos dos refugiados fica a cargo quase que integralmente da sociedade civil e do ACNUR.

Apesar da legislação pátria assegurar aos refugiados o direito à saúde, educação, moradia e ao trabalho, facilitando a reconstrução de suas vidas no país, na prática, o acesso aos direitos se demonstra inviável, seja pela barreira da língua, falta de documentos ou de dinheiro.

Não havendo, ainda, nenhum programa social específico para essas pessoas, seja financeiro, previdenciário ou de habitação, o que contribui para a continuação da vulnerabilidade desse grupo.

Dessa forma, os refugiados contam com a sociedade civil e o ACNUR, através da realização de parcerias, e algumas ações pontuais já implementadas pelo governo para terem acesso a alguns direitos e, ainda, de forma desigual, o que está longe de ser suficiente.

Por fim, é necessário que o Estado brasileiro se comprometa em efetivar aquilo que assegura em lei, concedendo os padrões mínimos de direitos humanos, aproximando o discurso institucional da realidade e dando aos refugiados reais condições de refazerem suas vidas e viverem dignamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. **Cátedra Sérgio Vieira de Mello.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/catedra-sergio-vieira-de-mello/>>. Acesso em: 07 de junho de 2018.

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951).** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 09 de maio de 2018.

ACNUR. **Declaração de Cartagena.** Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena>. Acesso em: 10 de maio de 2018

ACNUR. **Deslocamento forçado atinge recorde global e afeta uma em cada 113 pessoas no mundo.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/2016/06/20/deslocamento-forcado-atinge-recorde-global-e-afeta-uma-em-cada-113-pessoas-no-mundo/>> Acesso: 01 de junho de 2018.

ACNUR. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados.** Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967>. Acesso em: 09 de maio de 2018.

ADUS. **Lei nº 9.474/1997 – “A Lei do Refúgio” (português – francês).** Disponível em: <<http://www.adus.org.br/2014/10/lei-no-9474-1997-a-lei-do-refugio-portugues-frances/>>. Acesso em: 15 de maio de 2018

ADUS. **Sobre.** Disponível em: < <http://www.adus.org.br/sobre/>>. Acesso em: 24 de maio de 2018

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

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 de maio de 2018

CÁRITAS BRASILEIRA. Como é desenvolvido o trabalho da Rede Cáritas junto a refugiados(as)? Disponível em: <<http://caritas.org.br/wp-content/uploads/2015/10/Como-é-desenvolvido-o-trabalho-da-Rede-Cáritas-junto-a-refugiados.pdf>>. Acesso em: 24 de maio de 2018

CÁRITAS BRASILEIRA. Quem somos e Histórico. Disponível em: <<http://caritas.org.br/quem-somos-e-historico>>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

CORREIO BRAZILIENSE. Conheça a saga dos venezuelanos que chegam ao Brasil em busca de dignidade. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/05/06/interna-brasil,678654/venezuelanos-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 05 de junho de 2018.

ITAMARATY. Refugiados e CONARE. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>>. Acesso em: 24 de maio de 2018.

IKMR. Quem Somos. Disponível em: < <http://www.ikmr.org.br/quem-somos/> >. Acesso em: 24 de maio de 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro.** São Paulo: Editora Método, 2007.

MIALHE, Jorge Luis e MALHEIRO, Karina Caetano. **Os Refugiados no Brasil e as Organizações Não Governamentais.** Revista de Direitos Humanos em Perspectiva, Brasília, v. 2, n. 1, p. 37-55, Jan/Jun. 2016. 37

MONTEIRO, Tiago Leão de Castro. **Refugiados, Dignidade e Trabalho**. Disponível em: <http://www.academia.edu/13758620/Refugiados_Dignidade_e_Trabalho>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

MIGRAMUNDO. **Cresce número de universidades públicas com acesso para migrantes e refugiados no Brasil**. Disponível em: <<http://migramundo.com/cresce-numero-de-universidades-publicas-que-ofertam-acesso-para-migrantes-e-refugiados-no-brasil/>>. Acesso em: 07 de junho de 2018.

MIGRAMUNDO. **Moradia e documentação: imigrantes e refugiados vivem desafios diários em busca de vida digna**. Disponível em: <<http://migramundo.com/moradia-e-documentacao-imigrantes-e-refugiados-vivem-desafios-diaros-em-busca-de-vida-digna/>>. Acesso em: 07 de junho de 2018.

PEREIRA, Luciano Meneguetti e SILVA, Marisa da. **A Importância da Ajuda Humanitária aos Refugiados**. FIDES, Natal, v. 8, n. 1, jan./jun, 2016, p. 52-78

RODENBUSCH, Bruno Marasquin; LEVISKI, Daiane Schneider; FERRETTI, Elisa Cardoso et al. **Direitos dos Refugiados: Proteção e Efetivação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. (RE)PENSANDO DIREITO. Revista do Curso em Graduação em Direito do Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo, EDIESA, Ano 7, n. 13, jan./jun., 2017, p. 131 – 157.

SALLES, Denise ; GONÇALVES, Fernanda. **A política brasileira para refugiados: desafios e perspectivas**. Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/2016/07/08/a-politica-brasileira-para-refugiados/>>. Acessado em : 22 de outubro de 2018.

SANTOS, Júlio Edstron Secundino, CALSING, Renata de Assis e SILVA, Viviane Luiza. **Refugiados no Brasil: Estamos preparados para a Proteção Humanitária daquelas pessoas?** Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 37.2, jul./dez. 2017, p. 187-214